

Marek Peringer

Kompenzace omezení vlastnického práva územním plánem

Úvod

Otázky ochrany životního prostředí prostupují stále silněji do společenských diskurzů. A nikoli pouze jako vzdálený potenciální nebo jinak hrozící problém, který by měla společnost začít řešit, ale jako skutečnost, která ovlivňuje životy obyvatel planety Země. Problematika ochrany životního prostředí není ničím novým ani marginálním, ale naopak na ni společnost reaguje různými nástroji, ať již na národní nebo mezinárodní úrovni v různých stupních závaznosti. Tato souvislost je zde uváděna z důvodu, že územně plánovací činnost představuje jeden z instrumentů, kterým lze preventivně upravit vztahy v území, jakož i přípustnou zátěž využívání tohoto území a regulovat tak různé činnosti společnosti. Územní plánování má mnoho funkcí, přičemž je třeba tyto skloubit ve fungující celek.

Tento text se zabývá omezením vlastnického práva v rámci územně plánovací činnosti. Nerozebírá ale problematiku tak široce a zaměřuje se na vliv územního plánu¹⁾ na omezení vlastnického práva formou změny užívání území. V tomto článku nedojde k hlubšímu zkoumání tématu vyvlastňování a náhrad poskytnutých za odebrání vlastnického práva k věci, i přesto, že v některých věcech se mohou tato témata přinejmenším prolínat.

Práce také zmiňuje rekodifikaci veřejného stavebního práva a v této souvislosti změny, které přináší nový stavební zákon v oblasti náhrad za změny využití území.

Zkoumanou otázkou je, zda je přiměřené poskytovat náhrady za změnu využití území, které bylo původně určeno k zastavění a nyní v nově vydaném územním plánu nebo změnou platného, maximálně pět let zpětně; zda je přiměřené omezit se pouze na vybrané položky, za které se náhrada poskytuje, nebo jestli by se neměla poskytovat náhrada za další okruhy případů, které ovlivňují sféru vlastnického práva dotčených osob v území.

1 Náhrady za změny v území

Jak je podrobněji uvedeno níže, náhrady za změnu využití území představují dva systémy. Jedním je „běžný“ postup dle stavebního zákona, resp. postup dle

¹⁾ S tímto nástrojem se lze nejčastěji setkat v souvislosti s omezením práv v území, zejména pak v případech změny využití území a jejich náhrad.

jednoduchého práva, tj. existuje konkrétní situace a lze na ni aplikovat konkrétní ustanovení. Dále je zde možnost náhrady formou přímé aplikace ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, jak judikovaly soudy.

1.1 Princip a způsob náhrady

Územní plán stanovuje dle § 43 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále rovněž jako „SZ“), základní koncepci rozvoje území obce, ochranu jeho hodnot, jeho plošné a prostorové uspořádání (urbanistická koncepce), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezuje zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanovuje podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. § 18 a 19 SZ určuje cíle a úkoly územního plánování, přičemž pro účely tohoto textu lze z obsahu těchto ustanovení vyzdvihnout vyvažování veřejných a soukromých zájmů v území, požadavek udržitelného rozvoje a vytváření podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území.²⁾ Rozptýl situací, ve kterých územní plán omezuje vlastnické právo jednotlivce je významný.

Na tomto místě bude uvedeno pouze demonstrativně několik nejběžnějších takovýchto situací. Jde především o změnu podmínek využití území, což představuje stanovení jiné regulace v místě, která ovlivňuje vlastníky pozemků.³⁾ Dále jsou to změny regulace maximální hodnoty povolené výšky záměru, struktura zástavby nebo intenzita zastavění určitého území. Ovšem existují případy, kdy územní plán přebírá regulaci obsaženou v nadřazené dokumentaci.⁴⁾ To se týká zejména vedení tras dopravní infrastruktury, vymezení technické infrastruktury, kterou mohou být např. protipovodňová opatření nebo veřejně prospěšných staveb a opatření. Dotčené orgány statní správy (dále rovněž jako „DOSS“) uplatňují k územnímu plánu ve fázi pořizování v několika kolech stanoviska, jejichž obsah je závazný – tyto požadavky nositelů ochrany předmětu zájmů dle tzv. složkových zákonů musí taktéž územní plán převzít. Výše uvedené by se dalo označit jako vstupy veřejnoprávní nebo formální. Dále jsou zde také zájmy soukromé⁵⁾.

²⁾ Tzv. environmentální, hospodářský a sociální pilíř územního plánování.

³⁾ Je možné přičíst případy, kdy se plocha s rozdílným způsobem využití v územním plánu nezmění, ale podstatně se změní ostatní pravidla jejího využití nebo jiná omezení (viz dále).

⁴⁾ Na základě § 31 odst. 4 SZ je politika územního rozvoje závazná pro pořizování územních plánů; dle § 36 odst. 5 SZ jsou zásady územního rozvoje závazné pro pořizování územních plánů. K tomu § 53 odst. 4 písm. a) SZ stanovuje povinnost pro pořizovatele územních plánů přezkoumat soulad s nadřazenými dokumentacemi. Územní rozvojový plán (§ 35a – 35h SZ) je zatím ponechán stranou.

⁵⁾ Vyvažování soukromých a veřejných zájmů v územním plánování je v této práci vícekrát zmiňované.

Pod těmi se často ukrývá princip tzv. NIMBY⁶⁾. Jeho význam je v představě záruky nerušeného užívání vlastnického práva k pozemku, resp. z nerušené pohody bydlení nebo jiné hodnoty, která je pro konkrétní subjekt v místě, kde se dle plánovací dokumentace chystá rozvoj nebo jiný typ výstavby. Velmi často jde o nechtěné zavlékání dopravy do doposud klidných rezidenčních lokalit např. vymezením veřejně přístupného prostranství nebo komunikace. Tyto zásahy jsou chápány jako významný zásah do vlastnického práva.

Zákonné vymezení poskytování náhrad za změnu v území se nachází v § 102 SZ. Jak bylo výše vysvětleno, tato práce se zabývá omezením vlastnického práva vydaným novým územním plánem nebo změnou platného. Právě změna dosavadního stavu, resp. zrušení určení k zastavění je titulem k poskytnutí náhrady. Vybraný okruh situací, za kterých je náhrada poskytována, uvádí SZ v § 102 odst. 2. Jsou jimi náhrady za vynaložené náklady na přípravu výstavby v obvyklé výši, tj. zejména na koupi pozemku, projektovou přípravu výstavby nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazků. Tato újma musí vzniknout pouze dotčenému vlastníkovi a musí být prokázána. Příčinou újmy pak je změna spočívající ve zrušení určení pozemku k zastavění.

Územní plánování je poměrně časově komplikovaná, koncepční, strategická a na odborné znalosti a kompetence náročná činnost. V průběhu pořizování územního plánu je třeba pamatovat na jednu z jeho funkcí, kterou je vymezení funkčního využití území *pro futuro*. Pokud územní plán vymezení území zastavitelnou plochou⁷⁾, tj. dle dikce § 102 odst. 2 SZ určí pozemek k zastavění, vlastník takového pozemku je oprávněn jej podle této skutečnosti užívat nebo s ním disponovat. V okamžiku, kdy v období do pěti let od nabytí účinnosti územního plánu, je vydána jeho změna nebo pořízen nový územní plán, který zastavitelnost pozemku vlastníka ruší⁸⁾, tento se nachází v podstatně odlišné situaci. Vzhledem k výše uváděné časové náročnosti tvorby územního plánu a k jeho strategické a koncepční povaze, při předposlední změně stavu (určení pozemku k zastavění) nastala zřejmě nekonceptní či chybná událost, rozhodnutí, úvaha nebo vyhodnocení vývoje daného pozemku nebo lokality⁹⁾, jelikož bylo toto rozhodnutí ve své podstatě vzato zpět na úkor vlastníka či vlastníků a tato situace nastala do pěti let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny.¹⁰⁾ Je také přípustné, aby k takovým razantnějším změnám docházelo po nastoupení jiné politické reprezentace do vedení města nebo obce, jelikož územní plán představuje mimo jiné společensko-politickou

⁶⁾ Z anglického „not in my backyard“.

⁷⁾ § 2 odst. 1 písm. j) SZ.

⁸⁾ Aktem orgánu veřejné správy, tedy vrchnostenským působením moci.

⁹⁾ Ke změně může dojít i z požadavku dotčeného orgánu státní správy, kde lze ale uplatnit stejný myšlenkový závěr, pokud nedojde ke změně na základě legislativního zásahu.

¹⁰⁾ Je třeba uvést, že je přípustné, aby změna vycházela z nadřazené dokumentace, tedy politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo nově i územního rozvojového plánu, které musí pořizovatel územního plánu zohlednit a přejmout (viz výše).

dohodu na podobě jím upravovaného území. Navzdory tomu je třeba, aby každý územní plán obsahoval podrobné zdůvodnění a prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch jako obligatorní náležitost.¹¹⁾ A právě pět let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny se považuje za přiměřenou, resp. hraniční dobu, kterou územní plán, resp. SZ vlastníkovu pozemku poskytl, aby využil nastalého stavu zastavitelnosti. Výjimku z uvedeného pravidla pětileté lhůty tvoří rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas pro stavbu, pro kterou bylo zastavění územním plánem určeno a toto rozhodnutí nebo souhlas je platné a nabylo účinnosti; a dále uzavření veřejnoprávní smlouvy před uplynutím lhůty pěti let nahrazující územní rozhodnutí a tato veřejnoprávní smlouva je účinná.¹²⁾ Náhrada nenáleží, pokud změna v území vyplývá z požadavku vlastníka daného pozemku. V případě, pokud je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie a tato nebyla zapsána do evidence územně plánovací činnosti do čtyř let od vydání územního plánu, který tuto podmínku stanovil, lhůty podle § 102 odst. 3 se prodlužují o dobu, o kterou byla tato lhůta překročena.¹³⁾ Povinnost poskytnout náhradu za změnu v území leží na obci, která pořídila, resp. vydala nový, nebo změnila dosavadní územní plán; do tří měsíců od uhrazení náhrady má obec regresní právo vůči orgánu veřejné správy, z jehož požadavku ke změně došlo.¹⁴⁾ S poskytnutou náhradou by však měl vlastník šetřit, jelikož při další změně územního plánu, který pozemek opět, ve lhůtě do pěti let od účinnosti poslední změny nebo nového územního plánu, vymezuje jako zastavitelný, ji musí do tří měsíců vrátit.¹⁵⁾ Této povinnosti se lze vyvarovat tak, že k pořizované změně územního plánu podá vlastník námitku.¹⁶⁾

1.2 Ústavněprávní rozměr

Ochrana vlastnického práva plyne především z čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále rovněž jako „LZPS“), zejména odst. 1 ve znění: „Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu (...).“ a odst. 4: „Vyloučení nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“ Změny využití území, do kterého spadají dotčené pozemky, představují nepřímé omezení vlastnického práva. Záleží, jakou intenzitu musí zásah do vlastnického práva mít, aby bylo uznáno jako nepřiměřené, nebo takové, za jaké náleží náhrada výdajů; a s tímto spojený okruh položek, za které náleží. Jde o střet práva vlastnit nerušeně majetek a práva samosprávy na určení směru využití svého území v intencích cílů a úkolů územního plánování dle § 18 a 19 SZ. Pokud jde o územní plány, míra omezení by měla představovat zásah „ve větší než spravedlivé míře“, což

¹¹⁾ § 55 odst. 4 SZ.

¹²⁾ § 102 odst. 3 SZ.

¹³⁾ § 102 odst. 4 SZ.

¹⁴⁾ § 102 odst. 5 a 6 SZ.

¹⁵⁾ V tomto případě SZ nehovoří o pořizení nového územního plánu.

¹⁶⁾ § 102 odst. 7 SZ. Námitka se má týkat zastavitelnosti daného pozemku.

může hraničit až s faktickým vyvlastněním; naproti tomu takový zásah nemusí být důvodem ke zrušení územního plánu soudem.¹⁷⁾

1.3 Principy práva životního prostředí

Průmět institutu náhrad za změnu v území a souvisejících práv a povinnosti se dotýká zejména dvou zásad práva životního práva.¹⁸⁾ Jde o udržitelný rozvoj území¹⁹⁾ a prevenci.²⁰⁾ Udržitelný rozvoj v obecné rovině upravuje § 6 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, který zní: „Trvale udržitelný rozvoj je takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.“ Cílem územního plánování je: „(...) vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.“ A dále pak: „Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje.“ Zásada prevence jednak úzce souvisí se zásadou trvale udržitelného rozvoje, a dále je manifestována formou plánování.²¹⁾

2 Soudní praxe

2.1 Rozhodnutí soudů

2.1.1 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Ao 1/2009-120 ze dne 21. 7. 2009

Rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009 č.j. 1 Ao 1/2009-120 (dále rovněž jako „Rozhodnutí rozšířeného senátu“) postavilo pomyslný základ vyhodnocení případů náhrad za změnu v území co se posuzování přiměřenosti zásahu týče. V této kauze se první senát rozhodl předložit věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu (dále rovněž jako „NSS“), jelikož se hodlal odchýlit od závěrů vyslovených

¹⁷⁾ HUSSEINI, F. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 385. ISBN 978-80-7400-812-2.

¹⁸⁾ Zásada ve smyslu odvětvovém v právu životního prostředí jako samostatným právním odvětví, zejména specificky pro veřejné stavební právo.

¹⁹⁾ JANČÁŘOVÁ, I. a kol.: *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, s. 426. ISBN 978-80-210-8366-0.

²⁰⁾ Tamtéž, s. 427.

²¹⁾ JANČÁŘOVÁ, *Právo životního prostředí: obecná část*, s. 197.

před NSS v předchozích řízeních o návrzích na zrušení opatření obecné povahy (dále rovněž jako „OOP“). Rozšířenému senátu byly předloženy okruhy řešených témat jako širě a pojetí aktivní legitimace navrhovatele v řízení o zrušení OOP, pasivně procesně legitimovaná strana, ale především pro nyní probíranou problematiku nejpodstatnější test přiměřenosti coby poslední krok postupu při přezkumu OOP.

Za prvé ovšem není nepodstatné pojetí aktivní legitimace navrhovatele v řízení o zrušení OOP. V posuzovaném případě byl navrhovatelem nájemce pozemku, který tvrdil, že byl územním plánem obce zkrácen na svých právech a je proto aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení OOP dle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Rozšířený senát se vyslovil, že vztah založený formou relativního majetkového práva (nájemní vztah) není dostatečně intenzivní, aby zásah do těchto práv umožňoval dotyčnému obrátit se na soud s návrhem na zrušení OOP. Nevyloučil ale, že může dojít k porušení procesních práv těchto osob a tím pádem k nezákonnosti územního plánu např. v oblasti vypořádávání připomínek.

Rozšířený senát NSS uvedl, že územní plán představuje nepřímý zásah do sfér vlastnických práv adresátů. Vlastnické právo k nemovitostem lze vykonávat v mezích daných územním plánem. Zásahy do vlastnického práva musí mít výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona. Pokud však zásah přesáhne spravedlivou míru, kterou je vlastník oprávněně schopen snášet, tomuto vlastníku je třeba zajistit adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 LZPS) z veřejných prostředků. V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možné způsobem, který by se každého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánem regulovaném území, dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru. Dle NSS každá taková situace žádá individuální vyhodnocení okolností.

Protože zákonná úprava náhrad za změnu v území nevypočítává veškeré situace, ve kterých je možný zásah do vlastnického práva, vzniká otázka, jak takovouto mezeru v právní úpravě řešit, jelikož z díkce čl. 11 odst. 4 LZPS se rozšířený senát NSS domnívá, že o mezeru v právní úpravě jde. NSS dále uvádí, že pojem „nuceného zásahu do vlastnického práva“ je autonomním pojmem LZPS a je neodmyslitelně spojen s vlastnickým právem jako s jedním ze základních ústavně zaručených práv vytvářejících podmínky pro reálnou svobodu jednotlivce a pro jeho nezávislost na jiných jednotlivcích i na státu; jeho významové zužování je tedy vyloučeno z diskrece zákonodárce. Pokud tedy zákonodárce výslovně upravuje náhrady jen pro některé myslitelné případy, zatímco o jiných mlčí, nelze než, má-li být naplněn požadavek ústavně konformního výkladu jednoduchého práva, dospět k závěru, že uvedenou náhradu by bylo možno přiznat na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 LZPS

za přiměřeného užití ustanovení § 102 SZ, čítaje v to i ustanovení o subjektech povinných k výplatě náhrad, o lhůtách a procedurách k jejich poskytnutí a o soudní ochraně. Závěrem NSS doplnil, že v průběhu procesu pořizování územních plánů nelze požadovat náhradu za změnu využití území, jelikož takový postup právní úprava nepřipouští.

2.1.2 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 151/2019 ze dne 25. 9. 2020

V tomto případě NSS řešil situaci, ve které na soukromém pozemku územní plán vymezil plochu veřejného prostranství – veřejná zeleň, nicméně dle navrhovatele se ve skutečnosti o veřejné prostranství nejednalo a navíc zde byl záměr vybudovat sportovně rekreační záměr. Dle rozhodnutí šlo však o převzetí stejné funkce z dosavadního územního plánu. Nicméně stěžejní závěry se týkaly jiné věci. Navrhovatel, resp. jeho právní předchůdce, který vlastnil dotčený pozemek dříve, a současně již ve chvíli pořizování posuzovaného územního plánu nepodal námitky, a proto je následný soudní přezkum omezen toliko na posuzování otázek procesních vad při pořizování územního plánu a na otázky hmotného práva zásadního charakteru, např. v rámci ochrany životního prostředí. Ovšem zkoumání proporcionality zásahu do vlastnického práva není v takové situaci na místě. Ochrana práv má proto i v rámci zasahování do vlastnických práv územním plánem limity a je třeba hájit práva a být v procesu pořizování, zejména ve fázi řízení o územním plánu dle § 52 an. SZ, územního plánu aktivní.

2.1.3 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 295/2015 ze dne 24. 3. 2016

Citovaný případ je v dílčích okolnostech podobný předchozímu, a sice navrhovatel nepodal námitku ve fázi řízení o územním plánu²²⁾, tudíž nemohlo dojít ve fázi soudně správního přezkumu k testu proporcionality přijatého řešení ve vztahu k přiměřenosti zásahu do vlastnického práva.²³⁾

Obec, která vydala přezkoumávaný územní plán, byla názoru, že odůvodnění vypořádání námitky zmíněním veřejného zájmu a k tomu jako podklad územní studie pořízená pro účely nového územního plánu, jsou dostatečným odůvodněním. Tento závěr označil NSS jako nepřezkoumatelný pro nedostatek odůvodnění. Územní studie nemá kompetenci měnit podmínky využití území, a proto měl odpůrce odůvodnit vymezení ploch veřejného prostranství na navrhovatelových pozemcích²⁴⁾ s ohledem na zásadu subsidiarity

²²⁾ Navrhovatel podal námitku až v opakovaném veřejném projednání, a proto byla vyhodnocena jako opožděná, což NSS pouze potvrdil.

²³⁾ Odpůrce (obec, která vydala územní plán) však přesto nad rámec svých povinností o této námitce rozhodl včetně odůvodnění.

²⁴⁾ Toto vymezení mělo dle NSS navrhovatelovu „rekreační zónu“ narušit a podstatně znemožnit její plnohodnotné využívání.

a minimalizace zásahů do vlastnického práva. Závěrem NSS konstatoval, že odpůrce měl uplatnit test proporcionality, a dále je nezbytné zásadní funkční změny, které se dotýkají vlastnických práv subjektů v územních plánech, odůvodnit naprosto přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno mluvit o zneužití práva a svévoli.

2.1.4 Rozhodnutí nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 270/2019 ze dne 21. 8. 2020

V případě rozhodovaném NSS vlastník pozemků (navrhovatel) zamýšlel realizovat prodej pozemku, ke kterému měl zajištěnou smlouvu o zprostředkování prodeje, podal inzerát, získal povolení ke kácení a uzavřel územně plánovací smlouvu. Nový územní plán však označil plochu, jejíž je součástí zmiňovaný pozemek navrhovatele, na nestavební (vymezil v místě plochy krajinné zeleně), čímž změnil jeho povahu ze zastavitelného.

NSS vyslovil závěr potvrzující výše zmíněná rozhodnutí, a sice že fáze pořizování územního plánu je třeba sledovat, nicméně ještě dodal, že pokud se obec chystá pořídit nový územní plán, o to více tím dává signál, že hodlá měnit funkční využití ploch, a tím i pozemků, které se v nich nachází, ve větší a razantnější míře, např. nastolit jinou koncepci rozvoje obce apod., a tím více je nutné, aby veřejnost počítala s těmito změnami a proces přijímání územního plánu sledovala opravdu bedlivě. Závěrem NSS dodal, že pokud chce kdokoli zajistit zastavitelnost svého pozemku, je třeba získat územní rozhodnutí, které opravňuje k zastavění pozemku, a to i pokud se změní situace v územním plánu.²⁵⁾

2.1.5 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 237/2016 ze dne 18. 1. 2017

Nadepsané rozhodnutí NSS posuzovalo územní plán, který v konkrétním místě (na pozemcích navrhovatele) změnil funkční využití dané plochy z veřejné ochranné a doprovodné zeleně na plochu vodní nádrž suchá, což dle názoru navrhovatele nepřipustným podstatným způsobem zasáhlo do vlastnických práv. Krajský soud, jehož rozhodnutí bylo napadeno, provedl kusý test proporcionality, ačkoliv vyhodnotil, že tento nelze provést, jelikož navrhovatel nevystupoval v příslušných fázích pořízení územního plánu aktivně.²⁶⁾ NSS tento závěr krajskému soudu vytkl, nicméně s jeho dalšími závěry vyslovil souhlas; konstatoval však, že podobný přístup provedení částečného testu proporcionality lze učinit v případě bagatelního zásahu do práv, tj. zanedbatelné omezení vlastnického práva.

Toto rozhodnutí NSS bylo napadeno ústavní stížností u Ústavního soudu ve věci sp. zn. IV. ÚS 933/2017 ze dne 18. 10. 2018, která byla odmítnuta. Ústavní

²⁵⁾ Nebo jeho alternativy dle SZ.

²⁶⁾ Podobně jako ve výše uvedených rozhodnutích.

soud potvrdil závěry obou soudních instancí a vyjádřil se, že správní soudy nejsou v takovýchto případech²⁷⁾ povolány k hodnocení přiměřenosti přijatého řešení, jelikož to náleží správním orgánům; soudy pak řeší pouze dostatečnost odůvodnění.

2.1.6 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ao 3/2009 ze dne 21. 10. 2009

V posuzované věci podali kasační stížnost dva spoluvlastníci pozemků dotčených vymezeným koridorem dopravní stavby D1²⁸⁾ a veřejně prospěšnou stavbou v územním plánu, což považovali za nepřiměřený zásah do vlastnického práva. Zároveň požadovali provést pětikrokový test přezkumu OOP včetně čtyřkrokového posouzení testem proporcionality. Měli za to, že vyhodnocení veřejného zájmu takového vymezení porušuje jejich soukromé zájmy.

Zmíněný koridor D1 byl již obsažen v nadřazené dokumentaci vyššího územního celku, a proto pořizovatel územního plánu neměl jinou možnost, než toto řešení převzít, jelikož by jinak uvedl územní plán do rozporu s nadřazeným dokumentem, což SZ nepřipouští. V této situaci proto nedochází k omezení vlastnických práv územním plánem.

2.1.7 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 121/2015 ze dne 30. 3. 2016

NSS posuzoval kasační stížnost navrhovatelů, kterým byla územním plánem města Prostějov vymezena na jejich pozemcích jiná funkce, než která byla v místě doposud stanovena, čímž omezovala vlastnické právo, a dále omezila práva navrhovatelů skutečnost, že odpůrce, město Prostějov, neuvedl žádné zamýšlené kroky vedoucí k této nově vymezené funkci v území, kdy mělo dojít k vybudování polyfunkčního subcentra. Navrhovatelé tvrdili, že vymezení odlišné funkce v území, neodpovídající dosavadnímu, bez shora uvedení kroků, které chce odpůrce podniknout, aby jím takto navrženou plochu naplnil očekávanou funkcí, je větším zásahem do jejich vlastnického práva, než vymezení veřejně prospěšné stavby nebo stanovení stavební uzávěry, jelikož tyto instrumenty mají přiměřený časový rámec trvání a jsou za ně stanoveny určité kompenzace (zejména v případě vyvlastnění). NSS dal navrhovatelům za pravdu a konstatoval, že odpůrce nepřiměřeně omezil navrhovatele na jeho právech tím, že vymezil jiné podmínky využití území pro vytvoření městského subcentra, ovšem na pozemcích funkčního areálu v soukromém vlastnictví, aniž by odpůrce stanovil postup, kterým chce této proměny v území dosáhnout.

²⁷⁾ Myšleno pasivity „účastníků“ řízení o územním plánu.

²⁸⁾ Koridor D1 je vnitřní označení v územním plánu obce Kunžak, nejde tak o dálnici D1, ale o silnici II/151. Obec Kunžak se nachází v Jihočeském kraji, okrese Jindřichův Hradec.

2.1.8 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 211/2018 ze dne 18. 9. 2018

Územní plán Kostelec nad Černými lesy navrhoval transformaci v území, kde se nacházely pozemky navrhovatelky, která tvrdila, že tímto zásahem dojde k omezení vlastnického práva a práva podnikat. NSS v této věci uzavřel, že územní plánování stojí na vyvažování veřejných a soukromých zájmů v území a tímto zásahem nemůže dojít k omezení práva podnikat, jelikož navrhovatelka je nadále oprávněna užívat své pozemky v rozsahu, kterým to bylo veřejnoprávními akty povoleno v minulosti. Zároveň nelze ze strany dotčené veřejnosti územním plánem očekávat, že budou zachovány podmínky využití jejich pozemků navždy. Takový přístup by bránil rozvoji sídel, což NSS považuje za alfu a omegu územního plánování.

2.1.9 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ao 2/2008 ze dne 29. 4. 2008

V tomto souzeném případě NSS uvedl, že jakkoliv přijetí územně plánovací dokumentace nesmí vést k neodůvodnitelné ingerenci do stávajících práv vlastníků dotčených nemovitostí, nelze přehlédnout, že jeho úkolem je harmonizace a regulace rozvoje širšího územního celku. Pořizování územně plánovací dokumentace je tedy výrazem veřejného zájmu na naplnění cílů definovaných v § 18 SZ. Z tohoto důvodu je také rozhodování v tomto procesu (rozhodnutí o pořizení územního plánu, zadání územního plánu, schválení pokynů k zapracování do návrhu územního plánu, i vydání územního plánu či zamítnutí návrhu na jeho vydání) svěřeno zastupitelstvu příslušné obce; jde o výkon její samostatné působnosti dle § 6 odst. 5 SZ. Tyto výstupy (tedy i schválený návrh územního plánu) tak představují konkrétní podobu veřejného zájmu na prostorovém a funkčním využití území obce, na podobě její infrastruktury, na jejím dalším rozvoji, atd. Jsou výsledkem konsenzu, na němž se usnesli jednotliví zastupitelé reprezentující různé skupinové i individuální zájmy obyvatel obce. Nelze rozumně předpokládat, že tento konsenzus představuje optimální (maximálně racionální) řešení, s nímž jsou srozuměny všechny osoby, kterých se dotýká. V praxi může jít i o rozhodnutí, která jsou výsledkem pouhé snahy jednotlivých zastupitelů o maximalizaci jejich vlastních (politických) funkcí a dokonce i rozhodnutí nesprávná, iracionální. Z tohoto důvodu je celý proces pořizování územně plánovací dokumentace podroben právní reglemantaci, a to zejména SZ a jeho prováděcími předpisy. V těchto mantinelech se popsane rozhodování odehrává a úkolem soudu je tak pouze sledovat, zda se obec v rámci tohoto procesu pohybovala v jejich mezích. Soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, atd.

2.1.10 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 96/2019 ze dne 16. 10. 2020

V daném případě šlo o jiný rozměr pohledu na omezování vlastnických práv územním plánem. Navrhovatel nesouhlasil s podrobností přijatého územního plánu Branišov, přičemž argumentoval, že tento obsahuje prvky náležející

regulačnímu plánu, který však obec nehodlala pořídit, jak jí to umožňuje § 43 odst. 3 SZ. NSS se podrobně zabýval rozdíly územního a regulačního plánu pohledem podrobnosti jejich obsahu. Uvedl, že lze připustit, že pojmy objem, hmotové řešení, tvar, podlažnost a zastřešení jsou podobné pojmům, které používá vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů, v souvislosti s regulačním plánem. Pro posouzení zákonnosti napadené části územního plánu však je třeba vyjít ze zásadního rozdílu mezi územním a regulačním plánem. Územní plán je základním koncepčním nástrojem územního plánování a slouží k usměrňování rozvoje území obce a ochraně jeho hodnot, a tím i k naplňování cílů a úkolů územního plánování. Územní plán zohledňuje a upřesňuje cíle, úkoly a záměry územního plánování rámcově vymezené v politice územního rozvoje a zásadách územního rozvoje a stává se tak prostředkem jejich implementace a konkretizace. Územní plán však stanoví i vlastní priority obce týkající se rozvoje a uspořádání jejího území, vlastní záměry a hodnoty území obce. Podstatnou vlastností územního plánu je jeho závaznost pro pořízení a vydání regulačního plánu orgány obce pro rozhodování v území. Dále obsahuje posuzovaný územní plán příkladmo určení sklonu a tvaru střech, konstrukční výšky podlaží, tj. vnitřní kótování, výšku nadezdívky, podkroví apod. Tento územní plán obsahoval i ustanovení, že při vymezení konstrukcí krovu určuje nadezdívku maximálně 0,8 m nad úroveň stropu, udává výšku podlaží, nebo podmínkami prostorového uspořádání určuje počet podlaží. NSS k tomu uvádí, že ani takováto specifikace nepředstavuje překročení kritické hranice podrobnosti, která by byla vyhrazena regulačnímu plánu, popř. územnímu rozhodnutí. Jedná se o regulativy stanovující podmínky prostorového uspořádání, konkrétně základní podmínky ochrany krajinného rázu pomocí úpravy charakteru a struktury zástavby, která může být na území umístěna; tj. v podstatě rozvedení obecného pravidla, podle něhož stavby nově umístované v typicky již zastavěném stabilizovaném území musí respektovat převažující charakter okolní zástavby, popř. stanovící různé omezující regulativy tento převažující charakter zástavby chránící.

2.1.11 Usnesení Ústavního soudu č.j. I. ÚS 202/20-1 ze dne 19. 5. 2020

Problematikou náhrad podle § 102 SZ, resp. čl. 11 odst. 4 LZPS se zabýval v relativně čerstvém usnesení Ústavní soud, který potvrdil, že územním plánem, resp. jeho regulací, dochází k nepřímému zásahu do vlastnického práva dotčených vlastníků nemovitostí. Na druhou stranu zde ale není žádný právní nárok nebo subjektivní právo, aby konkrétní pozemek spadal pod vybranou regulaci územního plánu, což také znamená, že nemají vlastníci spoléhat na neměnnost stavu, ve kterém se nachází. Ústavní soud potvrzuje výklad rozšířeného senátu NSS uvedeného výše²⁹⁾, že zásah do vlastnického práva

²⁹⁾ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Ao 1/2009-120 ze dne 21. 7. 2009.

přesahující spravedlivou míru vyvolává povinnost poskytnout náhradu v intencích čl. 11 odst. 4 LZPS za přiměřeného užití § 102 SZ; nicméně připomíná, že tímto způsobem nelze postupovat při jakémkoli omezení vlastnického práva, jelikož jsou případy oprávněného zásahu. Tím je např. omezení skrze ustanovení územního plánu.

2.1.12 Rozhodnutí Nejvyššího soudu č.j. 22 Cdo 1046/2020-279 ze dne 26. 10. 2020

Omezením vlastnictví v souvislosti s poskytováním náhrad za změnu v území se zabýval i Nejvyšší soud. Toto rozhodnutí jde znovu v mantinelech a výkladech předcházejících soudních závěrů, pouze akcentuje uplynutí již zmiňované lhůty pěti let, a sice že pokud došlo ke zrušení pozemku k zastavění po uplynutí pěti let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny, která zastavění dotčeného pozemku umožnila, náhrada vlastníkovi pozemku ani na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 LZPS za přiměřeného užití § 102 SZ nenáleží. Dále soud vyzdvihl, že pouhá podnikatelská vize směřující k zastavění pozemku nemůže vyvolat povinnost poskytnout náhradu, pokud k výstavbě nedojde, jelikož se jedná o příliš slabý titul; vlastník pozemku by musel podniknout přípravné kroky ve smyslu získání příslušných správních rozhodnutí.³⁰⁾

2.1.13 Případ Buczkiewicz proti Polsku č. 10446/03

Další soudní institucí, která se zabývala omezením vlastnického práva územně plánovací nebo jinou obdobnou dokumentací či regulací byl Evropský soud pro lidská práva (dále rovněž jako „ESLP“).

V případě Buczkiewicz proti Polsku č. 10446/03 ze dne 26. 2. 2008³¹⁾ šlo o to, že dvě fyzické osoby zdědily v roce 1993 pozemek v části Varšavy, který spadal pod využití pro zemědělské účely. Nicméně v roce 1992 byl přijat na území Varšavy územní plán, který vymezil přes daný pozemek (o rozloze 0,3 ha) období veřejně prospěšné stavby v podobě pozemní komunikace včetně několika komerčních budov, bez uvedení alespoň přibližného data realizace. Vlastníci nemohli pozemek nijak zhodnocovat vzhledem ke stavebnímu omezení vyplývajícímu z uvedených plánovaných staveb, o což se roky neúspěšně pokoušeli, jenže pozemek byl tímto opatřením určen k vyvlastnění. Obrátili se na správní soudy, které odmítly jejich námitky. Vlastníci proto požadovali, aby orgány veřejné správy jejich pozemek odkoupili, avšak neúspěšně. V roce 2003 vypršela platnost dosavadního územního plánu a nový nebyl přijat.

³⁰⁾ Např. rozhodnutí o umístění stavby.

³¹⁾ Dostupný z <<https://1url.cz/frLxC>>[citováno 21. 4. 2022].

Zákon o územním plánování v Polsku, účinný od roku 1984 do roku 1994, nepřiznával žádný typ odškodnění nebo náhrad za omezení využití pozemků. Následující zákon účinný do roku 2003 ukládal orgánům veřejné správy určité povinnosti vzhledem k náhradám za omezení vlastnického práva, např. i směnu, nicméně to platilo až pro územní plány vydané po roce nabytí účinnosti tohoto zákona (1994), zatímco v této věci řešení územní plán byl z roku 1992. Protiargumentem je, že právo na pokojné užívání majetku nebylo narušeno z důvodu ponechání dosavadního využití k zemědělským účelům a že neexistoval legitimní důvod, aby vlastníci pozemku očekávali, že ho budou moci využít např. k bydlení.

ESLP se postavil za vlastníky pozemku a vyslovil se, že už jen samotné stanovení vyvlastnění má vliv např. na hodnotu pozemku, nejde tedy jen o to, zda pozemek mohli užívat dále k dříve stanovenému účelu. Porovnával se zájem na ochraně základního práva (zde vlastnické právo) a veřejný zájem na budování infrastruktury v rámci rozvoje sídla a společnosti. Soud učinil závěr, že se sice jedná ze strany společnosti o veřejný zájem na budování infrastruktury v sídle a tím pádem je v pořádku vymezit v územním plánu pozemky k vyvlastnění, nicméně vlastníci pozemku byli vystaveni situaci, že jejich pozemek je určen k vyvlastnění po příliš dlouhou dobu bez možnosti kompenzace a bez časového horizontu. Soud tedy konstatoval porušení čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (ochrana vlastnictví).

Téměř totožnou situaci představuje případ Rosinski proti Polsku, č. 17373/02 ze dne 17. 7. 2007, který časově zde uvedený případ předchází a obsahuje stejnou argumentaci, jakož i závěr ESLP.³²⁾ Jediný rozdíl spočíval v tom, že na pozemku pana Rosinski mělo dojít k vyvlastnění z důvodu budoucí stavbu pozemní komunikace a nemocnice.

2.1.14 Případ Sporrong a Lönnroth proti Švédsku č. 7151/75, 7152/75

V části Stockholmu bylo plošně uvaleno vymezení území určeného k vyvlastnění ve prospěch viaduktu a parkovacího domu se stanoveným termínem k vyvlastnění pět let v roce 1956, nicméně tato lhůta byla opakovaně prodlužována až do roku 1979, kdy bylo toto určení k vyvlastnění zrušeno. Toto vymezení představovalo zároveň zákaz stavebních záměrů v území.

V tomto případě ze dne 23. 9. 1982 navrhovatelé tvrdili porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále rovněž jako „Úmluva“) – projednání nestranným a nezávislým soudem v přiměřené době, čl. 13 – účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, čl. 14 – zákaz diskriminace, čl. 17 – zákaz zneužití práv, čl. 18 – ohraničení možnosti omezení práv a především čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě

³²⁾ Dostupný z <<https://1url.cz/qrLxU>>[citováno 21. 4. 2022].

(ochrana vlastnictví). Navrhovatelé namítali, že jejich nemovitosti nelze zcizit ve výši tržní hodnoty, dále že není možné získat půjčku formou hypotéky a také nelze tyto nemovitosti udržovat nebo je úspěšně pronajímat. ESLP uznal tyto skutečnosti jako faktické, nikoli však formální omezení vlastnického práva, nicméně jde o součást omezení dispozice vlastnickým právem ve smyslu legálního omezení ve veřejném zájmu při zachování nutné míry dispozice.

ESLP konstatoval, že navrhovatelé byly omezeni v dispozici vlastnickým právem v takové míře, že došlo k porušení výše zmíněného čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Jako důvod uvedl zejména opakující prodlužování omezení stavební dispozice s nemovitostmi („*complete uncertainty*“), a to mimo jiné bez řádného vyhodnocení jeho potřeby ze strany orgánů veřejné správy. V každé podobné věci je zapotřebí důsledně vyvažovat individuální a veřejné zájmy. Dále žádný z příslušných švédských zákonů nepřinášel odpovídající kompenzaci za časové hledisko procesu vyvlastnění. Není však nezajímavé, že hlasování soudu v části případu týkajícího se porušení vlastnického práva skončilo deset ku devíti.

2.2 Dílčí závěry

Na podkladě výše uvedené rozhodovací praxe soudů, a to jak správních, tak civilních i ESLP, lze dospět k určitým zobecňujícím závěrům nebo směrům, kterým se kazuistika ubírá. Soudy se zabývaly procesními i hmotněprávními aspekty omezování vlastnických práv územním plánem a došly k následujícímu.

Za velmi důležitý je třeba označit zavedený postup pro ty případy dopadu omezení vlastnického práva územním plánem, se kterými SZ explicitně nepočítá³³⁾, nicméně přesto představuje spravedlivý požadavek vlastníků pozemků k poskytnutí náhrady za změnu využití území, resp. dle dikce LZPS „nucené omezení vlastnického práva“, a tím je přímá aplikace dle čl. 11 odst. 4 LZPS za podpůrného užití ustanovení § 102 SZ. Soudy se zabývaly i mírou bdělosti veřejnosti v průběhu procesu pořizování územního plánu, kterou musí vynaložit po vzoru zásady *vigilantibus iura scripta sunt*. To znamená, že v případě nesouhlasu s řešením představeným v návrhu územního plánu, je třeba podat námitku nebo připomínku ve fázi řízení o územním plánu, jinak bude následně přezkum soudem omezen na otázky procesních vad a na zásadní hmotněprávní otázky, soud se již nebude moci zabývat proporcionalitou zásahu do práv. Zároveň je třeba se mít na pozoru, pokud někdo vstupuje, např. získáním vlastnického práva k pozemku koupí, do práv předchozího vlastníka, jelikož tím přebírá jeho procesní situaci a nelze k tomu brát zřetel ze strany veřejné moci v dalším postupu. Pro případ pořizování zcela nového územního plánu musí být veřejnost o to obezřetnější vůči funkčnímu využití svých pozemků, jelikož je zde předpoklad zásadnějších změn a nastolení zcela nové koncepce využití území. Pro získání jistoty ohledně způsobu konkrétního

³³⁾ Správní soudy k těmto případům přistupují jako k mezerám v právu.

využití území je třeba disponovat alespoň územním rozhodnutím, které zůstává ve stejné podobě i po změně územního plánu. Soudy se také vyslovily k svým možnostem měnit regulaci zavedenou územním plánem, a to tak, že nejsou k takovým hodnocení povolány, nýbrž toliko posuzují dostatečnost odůvodnění těchto pravidel pro daná území.

Co se týče nároků na kvalitu odůvodnění řešení v územním plánu, soudy konstatují, že veškeré zásadní funkční změny využití území, které mají dopad do sféry vlastnických práv adresátů územního plánu, je třeba pečlivě, přesně, jasně určitě a srozumitelně odůvodnit ze strany pořizovatele územního plánu. Soudy vyzdvihly, že územní plán představuje politicko-společenskou dohodu na využití konkrétního území sídla a nelze dosavadní využití považovat za nezměnitelné, na druhou stranu každý zásah do fungujícího provozu na soukromém pozemku je třeba řádně odůvodnit (viz výše). Zmíněná dohoda na využití území však z podstaty věci může být pouze maximálně racionální, nelze zřejmě dojít do úplného uspokojení veškerých veřejných i soukromých zájmů v území, čehož jsou si soudy vědomy. ESLP konstatoval, že není možné omezit vlastnické právo vymezením obdoby veřejně prospěšné stavby bez kompenzace a bez jakéhokoli časového horizontu realizace stavby. O nepřipustný zásah do vlastnického práva naopak nejde, pokud územní plán přebírá řešení obsažené v nadřazené dokumentaci, což je jeho povinností.

Závěrem, a také vzhledem ke závěrům ESLP, je nutno dodat, že každá kauza vyžaduje individuální posouzení okolností a míru zásahu do ústavně zakotveného vlastnického práva.

3 Úvahy de lege ferenda

Soudní praxe nastavila poměrně dlouhodobě směr poskytování náhrad za změnu v území; postupem podle § 102 SZ lze poskytnout náhradu za v tomto ustanovení vymezený okruh položek. Pokud by náhrada měla náležet z titulu jiné skutečnosti, měla by být poskytnuta přímou aplikací čl. 11 odst. 4 LZPS za přiměřeného užití § 102 SZ, tj. včetně povinného subjektu a pětileté lhůty od nabytí účinnosti změny nebo vydání nového územního plánu. K tomuto postupu zaznívá ale i kritika (viz dále např. Jiří Pour).

K omezení vlastnického práva v územním plánování dochází především v rámci vyvažování, posuzování a koordinování veřejných a soukromých zájmů. Takové omezení je každý vlastník povinen strpět, dokud nedojde k překročení spravedlivé míry mezi požadavkem na rozvoj území sídla a individuálními zájmy vlastníků, jinak musí nastoupit kompenzace. Do jisté míry zajišťuje náhradu § 102 SZ za překročení zmíněné spravedlivé míry co do důvodu, kterým je zrušení určení pozemku k zastavění a s tím prokazatelně spojené výdaje; další neupravené případy řeší přímá aplikace čl. 11 odst. 4 LZPS.³⁴⁾ Kritika zaznívá směrem k pětileté lhůtě, což mělo

³⁴⁾ POUR, J.: Zásah do vlastnického práva způsobený změnou územně plánovací dokumentace a právo na náhradu. *Moderní obec*. 2017, č. 2, s. 78 – 79. ISSN 1211-0507.

zabránit spekulacím s pozemky, nicméně je tímto oslabováno volní uvážení vlastníků pozemků, kdy rozhodnou o jeho zastavění nebo zda jej neponechají prozatím nezastavěný, buď pro další generaci, nebo např. „na později“ k prodeji jako stavební pozemek. Určité omezení představuje rychlost k získání takovýchto správních povolení, kterou není vlastník schopen příliš ovlivnit.³⁵⁾

Územní plán vymezuje plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby.³⁶⁾ Další obsahové náležitosti uvádí příloha č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů, zejména bod I. odst. 1 písm. f), který zakotvuje stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití, popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezování stavebních pozemků a intenzity jejich využití). Jde o vymezení okruhu činností³⁷⁾, které je možné realizovat v daném území, na kterém územní plán vymezuje plochy³⁸⁾. Tímto postupem také dochází k nepřímému omezování vlastnických práv, jelikož, ačkoliv dle § 102 SZ půjde o pozemek určený k zastavění, může a zpravidla bývá omezen např. co do rozsahu zastavění³⁹⁾ nebo limitem maximální rozlohy zastavěné plochy objektů, což je typické pro funkci rekreace nebo krajinných nestavebních funkcí ploch. S tím je spojena otázka, zda za tato omezení, která mají potenciál vlastníka taktéž zásadním způsobem poškodit⁴⁰⁾, náleží náhrada. Pokud přesáhne intenzita zásahu spravedlivou míru, pak zřejmě ano.⁴¹⁾

Dále přichází v úvahu zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů. S tím, že soudy přistupují ke každému případu jednotlivě, vznikají různé individuální výklady – jednou soud uzná užití zákona č. 82/1998 Sb., jindy nikoliv. Na čem však panuje shoda je, že nelze při poskytování náhrad za změnu v území způsobenou územním plánem využít ustanovení o náhradě škody podle občanského zákoníku.⁴²⁾

³⁵⁾ Tamtéž.

³⁶⁾ § 43 odst. 1 SZ.

³⁷⁾ V podrobnosti náležející územnímu plánu.

³⁸⁾ Plochy dle § 2 odst. 1 písm. g) SZ.

³⁹⁾ Často formou stanovení maximální zastavěnosti (např. Územní plán Spočil, s. 11, dostupný z <<https://1url.cz/yrLxS>> [citováno 21. 4. 2022] nebo podmínkou dodržení určitého minimálního plošného zastoupení nějaké podoby nebo intenzity zeleně apod.

⁴⁰⁾ FALTUSOVÁ, E.: K náhradám ze změny v území. *Bulletin České komory architektů*. 2020, č. 1, s. 80 – 82. ISSN 1804-2006.

⁴¹⁾ Tamtéž.

⁴²⁾ Tamtéž.

Jako jedno z řešení k úpravě dané problematiky je možno sáhnout k inspiraci v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále rovněž jako „občanský zákoník“). Především § 1091 odst. 2; § 1050 odst. 2 a § 2137, které se v různých souvislostech dotýkají práv k nemovitým věcem a stanovují lhůty k těmto nemovitostem v délce trvání deseti let, např. doba trvání vydržení nemovitosti. Pokud SZ poskytuje řešení k poskytnutí náhrady za určitý okruh položek při zrušení určení pozemku k zastavění, pokud pro další případy stojící mimo § 102 SZ lze dojít k poskytnutí náhrady přímou aplikací čl. 11 odst. 4 LZPS a dále lze použít i zákon č. 82/1998 Sb., pak se jeví řešení dané problematiky jako sice roztržštěné a řešené do jisté míry především judikatorně, přesto však lze chápat tyto postupy jako kompromis mezi legitimním očekáváním vlastníků pozemků, ale na druhou stranu také právem sídel na stanovení využití a směřování rozvoje svého území. Zdá se, že větším úskalím je výše zmiňovaná pětiletá lhůta, během které je třeba obdržet územní rozhodnutí nebo jiné povolení. S vědomím, že tento postup nelze chápat jako vyřešení dané problematiky, ale z důvodu, že je spojena nutně s kompromisy, se lze zamyslet nad případným prodloužením lhůty z pěti let na deset.⁴³⁾ Hlubší analýzu si ovšem zasluhuje otázka, do jaké míry může podobná změna ustanovení odrazovat menší obce, ale i města, k vymezování svých ploch jako zastavitelných z obav o jejich navrácení zpět k nestavebním plochám a placení náhrad. Dle autora by však dané řešení vedlo k posílení legitimního očekávání vlastníků a řádnému přezkoumávání potřeby vymezování nových zastavitelných ploch v územních plánech.

4 Změny v souvislosti s rekodifikací veřejného stavebního práva

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále rovněž jako „NSZ“) byl přijat dne 13. 7. 2021. V souvislosti s rekodifikací byl rovněž stejného data přijat zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona (dále rovněž jako „změnový zákon“).

V rámci rekodifikace veřejného stavebního práva došlo k určitému završení vydáním NSZ a změnového zákona, avšak z věcného hlediska jde stále o otevřený proces především z důvodu nové politické reprezentace vzešlé ze sněmovních voleb na podzim 2021, která dříve deklarovala, že má v plánu tyto nově přijaté zákony měnit. Přesto se práce zmíní, zda nedochází v řešení náhrad za změnu v území k zásadním změnám.

4.1 Nový stavební zákon

Stěžejní úprava náhrad za změny území je obsažena v NSZ, proto bude pozornost věnována ustanoveními pouze v NSZ, důvodové zprávě a hodnocení dopadů regulace k vládnímu návrhu stavebního zákona (dále rovněž jako „RIA“).

⁴³⁾ Vždyť už § 18 odst. 3 SZ požaduje koordinaci veřejných a soukromých zájmů změn v území.

Úprava se týká § 91 a § 133 – 136 NSZ. § 91 stanovuje, mimo jiné, který subjekt hradí náklady za změnu v území. Dle ustanovení § 91 odst. 1 písm. c) NSZ v případě takové změny vyvolané územním plánem je to obec. § 134 odst. 1 NSZ ukládá povinnost poskytnout náhradu za změnu v území obci, jejíž orgán vydal územní plán; tím je v případě územního plánu (a také regulačního plánu) dle § 27 odst. 1 písm. d) NSZ zastupitelstvo obce. Institut náhrady za změnu využití území je rozčleněn do vícero ustanovení. Nově ke zrušení zastavitelnosti přibyl titul k poskytnutí kompenzací, kterým je významné omezení zastavitelnosti. Vymezení škály položek, za které kompenzace náleží, zůstala stejná jako v § 102 SZ. O tom také hovoří důvodová zpráva, která přímo upozorňuje, že právní úpravu více méně přejímá. Jde tedy o náhradu škody spočívající v nákladech vynaložených na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo za snížení hodnoty pozemku, který slouží k zajištění dluhu. Stejná je situace i co se týče povinných subjektů k náhradě a oprávněných osob, u kterých dochází k rozšíření na ty osoby, které mají k pozemku i jiná věcná práva, např. právo stavby.

Novinkou je možnost dle dohody poskytnout oprávněné osobě jiný pozemek nebo stavbu a vyrovnat rozdíl v hodnotě směněných nemovitostí. To s sebou přináší povinnost oprávněné osoby v případě, pokud dojde k navrácení stavu a k pozbytí práva na náhradu za změnu v území, vrátit hodnotu, která by mu jinak náležela, pokud došlo ke směně. Zároveň mizí ze zákona výhoda pro oprávněné osoby vyhnout se vracení poskytnutých kompenzací podáním nesouhlasné námítky ke změně územního plánu. Zůstala pouze pětiletá lhůta, po jejímž uplynutí zaniká tato povinnost vrátit náhradu zpět. RIA v souvislosti s náhradou za změnu v území upozorňuje, že není možné nahrazovat roli soudů a poskytnout vyčerpávající výčet okruhu položek, za které kompenzace náleží, což se také promítá do NSZ. Co se týče práva regresní náhrady obce od správního orgánu, na základě jehož požadavku došlo k omezení vlastnického práva vlastníka, popřípadě od kraje nebo státu, pokud došlo ke změně územně plánovací dokumentace obce nebo kraje v důsledku jejího uvedení do souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, zde se úprava zjednodušila a zůstává v principu beze změn.

Lze uzavřít, že NSZ převzal úpravu z dosavadního stavebního zákona a v důvodové zprávě uvádí, že ani soudní judikatura si nežadá větších změn, s čímž, i s přihlédnutím ke zde rozebíraným rozhodnutím, lze souhlasit.

Závěr

V úvodu práce byly kladeny otázky související především s přiměřeností poskytování kompenzací za změnu v území, okruh položek, které jsou nahrazovány, lhůta pěti let k možnosti požadovat náhradu a intenzita zásahu do práv vlastníků.

SZ obsahuje způsob poskytování náhrad za změnu v území za určité situace, kterou mohou nastat. Případy, které lze označit jako zbytkové, jsou řešeny skrze judikaturu, která se shoduje na přímém využití čl. 11 odst. 4 LZPS za podmínky,

že intenzita zásahu, tj. intenzity toho, co je možné po vlastníkově ještě oprávněně požadovat, aby strpěl, překročí spravedlivou míru. Tyto postupy by měly zachytit veškeré oprávněné nároky poškozených vlastníků, kteří zažádají o přiznání náhrady a tuto doloží včetně její výše. Soudní praxe se shoduje také na přiměřeném užití § 102 SZ při postupu podle čl. 11 odst. 4 LZPS, tedy včetně zmiňované lhůty pěti let. Tato podstupuje kritiku za přílišné omezování legitimního očekávání vlastníků, nicméně, jak bylo uvedeno, v NSZ se objevuje stejná metoda. Dle názoru autora by bylo možné s trochou dávky inspirace z občanského zákoníku v rámci některých institutů tuto lhůtu kompromisně prodloužit na deset let. Ovšem je otázka, zda prodloužení o 100% není nepřiměřené kladení zátěže na obce vydávající územní plány.

Shrnutí:

Článek s názvem Kompenzace omezení vlastnického práva územním plánem si klade za cíl rozebrat a přiblížit tematiku omezení vlastnického práva územním plánem, resp. změnou využití území novým územním plánem, nebo v podobě změny platného územního plánu. V určitých případech je takové omezení doprovázeno právem na kompenzaci ze strany orgánů veřejné správy. Článek nahlíží na téma z následujících pohledů. Zejména se text zabývá postupem a způsobem poskytování náhrady, právní úpravou a dalšími procesy s tímto institutem souvisejícími. Důležitý je postoj rozhodovací soudní praxe, jakož i vývoj judikatury v čase a různých okolnostech. Vzhledem k povaze vlastnického práva jakožto základního práva nejen v tuzemském právním řádu, ale i na základě mezinárodních lidskoprávních dohod, hraje podstatnou také ústavněprávní rozměr omezování jednoho ze základních práv. Zároveň v současné době probíhá stále věcná diskuze nad rekonstrukcí veřejného stavebního práva, která má potenciál zasáhnout do současného systému poskytování náhrad za změnu využití území. Konečně text uvádí některé úvahy *de lege ferenda*.

Compensations For Limitation Of The Right To Property By A Development Plan – summary:

This article titled Compensations For Limitation Of The Right To Property By A Development Plan has its goal to discuss and to explain a topic of limitation or restriction of the right to peaceful enjoyment of possessions caused by a development plan and concretely by issuing a new plan or by issuing an alteration of the plan. In some circumstances laid down this restriction of the right to property is accompanied by entitlement to a compensation awarded by administrative law authorities. The paper takes points of view as followings. Especially this article discusses process and means of providing the compensations, legislation and other relative circumstances connected to the compensation. Verry important is the attitude of the courts institutions and its judicial decisions as it may vary during the time or within a context. Pursuant to the nature of the right to property as one of the human right not just

within the Czech rule of law but also within international charts of human rights there is an important role of the constitutional dimension of the restriction of right to property. Also there is a public building law recodification running during this time so this may affect abovementioned compensation instrument. Finally there are considerations what the law should be taken under.