

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Ladislav Sogel

Náhrada škody za omezení vlastnického práva nástroji územního plánování

Rigorózní práce

Olomouc 2022

Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma *Nábrada škody za omezení vlastnického práva nástroji územního plánování* vypracoval samostatně a s využitím literatury a informací, na něž odkazuji.

V Brně dne 2. 12. 2022

Ladislav Sogel

Na tomto místě je mi milou povinností, že mohu poděkovat **JUDr. Alešovi Máchovi, Ph.D.**, bez jehož odborného vedení při vypracovávání této práce, cenných rad, připomínek, podnětů, a především notné dávky trpělivosti by tato práce nevznikla.

Použité zkratky:

Nástroje	– nástroje územního plánování
Politika	– politika územního rozvoje
Zásady	– zásady územního rozvoje
Dokumentace	– územně plánovací dokumentace
Stavební uzávěra/opatření	– územní opatření o stavební uzávěře
Opatření o asanaci území	– územní opatření o asanaci území
NSS	– Nejvyšší správní soud
NS	– Nejvyšší soud
ÚS	– Ústavní soud
Listina	– usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
Zákon č. 82/1998 Sb.	– zákon č. 82/1998 Sb., zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)
Stavební zákon	– zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
Nový stavební zákon	– zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon
BauGB	– Baugesetzbuch

Obsah

1	Úvod	5
2	Východiska práce	7
2.1	Územní plánování.....	7
2.2	Vlastnické právo.....	9
2.2.1	Charakteristika vlastnického práva.....	9
2.2.2	Omezení vlastnického práva	9
2.3	Ukotvení nároku na náhradu v systému odpovědnosti veřejné správy a jeho povaha..	13
3	Nástroje územního plánování a zásah do vlastnického práva	16
3.1	Územně plánovací podklady	16
3.1.1	Územně analytické podklady.....	16
3.1.2	Územní studie.....	17
3.2	Politika územního rozvoje.....	18
3.3	Územně plánovací dokumentace.....	20
3.3.1	Územní rozvojový plán.....	22
3.3.2	Zásady územního rozvoje.....	23
3.3.3	Územní plán	31
3.3.4	Vymezení zastavěného území obce.....	35
3.3.5	Regulační plán	36
3.4	Územní opatření	39
3.4.1	Územní opatření o stavební uzávěře.....	39
3.4.2	Územní opatření o asanaci území.....	41
3.5	Předkupní právo.....	43
4	Náhrada podle stavebního zákona	44
4.1	Náhrada v případě stavební uzávěry	46
4.2	Náhrada v případě zrušení určení pozemku k zastavění.....	48
4.2.1	Nástroje územního plánování a zrušení určení k zastavění.....	48
4.2.2	Nahrazovaná újma	49
4.2.3	Lhůta.....	50
4.2.4	Aktivita vlastníka pozemku	55
4.2.5	Vrácení poskytnuté náhrady.....	56
4.3	Náhrada podle nového stavebního zákona.....	56
5	Náhrada škody podle zákona č. 82/1998 Sb.	59
6	Přímý nárok na náhradu podle Listiny	61
6.1	Rozlišení vnitřních a vnějších mezí vlastnického práva	61
6.1.1	Aplikovatelnost vytyčených kritérií.....	65
6.2	Působnost přímé náhrady v oblasti nástrojů územního plánování	65
6.2.1	Ztráta výhod užívání v důsledku blokace území.....	66
6.2.2	Pokles hodnoty pozemku	69
6.2.3	Marně vynaložené náklady	72
6.2.4	Náklady vynucené omezením vlastnického práva	75
6.2.5	Ušlý zisk	76
7	Závěr	77
	Zdroje	80
	Shrnutí	87
	Summary	87
	Klíčová slova	88
	Keywords	88

1 Úvod

Pozemek představuje významný ekonomický statek¹ a mnoho osob v něm může spatřovat dokonce vhodné uložení finančních prostředků. Jedním z hledisek, které určuje hodnotu pozemku, je jeho možný způsob využití. Ten je ovlivněn zejména územně plánovací dokumentací jako jedním z nástrojů územního plánování.² Pokles hodnoty pozemku v důsledku přijetí nástroje územního plánování přitom není jediným druhem újmy, který může vlastníkovu pozemku vzniknout. S tím souvisí základní výzkumné otázky, které si v předkládané práci kladu za cíl zodpovědět. Jaké nástroje územního plánování jsou způsobilé zasáhnout do vlastnického práva. Jsou-li takové, pak jaké újmě mohou vést, a konečně, zda má vlastník právo na její případnou náhradu.

První část práce bude věnována základním východiskům, která umožní lépe pochopit problematiku a její zasazení do českého právního řádu. Pojednáno bude o územním plánování, vlastnickém právu, jeho omezení a o povaze nároku na náhradu za zásah do vlastnického práva.

V druhé části se budu zabývat nástroji územního plánování a jejich způsobilostí zasáhnout do vlastnického práva. Nástroje územního plánování nalezneme upravené ve stavebním zákoně v třetí části, hlavě III. Podle stavebního zákona jsou jimi územně plánovací podklady, politika územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, územní opatření a rozhodování o území. Specifickou kategorií je úprava vztahů v území, do které je možné podřadit předkupní právo a náhradu za změnu v území.³ V souvislosti s takto širokým pojetím nástrojů bývá hovořeno o územním plánování v širším slova smyslu.⁴ Předmětem této práce je náhrada za změnu v území, která souvisí s územně plánovací dokumentací a nástroji, které jsou využívány, má-li dojít ke změně územně plánovací dokumentace, avšak pro včasnou ochranu hodnot území či reakci na již nastalou změnu v území je třeba dočasně upravit vztahy v území jiným efektivnějším nástrojem – územním opatřením o stavební uzávěře a územním opatřením o asanaci území. Pro komplexnost práce však bude věnována pozornost i nástrojům, které jejich podobu ovlivňují, tedy politice územního rozvoje a územně analytickým podkladům, a krátce bude zmíněno i předkupní právo, ačkoli je upraveno samostatně vedle institutu náhrady za změnu v území. Pro absenci primární věcné

¹ MAIER, Karel, ŘEZÁČ, Vít. *Ekonomika v území: urbanistická ekonomika a územní rozvoj*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství ČVUT, 2006, s. 4.

² HANÁK, Jakub. *Vývlastnění z environmentálních důvodů*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 90 a 92.

³ FIALOVÁ, Eva. In MACHÁČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 86.

⁴ PRŮCHA, Petr, KLIKOVÁ, Alena. *Věřejné stavební právo*. 2. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2019, s. 21.

souvislosti s náhradou za změnu v území se v práci nebudu zabývat kroky navazujícími na územně plánovací dokumentaci, tedy rozhodováním v území.⁵

V třetí části bude pojednáno o nároku na náhradu za změnu v území podle § 102 stavebního zákona. Především bude zkoumáno, u jakých nástrojů územního plánování má vlastník podle citovaného ustanovení právo na náhradu újmy a jaký druh újmy mu bude kompenzován. Blíže budou analyzovány i další podmínky, jejichž splnění pro vznik nároku § 102 stavebního zákona zakotvuje.

Čtvrtá část bude věnována přímému nároku na náhradu za kvalifikovaný zásah do vlastnického práva podle Listiny. Cílem této kapitoly bude stanovit, u jakých nástrojů a jakých druhů újem připadá v úvahu aplikace Listiny, a jaká jsou hlediska, které je třeba vzít v potaz pro závěr o její skutečné přímé aplikaci, a tedy poskytnutí náhrady za zásah do vlastnického práva vlastníkovu pozemku.

V rigorózní práci se budu zabývat českým právním řádem, přesto v souladu s metodou srovnávací na vhodných místech upozorním na zahraniční úpravu a závěry zahraniční judikatury a doktríny, budou-li vhodnou inspirací a budou-li přenositelné do české právní úpravy. Zvolena bude především německá právní úprava jako blízký právní řád, který obsahuje v BauGB obdobné skutkové podstaty náhrad jako český stavební zákon. Mimo metodu srovnávací bude pro zodpovězení výzkumných otázek využit především jazykový výklad, který umožní prvotní přiblížení k obsahu právní normy, dále subjektivně historický výklad a především objektivně teleologický výklad, neboť uvedené výklady považuji pro zodpovězení výzkumných otázek za relevantní.⁶

Závěrem krátká poznámka ohledně zakotvených zkratek. V předkládané práci jsou zásadně používány pojmy bez použití zkratek tam, kde by zavedení zkratky, byť v doktríně běžně používané, ubíralo podle mého soudu na lehkosti a jednoduchosti čtení textu. Například tak nedochází ke zkracování politiky územního rozvoje na PUR nebo zásad územního rozvoje na ZUR, neboť s četností těchto zkratek v textu klesá komfort čtení a čtenář je zkratkami spíše rušen. Pouze výjimečně, abych se vyhnul nadužívání těchto dlouhých slovních spojení v krátkých úsecích práce, se uchyluji ke zkratce, například politika či zásady, kterou považuji za snesitelnější pro text, a to navíc pouze tam, kde je význam z kontextu zcela jednoznačný.

⁵ Uvedené neplatí absolutně. Zajímavou otázkou je totiž pokles hodnoty pozemku v souvislosti se změnou sousedních či blízkých pozemků, typicky má-li na sousedním pozemku vzniknout stavba produkující imise (např. kravín, letiště, větrná elektrárna). Blíže v kapitole o přímé aplikaci Listiny.

⁶ Blíže srov. MELZER, Filip. *Metodologie nalézáni práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. C. H. Beck, 2011, s. 296.

2 Výhodiska práce

2.1 Územní plánování

Významnou oblastí působnosti orgánů veřejné správy je územní plánování: činnost nezbytná pro rozvoj území a pro ochranu veřejných zájmů, které jsou jí chráněny. Jak napovídá samotný pojem územního plánování, jde o plánovací činnost, jejímž předmětem je území.⁷ Území je základem prostředí, v němž se realizuje převážná část soukromých aktivit i veřejných zájmů.⁸ Je složeno z pozemků. Pozemky představují souvislou část zemského povrchu, jenž je oddělena od ostatních částí, zpravidla hraničními body či rozhradami.⁹ Pro účely stavebního zákona je významné vymezení pozemku katastrálním zákonem.¹⁰ Stavební zákon tento pojem používá, sám pak pro účely stavebního zákona definuje např. stavební pozemek, zastavěný stavební pozemek či nezastavěné území.¹¹

Územní plánování je soubor činností, které se zabývají zkoumáním území a návazně stanovováním a prosazováním pravidel jeho využití a uspořádání.¹² Stavební zákon stanoví v § 18 odst. 1 cíl územního plánování, kterým 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 společnosti obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by obrozňoval podmínky života generací budoucích*. Stěžejním principem územního plánování je tedy udržitelný rozvoj území,¹³ kterým rozumíme rozvoj dotčeného území zajišťující soulad mezi výstavbou a požadavky na příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a kohezi společnosti.¹⁴ Udržitelný rozvoj je zajišťován tím, že územní plánování komplexně a soustavně řeší účelné využití a prostorové uspořádání území.¹⁵ Jedná se přitom o činnost průběžnou, což je ve stavebním zákoně zajišťováno především povinností obcí a krajů sledovat a vyhodnocovat uplatňování územně plánovací dokumentace,¹⁶ a plynulou ve vazbě na dosavadní funkční určení území, nikoli činnost skokovým změn.¹⁷ Způsoby využití území se zpravidla vzájemně podmiňují či vylučují, popř. alespoň v minimálně míře vzájemně ovlivňují – z toho důvodu má právní úprava územního plánování za úkol zajistit efektivní

⁷ PEKÁREK, Milan. *Pozemkové právo*. 1. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 35.

⁸ DIENSTBIER, Filip. In SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 197.

⁹ COUFALÍK, Petr. In ADAMOVIČ, Hana, BRIM, Luboš a kol. *Pozemkové vlastnictví*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 24.

¹⁰ Srov. § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 256/2013 Sb., katastrální zákon.

¹¹ Srov. § 2 stavebního zákona.

¹² DIENSTBIER, Filip. In SLÁDEČEK, POUPEROVÁ a kol.: *Správní právo – zvláštní...*, s. 196.

¹³ HRUŠOVÁ, Klára. In POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRUŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon – online komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, § 18, nebo ŽIDEK, Dominik. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 8.

¹⁴ HANÁK, Jakub. In ADAMOVIČ, BRIM a kol.: *Pozemkové vlastnictví...*, s. 428.

¹⁵ § 18 odst. 2 stavebního zákona, srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136.

¹⁶ POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL, ROZTOČIL, HRUŠOVÁ, LACHMANN: *Stavební...*, § 5.

¹⁷ ŽIDEK: *Ochrana životního prostředí...*, s. 30.

a funkční využití území za současného vzájemného vyvážení veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území.¹⁸ Vzhledem rozmanitosti soukromých a veřejných zájmů a jejich časté protichůdnosti bude výsledkem vždy kompromisní řešení odpovídající aktuálnímu náhledu na priority společenského rozvoje a jeho územních potřeb a požadavků.¹⁹

Územní plánování dále *ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.*²⁰ Právě institut zastavěného území je jedním z významných prostředků regulace využití území, jehož úkolem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území.²¹ Výše citované veřejné zájmy jsou pak dále konkretizovány prostřednictvím úkolů územního plánování, jejichž demonstrativní výčet nalezneme v § 19 stavebního zákona. Naplnění těchto úkolů a jejich prostřednictvím i cílů územního plánování je činěno *nástroji územního plánování*. Jinak řečeno, cíle a úkoly se různou měrou promítají do všech nástrojů územního plánování.²²

Mnohými z nástrojů územního plánování může být zasahováno nejen do veřejných zájmů, ale současně i do práv a zájmů osob.²³ Nástroje územního plánování totiž tím, že určují budoucí využití pozemků, současně stanoví meze vlastnického práva vlastníků pozemků.²⁴ Samotné rozhodnutí o přijetí nástroje územního plánování, zejména pak rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace a o jejím obsahu, je vždy věcí orgánu veřejné správy, který je k tomu podle zákona oprávněn. Avšak toto oprávnění není bezbřehé, neboť příslušný orgán veřejné správy je vždy povinen respektovat zákonem stanovené podmínky či omezení a v obecné rovině rovněž omezení plynoucí z ústavního pořádku, zejména požadavek na rovné zacházení či předvídatelnost právní regulace.²⁵ V procesu územního plánování musí vážit mezi jednotlivými soukromými a veřejnými zájmy a v konečném výsledku některý z nich upřednostnit při zachování proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy.²⁶ U nástrojů územního plánování půjde zpravidla o vyvážení zájmů vlastníků pozemku na jejich vlastnickém právu s ohledem na veřejný zájem, kterým je v neširším slova smyslu zájem na harmonické využití

¹⁸ § 18 odst. 2 stavebního zákona, srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136.

¹⁹ DIENSTBIER, Filip. In SLÁDEČEK, POUPEROVÁ a kol.: *Správní právo – zvláštní...*, s. 204.

²⁰ § 18 odst. 3 stavebního zákona.

²¹ Rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136.

²² FIALOVÁ, Eva. In MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 77.

²³ DIENSTBIER, Filip. In SLÁDEČEK, POUPEROVÁ a kol.: *Správní právo – zvláštní...*, s. 207.

²⁴ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 59.

²⁵ Srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 3 Ao 3/2007-73.

²⁶ Rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31.

území.²⁷ Pro tuto práci je stěžejní možný zásah do vlastnického práva k pozemku nástroji územního plánování.

2.2 Vlastnické právo

Vlastnické právo řadíme mezi základní lidská práva, což ostatně vyplývá ze systematiky Listiny, kde je garantováno a upraveno v čl. 11. Jeho ochrana je základním úkolem právního státu, neboť vlastnictví je předpokladem svobody jednotlivce, jeho rozvoje a jeho soukromé iniciativy.²⁸ Má silný vztah k čl. 26 Listiny, neboť vlastnické právo, resp. právo vlastnit majetek, je základním předpokladem pro podnikání a právo podnikat je do značné míry derivátem vlastnického práva.²⁹ Vlastnické právo je mimo Listinu garantováno v řadě dalších lidskoprávních dokumentů, zejména v čl. 1 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 1 Protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o lidských právech nebo v čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie.

2.2.1 Charakteristika vlastnického práva

Podle čl. 11 Listiny má každý právo vlastnit majetek a vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný rozsah a ochranu. Vymezení obsahu vlastnického práva je ponecháno zákonné úpravě. Podstatná část je upravena v občanském zákoníku,³⁰ avšak podrobnosti nalezneme i v celé řadě dalších zákonů, například i ve stavebním zákoně. Zahrnuje tři složky: právo věc držet, právo s věcí disponovat a právo věc užívat a brát z ní plody.³¹ Oproti tomu z ústavně právního hlediska je možné rozlišovat dvě základní složky, a to vlastnické právo ke konkrétnímu majetku a způsobilost majetek nabývat.³² Omezení vlastnického práva se zpravidla týká první složky, tj. vlastnického práva ke konkrétní věc (majetku).³³

2.2.2 Omezení vlastnického práva

Vlastnické právo není právem absolutním, a tak jako jiná základní práva může být omezeno ve prospěch jiného základního práva či veřejného zájmu.³⁴ Pro jeho omezení se uplatní především zásady stanovené v čl. 4 Listiny a podle okolností konkrétní situace se rovněž aplikují příslušné

²⁷ K veřejnému zájmu na harmonickém využití území srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 3 Ao 3/2007-73.

²⁸ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In POSPÍŠIL, Ivo, LANGÁŠEK, Tomáš, ŠÍMÍČEK, Vojtěch, WÁGNEROVÁ, Eliška. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 300.

²⁹ VOMÁČKA, Vojtěch, TOMOSZEK, Maxim. In HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2021, s. 364.

³⁰ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

³¹ PRŮCHOVÁ, Ivana, CHYBA, Jaroslav. *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998, Acta Universitatis Brunensis Iuridica, s. 7.

³² ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In POSPÍŠIL, LANGÁŠEK, ŠÍMÍČEK, WÁGNEROVÁ a kol.: *Listina základních práv...*, s. 301.

³³ VOMÁČKA, Vojtěch, TOMOSZEK, Maxim. In HUSSEINI, BARTOŇ, KOKEŠ, KOPA a kol.: *Listina základních práv...*, s. 366.

³⁴ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06.

testy vyplývající z rozhodovací praxe Ústavního soudu. U zásahů do vlastnického práva převažuje test proporcionality,³⁵ ve specifických situacích však v úvahu připadá rovněž test racionality.³⁶ Jedná-li se o územní plánování, dochází k omezení vlastnického práva především v zájmu ochrany životního prostředí,³⁷ přírody a přírodního bohatství,³⁸ nebo obecněji v zájmu na harmonické uspořádání území.³⁹ Ačkoli nástroje územního plánování nejsou považovány za přímý nástroj environmentální ochrany, vzhledem k procesům, které jejich přijetí ve většině případů předchází, jsou označovány jako nepostradatelný nástroj veřejného zájmu ochrany životního prostředí.⁴⁰ Současně je však nezbytné si uvědomit, že ochrana životního prostředí zprostředkovaně chrání rovněž vlastnické právo, neboť poškození životního prostředí může snižovat hodnotu majetku.⁴¹ Dojde-li ke kolizi vlastnického práva a zájmu na harmonickém uspořádání území, potažmo jiného veřejného zájmu, je třeba provést jejich vzájemné vyvažování. Základním nástrojem tohoto vyvažování je již uvedený test proporcionality, který je z hlediska omezení vlastnického práva nástroji územního plánování stěžejní.

Článek 11 odst. 3 Listiny stanoví tzv. vnitřní meze vlastnického práva a čl. 11 odst. 4 Listiny upravuje tzv. vnější omezení. Podle čl. 11. odst. 3 Listiny platí, že *vlastnictví zvažuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.* Jedná se o omezení, která vyplývají ze samotné podstaty vlastnického práva a dopadají na všechny stejně. V souvislosti s formulací *vlastnictví zvažuje* hovoříme o tzv. sociální funkci vlastnického práva a předpokládá se, že vlastnické právo bude podléhat omezením za účelem plnění této funkce.⁴² Společnost vlastnické právo jednotlivce respektuje a chrání, a proto by měl jednotlivec výměnou za to své vlastnické právo vykonávat takovým způsobem, aby neohrožoval práva jiných nebo zájmy společnosti jako celku.⁴³ Zákonodárci je formulací čl. 11 odst. 3 Listiny dána možnost stanovit prostřednictvím zákonné právní úpravy obecné limity výkonu vlastnického práva, které směřují k ochraně obecných zájmů či jiných základních práv. O omezení ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny půjde typicky u věcí (majetku), které plní veřejný zájem, ať už jde o památky, některé pozemní komunikace nebo

³⁵ Srov. např. nálezy Ústavního ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08, nebo ze dne 12. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17.

³⁶ Srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 2. 2014, sp. zn. I. ÚS 3271/13.

³⁷ JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 170.

³⁸ POUR, Jirí. Zásah do vlastnického práva způsobený změnou územní plánovací dokumentace a právo na náhradu vzniklé škody. *Moderní obec*, 2017, č. 2, s. 78.

³⁹ Srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 3 Ao 3/2007-73.

⁴⁰ ŽIDEK: *Ochrana životního prostředí...*, s. 29.

⁴¹ VOMÁČKA, Vojtěch, TOMOSZEK, Maxim. In HUSSEINI, BARTOŇ, KOKEŠ, KOPA a kol.: *Listina základních práv...*, s. 365.

⁴² Tamtéž.

⁴³ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In POSPÍŠIL, LANGÁŠEK, ŠÍMÍČEK, WÁGNEROVÁ a kol.: *Listina základních práv...*, s. 311.

důležité zdroje, a proto jsou s jejich vlastnictvím spojeny zvláštní povinnosti či omezení, která směřují k zajištění právě takového dotčeného veřejného zájmu.⁴⁴ Tato omezení lze z hlediska ústavní garance považovat za imanentní ústavnímu a potažmo zákonnému vymezení vlastnického práva.⁴⁵

Vždy však k ochraně veřejného zájmu obecná klauzule o mezích vlastnického práva nemusí postačovat a je třeba intenzivnějšího zásahu do vlastnického práva, v krajním případě až vyvlastnění.⁴⁶ Pak již hovoříme o vnějším omezení, pro které Listina zakotvuje ústavní limity, když stanoví, že *vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu*.⁴⁷ Poskytnutí kompenzace (náhrady) se vyžaduje, neboť vlastnické právo – na rozdíl od jiných základních práv – má poměrně jasně vyjádřitelnou materiální ekonomickou hodnotu a jeho realizace je základem společenských tržních transakcí.⁴⁸ Nuceným omezením vlastnického práva rozumíme situace, ve kterých zůstává vlastníkovu jeho vlastnické právo zachováno, avšak je zasaženo do jeho svrchovanosti,⁴⁹ tedy v podstatném rozsahu je znemožněn výkon některé z jeho složek.⁵⁰ Stejně jako u vnitřního omezení i u vnějšího určujeme veřejný zájem,⁵¹ který je omezením sledován, abychom ospravedlnili omezení vlastnického práva a našli protipól pro vzájemné vyvažování.⁵² Zřetelný rozdíl však spočívá v tom, že ústavně komfortní omezení podle čl. 11 odst. 4 Listiny je možné pouze za náhradu. Náhrada by přitom měla být přiměřená a spravedlivá.⁵³

⁴⁴ VOMÁČKA, Vojtěch, TOMOSZEK, Maxim. In HUSSEINI, BARTOŇ, KOKEŠ, KOPA a kol.: *Listina základních práv...*, s. 370.

⁴⁵ Srov. bod 16 stanoviska pléna Ústavního soudu sp. zn. PL. ÚS-st. 27/09 ze dne 28. 4. 2009.

⁴⁶ Ne vždy přitom musí jít o vyvlastnění formální, neboť může dojít k tak intenzivnímu zásahu do vlastnického práva, že hovoříme o vyvlastnění faktickém (VOMÁČKA, Vojtěch, TOMOSZEK, Maxim. In HUSSEINI, BARTOŇ, KOKEŠ, KOPA a kol.: *Listina základních práv...*, s. 370). Blíže k tomu např. KOCOUREK: *Omezení vlastnického...*, s. 27 a násl. anebo GRYGAR, Tomáš. In GRYGAR, Tomáš, FRUMAROVÁ, Kateřina, HORÁK, Ondřej, MASARIK, Marek. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 31 a násl.

⁴⁷ Čl. 11 odst. 4 Listiny.

⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06.

⁴⁹ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1048.

⁵⁰ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08.

⁵¹ Listina rozlišuje mezi obecným zájmem a veřejným zájmem, když o obecném zájmu hovoří u vnitřních omezení podle čl. 11 odst. 3 a o veřejném zájmu u vnějších omezení podle čl. 11 odst. 4. Podrobnější pojednání přesahuje účely této práce, a proto postačí uvést, že obecný zájem je pojmem širším než veřejný zájem, že veřejný zájem je podmnožinou zájmu obecného a konečně, že obecné zájmy představují spíše méně intenzivní společenské zájmy (blíže např. KOUDELKA, Zdeněk. *Správní žaloba ve veřejném zájmu*. *Trestní právo*. 2013, č. 7-8, s. 18, PRŮCHOVÁ, CHYBA: *Omezení vlastnického práva...*, s. 31, KOCOUREK: *Omezení vlastnického...*, s. 23, nebo BALOUNOVÁ, Jana. *Veřejný zájem jakožto podmínka pro nucené omezení vlastnického práva dle soudní judikatury*. In ANDRAŠKO, Jozef, HAMULÁK, Juraj, SENKOVÁ, Silvia. *Ústavné principy v rozhodovacej praxi správnych orgánov : Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavske právnické fórum 2018*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018, s. 30-37).

⁵² VOMÁČKA, Vojtěch, TOMOSZEK, Maxim. In HUSSEINI, BARTOŇ, KOKEŠ, KOPA a kol.: *Listina základních práv...*, s. 370.

⁵³ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In POSPÍŠIL, LANGÁŠEK, ŠÍMÍČEK, WÁGNEROVÁ a kol.: *Listina základních práv...*, s. 314. Obdobně VOMÁČKA, Vojtěch, TOMOSZEK, Maxim. In HUSSEINI, BARTOŇ, KOKEŠ, KOPA a kol.: *Listina základních práv...*, s. 395 a násl. Odlišně ve vztahu k vyvlastnění Grygar, podle kterého by měla být poskytnuta

Výše popsané rozdělení na vnitřní a vnější omezení vlastnického práva, tj. na omezení, za které náhrada je poskytována, a za které není, může být v praxi poměrně problematické. Obecně platí, nejčastěji je o tom hovořeno v souvislosti s územně plánovací dokumentací, že omezení vlastnického práva nástroji územního plánování bude představovat kategorii vnitřních mezí.⁵⁴ V některých případech, zejména v souvislosti s územním plánem, však mohou nastat situace, ve kterých se v důsledku přijetí nástroje územního plánování nebo jeho změny významně ovlivní dispozice vlastníka s jeho pozemkem a způsob budoucího využití jeho pozemku, které může (ale nemusí) být realizováno, s čímž ruku v ruce bude ovlivněna cena pozemku.⁵⁵ Poté je mnohem obtížnější rozlišit, zda se jedná stále o vnitřní omezení či již vnější, za které náleží vlastníkovu náhrada.

Omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 3 Listiny je přípustné, je-li stanoveno zákonem, sleduje legitimní cíl a zásah do vlastnického práva je jen v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucích rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.⁵⁶ Nesplní-li omezení uvedené požadavky, půjde o zásah nepřipustný. Bude-li zásah přípustný, zejména omezení splní test proporcionality, avšak vlastník bude muset nést nepřiměřené břemeno, půjde již o omezení podle čl. 11. odst. 4 Listiny a vlastníkovu bude náležet náhrada.⁵⁷ Nepřiměřeným břemenem přitom rozumíme zásah, jehož citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva snášet.⁵⁸ Zjednodušeně řečeno, poskytnutí náhrady je závislé na intenzitě omezení vlastnického práva,⁵⁹ která může být vyjádřena více faktory, zejména rozsahem omezení a délkou trvání.⁶⁰ Známkou kvalifikovaného omezení je rovněž to, že omezení přesahuje rámec, který vyplývá obecně pro všechny osoby vlastnického práva.^{61,62}

plná náhrada a nikoli pouze přiměřená (GRYGAR, Tomáš. In. GRYGAR, FRUMAROVÁ, HORÁK, MASARIK: *Vyvláštění...*, s. 42.).

⁵⁴ Ve vztahu k územně plánovací dokumentaci například KOCOUREK: *Omezení vlastnického...*, s. 62, nebo usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

⁵⁵ Shodně HANÁK, Jakub. *Vyvláštění...*, s. 90.

⁵⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

⁵⁷ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In POSPÍŠIL, LANGÁŠEK, ŠIMÍČEK, WÁGNEROVÁ a kol.: *Listina základních práv...*, s. 311.

⁵⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

⁵⁹ VOMÁČKA, Vojtěch, TOMOSZEK, Maxim. In HUSSEINI, BARTOŇ, KOKES, KOPA a kol.: *Listina základních práv...*, s. 370.

⁶⁰ ADAMOVÁ, Hana. In ADAMOVÁ, BRIM a kol.: *Pozemkové vlastnictví...*, s. 334.

⁶¹ Tamtéž. Blíže srov. již citované stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. PL. ÚS-st. 27/09, nebo náleží Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 950/17.

⁶² Praxe inklinuje k faktickému zkoumání ústavnosti zásahu do vlastnického práva a následnému zkoumání, zda lze po vlastníkovu požadovat, aby takový zásah strpěl bez náhrady či s jejím poskytnutím (COUFALÍK, Petr. In ADAMOVÁ, BRIM a kol.: *Pozemkové vlastnictví...*, s. 9, nebo podrobněji COUFALÍK, Petr. Omezení vlastnického práva ochrannými pásmy a územními plány v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu. *Právní rozhledy*, 2016, č. 13-14, s. 474).

Lze uzavřít, že omezení vlastnického práva nástroji územního plánování musí respektovat zásady uvedené v čl. 4 Listiny a splňovat princip proporcionality. Jsou-li tyto požadavky splněny, avšak omezení vlastnického práva je pro vlastníka pozemku nepřiměřeným břemenem, jedná se o vnější omezení podle čl. 11 odst. 4 Listiny, za které vlastníkově náleží náhrada. Ačkoli závěr, že je omezení vlastnického práva nástroji územního plánování pro vlastníka nepřiměřeným břemenem, bude záležet na konkrétních okolnostech daného případu,⁶³ pokusím se v této práci nalézt kritéria, která jsou nebo by měla být zohledňována pro závěr o zásahu do vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny.

2.3 Ukotvení nároku na náhradu v systému odpovědnosti veřejné správy a jeho povaha

V důsledku činnosti veřejné správy může jednotlivcům vznikat újma jednak nezákonným správním úkonem či jiným nesprávným úředním postupem veřejné správy a jednak při řádném výkonu veřejné správy. Jedná-li se o řádný výkon veřejné správy, je kompenzace poskytována především v souvislosti se zásahem do vlastnického práva, není však vyloučena kompenzace i za zásahy do jiných ústavně zaručených práv. Například podle krizového zákona⁶⁴ může být porušen zákaz nucených prací, když § 35 citovaného zákona kompenzuje výkon pracovní povinnosti a pracovní výpomoci, nebo podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny⁶⁵ může být omezeno právo na podnikání. Podle některých autorů přitom dochází k zakotvení kompenzací zákonodárcem i nad rámec ústavních povinností.⁶⁶ Mám za to, že pojátkem kompenzací u řádného výkonu veřejné správy je porušení principu rovnosti. Princip právního státu postuluje (mimo jiné) náhradu za ingerenci státní moci, která jednotlivci v souladu s právem ukládá zvláštní břemeno ve prospěch dosažení veřejného zájmu.^{67,68} V zahraničí je zásada rovnosti před veřejnými břemeny uplatňována ve francouzském právu, kde její podstata spočívá v tom, že jedná-li stát v zájmu celého společenství, musí odškodnit nepřiměřenou újmu, kterou při činnosti způsobil jednomu či více konkrétním osobám, čímž se má zabránit tomu, aby veřejné břemeno tížilo některé více než jiné.⁶⁹ Obdobně podle německé nauky o zvláštní oběti má jednotlivec právo na spravedlivou náhradu, pokud musí kvůli veřejnoprávnímu omezení, které porušuje princip rovnosti ve prospěch

⁶³ Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

⁶⁴ Zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon.

⁶⁵ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

⁶⁶ Například Svoboda tak hovoří v souvislosti s § 36 krizového zákona, který podle něj není patrně odrazem ústavních norem [SVOBODA, Tomáš. K Povaze „Krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (2. část). *Právní rozhledy*, 2021, č. 10, s. 348].

⁶⁷ Srov. stanovisko Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09, doplňující stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové.

⁶⁸ Obdobně podle Hejčce a Svobody lze nárok na náhradu zvláštní oběti ve prospěch veřejného zájmu dovozovat z principu právního státu (HEJČ, David, SVOBODA, Tomáš. *Zákon o mimořádných...*, s. 120).

⁶⁹ VAN DAMM, CEES. *European Tort Law*. Oxford University Press, second edition, 2013, s. 537.

veřejného zájmu, čelit zvláštnímu břemenu.⁷⁰ Článek 14 základního zákona Spolkové republiky Německo upravující nárok na náhradu za omezení vlastnického práva je považován za ústavní aplikaci pravidla o zvláštní oběti.⁷¹ Z teorie zvláštní oběti v oblasti náhrad za snížení hodnoty nemovité věci v důsledku přijetí nebo změny územního plánu vychází rovněž rakouské právo.⁷² Bližší pojednání přesahuje rámec této práce, navíc za situace, kdy českou doktrínou jsou tato východiska zmiňována velmi okrajově,⁷³ proto plně postačí vnímat u náhrad za omezení vlastnického práva nástroj územního plánování čl. 11 odst. 4 Listiny jakožto projev výše popsaného principu rovnosti a zkoumat aplikaci tohoto článku a jeho rozsah.

Dospějeme-li k závěru, že vlastníkovu za zásah do vlastnického práva náleží podle čl. 11 odst. 4 Listiny náhrada, je nezbytné hledat mechanismus jejího poskytnutí. Nejdříve zkoumáme, zda zákonná úprava obsahuje úpravu náhrady, popřípadě zda existuje alespoň úprava, jejímž prostřednictvím by byl založen nárok proti subjektu, v jehož prospěch je dané omezení konstruováno a který z něj má prospěch.⁷⁴ Neexistuje-li, má vlastník právo na náhradu přímo na základě čl. 11 odst. 4 Listiny, tj. nárok podle citovaného článku Listiny je svou povahou subsidiární.⁷⁵ Identifikace právní úpravy, podle které je vhodné postupovat, záleží na konkrétních okolnostech, neboť náhrada za zásah do vlastnického práva skýtá různorodé a poměrně specifické situace. Při omezení vlastnického práva nástroj územního plánování se postupuje primárně podle § 102 stavebního zákona. Nevznikne-li nárok na kompenzaci podle § 102 stavebního zákona, neboť skutkové podstaty náhrad nepokrývají všechny možné zásahy, je možné náhradu přiznat přímo na základě čl. 11 odst. 4 Listiny, přičemž v této souvislosti bývá judikaturou odkazováno na přiměřené použití § 102 stavebního zákona,⁷⁶ byť z počátku lze vysledovat tendenci odkazovat na použití zákona č. 82/1998 Sb.⁷⁷

Právní systém chrání právní statky zčásti prostřednictvím soukromého práva a zčásti prostřednictvím veřejného práva a navzdory jejich vzájemnému prolínání nemají stejné funkce a řídí se odlišnými základními principy.⁷⁸ Úprava náhrad za zásahy do vlastnického práva nástroj

⁷⁰ VAN DAMM: *European Tort ...*, s. 540.

⁷¹ Tamtéž.

⁷² Blíže například rozhodnutí rakouského Nejvyššího soudu sp. zn. 2 Ob 52/99g, 6 Ob 105/01m, 2 Ob 52/99g, 7 Ob 303/04s, nebo 6Ob12/06t.

⁷³ Například PITROVÁ, Lenka. Několik poznámek k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci. *Právní rozhledy*, 2017, č. 22, s. 788, MELZER, Filip. Poskytování náhrad za újmy vyvolané krizovými opatřeními v průběhu koronavirové pandemie. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 4, s. 13, nebo HEJČ, David, SVOBODA, Tomáš. *Zákon o mimořádných...*, s. 119. Z judikatury Ústavní soud ve věci náhrad za likvidační účinky solárního odvodu v nálezu ze dne 11. 6. 2018, sp. zn. I. ÚS 1434/17, nebo Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 27. 6. 2018, sp. zn. 22 Cdo 2291/2016.

⁷⁴ ADAMOVÁ, Hana. In ADAMOVÁ, BRIM a kol.: *Poszemkové vlastnictví...*, s. 335.

⁷⁵ Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. PL. ÚS-st. 27/09.

⁷⁶ Například nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 950/17, či usnesení ze dne 19. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 202/20, popř. v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu například rozsudek NS ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013, či usnesení NS ze dne 26. 10. 2020, sp. zn. 22 Cdo 1046/2020.

⁷⁷ Srov. rozsudek NS ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013.

⁷⁸ KOZIOL, Helmut (ed). *Basic Questions of Tort Law from a Germanic Perspective*. Wien: Jan Sramek Verlag, 2015. s. 72.

územního plánování leží v oblasti veřejného práva a doktrína i judikatura správně nehovoří o nároku podle čl. 11 odst. 4 Listiny jakožto o náhradě škody ve smyslu deliktního práva.⁷⁹ Současně nelze odhlédnout od toho, že důsledky omezení vlastnického práva nástroji územního plánování vedou k újmě, kterou lze zásadně přirovnat k majetkové škodě, a minimálně při určení druhů újem a výše újmy je možné přiměřeně využít pravidel pro učení výše škody.⁸⁰ V důsledku omezení vlastnického práva nástroji územního plánování může dojít ke ztrátě zisku (ušlý zisk), nebo ke skutečné škodě v podobě vynaložení nákladů, které by jinak vynaloženy nebyly (vynucené náklady po zásahu do vlastnického práva), snížení hodnoty pozemku a k marnému vynaložení nákladů před zásahem do vlastnického práva (zmařená investice).⁸¹ Posledním druhem újmy je ztráta výhod užívání v důsledku blokace území. Již na tomto místě je nutno předeslat, že ztráta výhod užívání není v oblasti deliktního práva zásadně považována sama o sobě za majetkovou újmu,⁸² v souvislosti s nástroji územního plánování je pak problematické i určení výše této poněkud abstraktní újmy.⁸³

V rámci této práce bude vždy zodpovězeno, zda je konkrétní nástroj územního plánování způsobilý zasáhnout do vlastnického práva, a současně, jaký druh újmy může v důsledku takového zásahu vzniknout.

⁷⁹ Typickým projevem je například určení počátku běhu promlčecí lhůty (např. rozsudek NS ze dne 29. 4. 2021, sp. zn. 22 Cdo 3169/2020).

⁸⁰ Srov. obdobný závěr ve vztahu k náhradám za omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů například podle rozsudku NS ze dne 21. 4. 2022, sp. zn. 25 Cdo 462/2021, kde Nejvyšší soud uložil nižším soudům při určení výše újmy užití pravidel judikatury pro výpočet ušlého zisku, nebo závěr Hejčce a Svobody, podle kterých ve vztahu k výkladu zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 se obecná právní úprava v občanském zákoníku použije zejména při vymezení pojmu „škoda“ (HEJČ, David, SVOBODA, Tomáš. *Zákon o mimořádných...*, s. 122).

⁸¹ Druhy újem částečně převzaty z HANÁK, Jakub. *Právní úprava náhrad za omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů v České republice*. Rigorózní práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2018, s. 18.

⁸² Blíže např. MELZER, Filip. In MELZER, Filip, TĚGL, Petr a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek IX. § 2894-3081*. Praha: Leges, 2018, s. 25.

⁸³ Srov. obiter dictum rozsudku NS ze dne 19. 1. 2022, sp. zn. 22 Cdo 2636/2021, kde Nejvyšší soud vyčetl soudům nižších stupňů, že při určení výše náhrady za blokadu území vyšly z hypotetického pronájmu zamýšlené (dosud neexistující) budovy, aniž by zvážily náklady, které by vlastník pozemku musel vynaložit na vybudování stavby.

3 Nástroje územního plánování a zásah do vlastnického práva

V souladu s cíli vytyčenými v úvodu práce se budu v této kapitole věnovat územně plánovacím podkladům, politice územního rozvoje, územně plánovací dokumentaci a územním opatřením. Úkolem této kapitoly není podat jejich vyčerpávající charakteristiku, ale přiblížit je především s ohledem na jejich způsobilost zasáhnout do vlastnického práva osob a druhy újem, ke kterým mohou vést. V rámci komplexnosti práce bude pojednáno i o předkupním právu.

3.1 Územně plánovací podklady

Územní plánování, jakožto odbornou a komplexní činnost, nelze provádět bez rozsáhlého souboru informací, zejména o území.⁸⁴ Právě k tomu slouží územně plánovací podklady, které vymezuje § 25 stavebního zákona. Rozlišuje územně analytické podklady, jejichž úkolem je vyhodnocení stavu a vývoje území, a územní studie, které ověřují možnosti a podmínky změn v území. Jako podklady jsou používány pro pořizování a změny politiky územního rozvoje či územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území.⁸⁵ Jejich charakteristickým rysem je právní nezávaznost, zejména na rozdíl od územně plánovací dokumentace.⁸⁶

3.1.1 Územně analytické podklady

Účelem územně analytických podkladů je zjistit a vyhodnotit stav a vývoj území, jeho hodnot, omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů, záměrů na provedení změn v území, dále zjištění a vyhodnocení udržitelného rozvoje území a určení problémů k řešení v územně plánovací dokumentaci.⁸⁷ Pro tuto práci je důležité uvést, že veřejnoprávní povolení (především pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení) představují limity využití území, které musí být obsaženy v územně analytických podkladech, a tedy jsou podkladem pro pořizování územně plánovací dokumentace.⁸⁸

Z jejich právní nezávaznosti plyne, že nejsou způsobilé zasáhnout do vlastnického práva osob, leda zprostředkovaně až tím nástrojem územního plánování, kterému jako podklad budou sloužit. To však vždy pouze za předpokladu, že k zásahu do vlastnického práva dochází až přijetím daného nástroje. Mnohdy nástroje územního plánování přebírají omezení vlastnického práva z územně analytických podkladů, ke kterým došlo již dříve na základě správního úkonu podle zvláštního (složkového) zákona, tedy takový správní úkon se nejdříve propsal do územně

⁸⁴ DIENSTBIER, Filip. In SLÁDEČEK, POUPEROVÁ a kol.: *Správní právo – zvláštní...*, s. 196.

⁸⁵ Tamtéž.

⁸⁶ FIALOVÁ, Eva. In MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 114.

⁸⁷ § 26 stavebního zákona.

⁸⁸ Rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139.

analytických podkladů a následně jejich prostřednictvím do konkrétního nástroje územního plánování.⁸⁹

3.1.2 Územní studie

Územní studie navrhují, prověřují a posuzují možná řešení vybraných problémů v území, potažmo ověřují různé varianty řešení problémů v území.⁹⁰ Příslušnými orgány veřejné správy jsou využívány, je-li třeba prověření problémů v podrobnějším měřítku, než v jakém je pořizována jejich územně plánovací dokumentace; ověření ve větší podrobnosti zpravidla vede k neuzení řešení.⁹¹ Pořizují se podle potřeby, jejich pořízení může být uloženo územně plánovací dokumentací, případně se pořizují z vlastního či jiného podnětu.⁹² Aby se územní studie stala nepominutelným podkladem ve smyslu § 25 stavebního zákona, musí být vložena do evidence územně plánovací činnosti podle § 162 stavebního zákona.⁹³ Ani územní studie pro svou nezávaznost není způsobilá zasáhnout do vlastnického práva.

Územní studie rozlišujeme podle jejich účelu. Iniciační územní studie slouží jako podklad pro pořízení politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, jejich změnu či aktualizaci.⁹⁴ Taková studie nemusí být v souladu s dokumentací, pro jejíž pořízení má být podkladem, proto ji nelze použít pro rozhodování v území, pouze se konstatuje, že územní studie není v souladu s dokumentací, která je pro rozhodování v daném území závazná.⁹⁵ Druhým typem je upřesňující územní studie, která zpřesňuje řešení navržené v územně plánovací dokumentaci a slouží jako poklad pro rozhodování v území.⁹⁶ Při rozhodování v území ji musí stavební úřad vzít v potaz, zabývat se jí a odůvodnit, jakým způsobem ji zohlednil.⁹⁷ Stavební úřad se může od územní studie odchýlit, pokud odklon řádně odůvodní.

Zvláštní význam mají územní studie, jejichž pořízení ukládá územní plán jako podmínku pro rozhodování pro dané území.⁹⁸ Do doby jejich pořízení nemůže dojít ke změně v území. Jestliže dotčený orgán při pořizování územního plánu uplatní ve svém stanovisku požadavek na pořízení územní studie, je nezbytné územní studii pořídit jako podklad pro vydání územního plánu nebo v něm stanovit pořízení územní studie jako podmínku pro rozhodování v území.⁹⁹ Naproti tomu územní studie, jejichž pořízení je uloženo zásadami územního rozvoje, nemohou být podmínkou

⁸⁹ KOCOUREK: *Omezení vlastnického...*, s. 62.

⁹⁰ § 30 odst. 1 stavebního zákona.

⁹¹ PRŮCHA, GREGOROVÁ aj.: *Stavební zákon...*, § 30 [cit. 2022-2-23].

⁹² § 30 odst. 2 stavebního zákona.

⁹³ § 30 stavebního zákona.

⁹⁴ FIALOVÁ, Eva. In MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 127.

⁹⁵ Tamtéž.

⁹⁶ Tamtéž.

⁹⁷ Tamtéž, s. 127.

⁹⁸ § 43 odst. 2 stavebního zákona.

⁹⁹ Rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009-86.

pro rozhodování v území.¹⁰⁰ Opačný závěr by umožňoval nepřiměřenou blokaci poměrně rozsáhlého území, zpravidla několika obcí.¹⁰¹ K tomu doktrína dospívá i s odkazem na stavební zákon, který pro případ územní studie uložené v zásadách územního rozvoje nestanoví lhůtu pro její pořízení a s jejím nepořízením nespojuje žádné důsledky.¹⁰² Již na tomto místě je možné stručně uvést, že upřesňující územní studie může vést k blokaci území,¹⁰³ která za určitých okolností bude představovat zásah do vlastnického práva. Půjde o výše popsané případy, ve kterých územní plán podmíní rozhodování v území pořízením územní studie, avšak ta nebude dlouhodobě (v přiměřené lhůtě) pořízena. Půjde však o zásah územním plánem, který rozhodování v území podmínil územní studií, nikoli o zásah samotnou územní studií. Blíže tak o tomto zásahu bude pojednáno v rámci podkapitoly o územním plánu.

3.2 Politika územního rozvoje

Politika územního rozvoje je dokumentem územního plánování celostátní úrovně, který určuje požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech, strategii a základní podmínky pro naplňování těchto úkolů.¹⁰⁴ Jde o nástroj koordinace územně plánovací činnosti, zejména krajů, zajišťující prosazení celostátních priorit, přitom současně hraje roli i při koordinaci jednotlivých resortních politik a umožňuje promítnutí jejich územních požadavků.¹⁰⁵ Vyznačuje se malou mírou podrobnosti řešení, proto je na místě hovořit o obecnosti předmětu jeho regulace.¹⁰⁶ Politiku územního rozvoje pořizuje pro území celé republiky Ministerstvo pro místní rozvoj, schvaluje ji vláda České republiky¹⁰⁷ ve formě usnesení. Z toho vyplývá její závaznost pro všechny orgány moci výkonné, vč. ústředních orgánů státní správy.¹⁰⁸ Je pořizována povinně a zákon ukládá její pravidelnou aktualizaci.¹⁰⁹

Jak už bylo výše naznačeno, politika územního rozvoje není podle závěrů judikatury z materiálního hlediska opatřením obecné povahy, neboť nepředstavuje konkrétní regulaci přesně vymezeného území s obecně vymezeným okruhem adresátů, jako je tomu u územně plánovací dokumentace.¹¹⁰ Účelem není stanovit přesná pravidla vztahující se ke konkrétní situaci, ale stanovit

¹⁰⁰ FIALOVÁ, Eva. In MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 166. Shodně PRŮCHA, GREGOROVÁ aj.: *Stavební zákon...*, § 36 [cit. 2022-8-23].

¹⁰¹ Tamtéž.

¹⁰² Srov. § 36 odst. 2 stavebního zákona.

¹⁰³ PRŮCHA, GREGOROVÁ aj.: *Stavební zákon...*, § 31 [cit. 2022-1-11], nebo náleží Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17.

¹⁰⁴ § 31 odst. 1 stavebního zákona.

¹⁰⁵ DIENSTBIER, Filip. In SLÁDEČEK, POUPEROVÁ a kol.: *Správní právo – zvláštní...*, s. 209.

¹⁰⁶ PRŮCHA, GREGOROVÁ aj.: *Stavební zákon...*, § 31 [cit. 2022-1-11].

¹⁰⁷ § 31 odst. 3 stavebního zákona.

¹⁰⁸ FIALOVÁ, Eva. In MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 137.

¹⁰⁹ Srov. § 35 stavebního zákona.

¹¹⁰ Zejména usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59.

obecné rámcové úkoly pro navazující územně plánovací činnost.¹¹¹ Je určena orgánům veřejné správy, nikoli jejím adresátům.¹¹² Představuje tedy interní předpis, tj. předpis působící dovnitř veřejné správy, avšak s ohledem na formalizovanou účast veřejnosti při jejím vzniku¹¹³ bývá hovořeno o jejím přesahu samotné vnitřní činnosti veřejné správy.¹¹⁴ Pro tuto svoji povahu nepodléhá přezkumu podle správního řádu ani přezkumu ve správním soudnictví.

Z jednotlivých ustanovení stavebního zákona vyplývá, že v rámci hierarchie nástrojů územního plánování stojí politika územního rozvoje nejvýše. Podle stavebního zákona je závazná pro pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území.¹¹⁵ Územně plánovací dokumentace vždy zpřesňuje řešení obsažená v politice územního rozvoje. Ve vztahu k územně plánovací dokumentaci závaznost politiky vyplývá z pravidel, které se týkají pořizování územně plánovací dokumentace a požadavku na posouzení souladu s politikou územního rozvoje,¹¹⁶ a pravidel upravujících systaci části té územně plánovací dokumentace, která se dostane do rozporu s politikou územního rozvoje.¹¹⁷

Podle Fialové se může politika územního rozvoje uplatnit přímo i při rozhodování v území, a to nejen v případě systace příslušné územně plánovací dokumentace, ale i při její absenci, ať už proto, že se územní plán či regulační nepořizuje povinně, nebo proto, že byly zrušeny, neboť jako opatření obecné povahy podléhají přezkumu.¹¹⁸ Může tak podle ní být teoreticky vydáno územní rozhodnutí pro záměr obsažený v politice územního rozvoje, ale absentující v územně plánovací dokumentaci.¹¹⁹ Tento výklad částečně koresponduje s § 31 odst. 4 stavebního zákona a s § 96b stavebního zákona, který ukládá orgánu územního plánování v závazném stanovisku pro účely územního rozhodování posoudit soulad i s politikou územního rozvoje. Naproti tomu Roztočil uvádí, že na základě politiky územního rozvoje nelze patrně rozhodnout o umístění záměru, aniž by byl konkretizován v územně plánovací dokumentaci.¹²⁰ Odkazuje se přitom na judikaturu Nejvyššího správního soudu k povaze politiky územního rozvoje, podle které musí být jednotlivcům zaručena soudní ochrana proti záměrům zahrnutým do politiky územního rozvoje

¹¹¹ Usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59.

¹¹² Tamtéž. Dále k tomu např. nález Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10, nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 22/14, kde se Ústavní soud zabýval povahou vymezení ploch a koridorů dopravní infrastruktury v politice územního rozvoje, pro které je specifická vyšší míra konkrétnosti napříč nástroji územního plánování.

¹¹³ Srov. § 33 odst. 4 stavebního zákona.

¹¹⁴ FIALOVÁ, Eva. In MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 133, PRŮCHA, GREGOROVÁ aj.: *Stavební zákon...*, § 31 [cit. 2022-1-11], nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10.

¹¹⁵ § 31 odst. 4 stavebního zákona.

¹¹⁶ Srov. posouzení souladu zásad územního rozvoje Ministerstvem pro místní rozvoj podle § 37 odst. 8 stavebního zákona nebo územního plánu krajským úřadem podle § 50 odst. 7 stavebního zákona.

¹¹⁷ Srov. § 41 odst. 5, § 54 odst. 6 a § 71 odst. 4 stavebního zákona.

¹¹⁸ FIALOVÁ, Eva. In MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 136.

¹¹⁹ Tamtéž.

¹²⁰ ROZTOČIL, Aleš. In POTĚŠIL, ROZTOČIL, HRUŠOVÁ, LACHMANN: *Stavební...*, § 31.

právě tím, že mohou podat návrh na zrušení konkretizující části zásad územního rozvoje nebo územního plánu.¹²¹ Tento předpoklad by nebyl splněn, mohl-li by příslušný orgán umožnit záměr pouze na základě politiky územního rozvoje.¹²²

Jsem přesvědčen, že zodpovězení otázky povahy politiky územního rozvoje, posouzení, zda politika územního rozvoje umožňuje jen na svém základě rozhodování v území a otázky možného zásahu do vlastnického práva spolu souvisí. Mám za to, že jestliže není politika územního rozvoje pro svou obecnost z materiálního hlediska opatřením obecné povahy, nemůže být pouze na jejím základě možné rozhodovat v území, a to i s přihlédnutím k tomu, že nepodléhá přezkumu podle správního řádu a ani přezkumu ve správním soudnictví,¹²³ a je pouhým vnitřním předpisem zavazujícím orgány veřejné správy, nikoli její adresáty. Tyto argumenty pak vedou rovněž k závěru, že politikou územního rozvoje nemůže být zasaženo do vlastnického práva osob. To koresponduje s tím, že politika územního rozvoje nemůže být podle Nejvyššího správního soudu konkrétní a přesáhnout rámec své obecnosti, neboť v takovém případě by pro pořizování územně plánovací dokumentace a rozhodování v území nebyla závazná.¹²⁴ Územně plánovací dokumentace navíc nemá pouze automaticky přebírat závěry politiky, ale specifikovat a konkretizovat je, hodnotit jejich dopady, jakož i prověřovat různé možnosti řešení.¹²⁵ Úkol vytyčený politikou územního rozvoje nemusí být nakonec ani v územně plánovací dokumentaci naplněn.¹²⁶ Politika územního rozvoje tedy nemůže zasáhnout do vlastnického práva osob,¹²⁷ její zásah může být pouze prostřednictvím územně plánovací dokumentace, která bude záměry politiky územního rozvoje konkretizovat. Proti případnému zásahu konkretizující části územně plánovací dokumentace se však již adresát veřejné správy může bránit prostředky, které mu poskytuje správní řád či posléze soudní řád správní.

3.3 Územně plánovací dokumentace

Územně plánovací dokumentací rozumíme nástroje, kterými je územní plánování prováděno konkrétněji a pro dílčí území státu.¹²⁸ V odpovídající míře podrobnosti zpřesňují priority územního plánování, rozvojové oblasti a osy, specifické oblasti, plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury vymezené politikou územního rozvoje, a vymezují nové plochy a koridory.¹²⁹

¹²¹ ROZTOČIL, Aleš. In POTĚŠIL, ROZTOČIL, HRŮŠOVÁ, LACHMANN: *Stavební ...*, § 31.

¹²² Tamtéž.

¹²³ Prosazení státních zájmů, např. v podobě dopravní infrastruktury, umožňuje územně rozvojový plán a není k tomu třeba politiky územního rozvoje. Blíže v kapitole o územně rozvojovém plánu.

¹²⁴ Usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59.

¹²⁵ Např. rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103.

¹²⁶ PRŮCHA, GREGOROVÁ aj.: *Stavební zákon...*, § 31 [cit. 2022-1-11].

¹²⁷ Srov. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2016, č. j. 4 Aos 88/2016-35. Shodně PRŮCHA, GREGOROVÁ aj.: *Stavební zákon...*, § 31 [cit. 2022-1-11]: *Pro to, aby záležitost vymezená v politice územního rozvoje zasáhla do práv a povinností jednotlivců (...), musí být převzata a konkretizována závazným správním aktem, kterým jsou zásady územního rozvoje nebo územní plán, vydané formou opatření obecné povahy.*

¹²⁸ DIENSTBIER, Filip. In SLÁDEČEK, POUPEROVÁ a kol.: *Správní právo – zvláštní...*, s. 211.

¹²⁹ PRŮCHA, GREGOROVÁ aj.: *Stavební zákon...*, § 31 [cit. 2022-1-11].

Rozlišujeme územně plánovací dokumentaci různých stupňů, a to územní rozvojový plán, zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. Zvláštním druhem územně plánovací dokumentace je podle doktríny vymezení zastavěného území obce.¹³⁰ Jednotlivé stupně se od sebe odlišují rozsahem řešeného území a mírou podrobnosti obsahu.¹³¹ Vztah jednotlivých stupňů územně plánovací dokumentace je hierarchický a vyšší stupeň je závazný pro nižší,¹³² a současně platí požadavek na subsidiaritu (efektivita rozhodování a blízkost potřebám občanů),¹³³ aby vyšší stupeň neupravoval podrobnosti, které náleží úpravě stupně nižšího.¹³⁴ Souladnost zajišťuje stavební zákon tím, že ukládá pořizovateli daného nástroje, aby zkoumal soulad s nadřazenou územně plánovací dokumentací (a i politiky), stejně jako nadřízený orgán v rámci svého stanoviska¹³⁵ zjistí-li rozpor, navrhne orgánu schvalujícímu danou územně plánovací dokumentaci její zamítnutí.^{136,137} Dalším projevem závaznosti je povinnost příslušného orgánu uvést svou územně plánovací dokumentaci do souladu s vyšším stupněm dokumentace, do té doby nelze podle nesouladné části dokumentace rozhodovat (tzv. sistace).^{138,139} Ačkoli nelze ze stavebního zákona dovodit opačné vazby, tj. že nižší stupeň je závazný pro vyšší, nemůže být územní plánování činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou.¹⁴⁰ Pořizovatel vyššího stupně územně plánovací dokumentace by měl brát zřetel na nižší stupeň a vzhledem k požadavku legitimního očekávání a právní jistoty kontinuitu územního plánování respektovat; požadavek respektu ke kontinuitě však nemůže zamezit revizi stávajícího stavu¹⁴¹ a z existence dřívější územně plánovací dokumentace nelze dovozovat utvoření závazné správní praxe.¹⁴²

Územně plánovací dokumentace je stěžejní z hlediska využití pozemků stran jejich vlastníků. Jednotlivé stupně územně plánovací dokumentace formují obsah vlastnického práva a stanovují jeho limity.¹⁴³ Ze všech nástrojů územního plánování je to především územně plánovací dokumentace, která stanovuje uspořádání území, vymezuje plochy a koridory a jejich využití,

¹³⁰ Např. DIENSTBIER, Filip. In SLÁDEČEK, POUPEROVÁ a kol.: *Správní právo – zvláštní...*, s. 211.

¹³¹ Tamtéž.

¹³² Tamtéž.

¹³³ FIALOVÁ, Eva. In MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 132.

¹³⁴ Srov. § 36 odst. 3 nebo § 43 odst. 3 stavebního zákona.

¹³⁵ Srov. § 38 odst. 2 stavebního zákona u zásad územního rozvoje a § 51 odst. 2 stavebního zákona u územního plánu.

¹³⁶ V případě zásad územního rozvoje § 40 odst. 1 a 3 stavebního zákona a v případě územního plánu § 53 odst. 4 a 6 stavebního zákona.

¹³⁷ PRŮCHA, GREGOROVÁ aj.: *Stavební zákon...*, § 36 [cit. 2022-1-27].

¹³⁸ Tamtéž.

¹³⁹ Srov. § 41 odst. 5 nebo § 54 odst. 6 stavebního zákona.

¹⁴⁰ PRŮCHA, GREGOROVÁ aj.: *Stavební zákon...*, § 36 [cit. 2022-1-11].

¹⁴¹ Rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644.

¹⁴² Zobecnění závěru Nejvyššího správního soudu k územnímu plánu v rozsudku NSS ze dne 21. 9. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76: *Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích územních plánování nelze dovozovat utvoření „závazné správní praxe“ - tím by byla popřena sama podstata územního plánování. Jinou je potom otázka, zda a nakolik lze po navrhovatelích požadovat, aby strpěli případný zásah do vlastnického práva bez náhrady, popř. jaká je přiměřená doba pro trvání takového zásahu.*

¹⁴³ Rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2009, č. j. 1 Ao 2/2011-17.

což ovlivňuje výkon vlastnického práva vlastníků pozemků zařazených do těchto ploch a koridorů.¹⁴⁴ Nejcitelnějším zásahem bude změna funkčního určení pozemku v rozporu s představami a zájmy vlastníka a zpravidla v rozporu s dosavadní územně plánovací dokumentací, která je, jak již bylo uvedeno, z hlediska využití pozemku pro vlastníka stěžejním podkladem. Proto mají vlastníci možnost ovlivnit podobu územně plánovací dokumentace, která je vydávána formou opatření obecné povahy, svou účastí při jejím pořizování.¹⁴⁵ Forma opatření obecné povahy se promítá do členění obsahu územně plánovací dokumentace a toho, že podléhá přezkumu podle správního řádu a i podle soudního řádu správního.¹⁴⁶ Proces projednání je do značné míry podobný,¹⁴⁷ umožňuje veřejnosti se na něm podílet, byť se liší vymezením tohoto okruhu osob a jejich oprávněními.¹⁴⁸

3.3.1 Územní rozvojový plán

Územní rozvojový plán představuje nový druh územně plánovací dokumentace zavedený novelou č. 403/2020 Sb. Vydává jej Ministerstvo pro místní rozvoj na základě politiky územního rozvoje, je závazný pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních a regulačních plánů a pro rozhodování v území.¹⁴⁹ Pořizuje se pro území celé republiky a zákon výslovně stanoví, že se vydává formou opatření obecné povahy.¹⁵⁰ Nesmí obsahovat podrobnosti, které svým obsahem náležejí územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím.¹⁵¹

Ministerstvo pořizuje územní rozvojový plán na základě rozhodnutí vlády nebo na základě aktualizace politiky územního rozvoje.¹⁵² Zákon upravuje obsah a strukturu územního rozvojového plánu, jeho vydání a projednání návrhu územního rozvojového plánu. Proces projednání se vzhledem k republikovému významu a zainteresovaným orgánům v některých ohledech odlišuje od postupu pořizování zbylé územně plánovací dokumentace. I přesto jsou zde však mnohé společné rysy, jako uplatňování stanovisek k návrhu územního rozvojového plánu příslušnými správními orgány¹⁵³ či připomínek veřejností.¹⁵⁴ Podle § 35h je k řízení o zrušení územního rozvojového plánu nebo jeho části příslušný Nejvyšší správní soud.

¹⁴⁴ HANÁK, Jakub. In ADAMOVÁ, BRIM a kol.: *Pozemkové vlastnictví...*, s. 428-429.

¹⁴⁵ Tamtéž, s. 429. K institutu opatření obecné povahy blíže např. HEJČ, David, BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 270 s.

¹⁴⁶ FIALOVÁ, Eva. In MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 167-168.

¹⁴⁷ DIENSTBIER, Filip. In SLÁDEČEK, POUPEROVÁ a kol.: *Správní právo – zvláštní...*, s. 211.

¹⁴⁸ Srov. § 35d odst. 2 a 3, § 39 odst. 2 a § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona.

¹⁴⁹ § 35a odst. 1 a 2 stavebního zákona.

¹⁵⁰ § 35a odst. 3 stavebního zákona.

¹⁵¹ § 35a odst. 4 stavebního zákona.

¹⁵² § 35c odst. 1 stavebního zákona.

¹⁵³ Srov. § 35d odst. 2 stavebního zákona.

¹⁵⁴ Srov. § 35d odst. 3 stavebního zákona.

Zákonodárce zakotvením nového nástroje územního plánování reagoval na stávající problém právní úpravy – nemožnost státu prosadit své zájmy, zejména v oblasti veřejné dopravní a technické infrastruktury.¹⁵⁵ Podle důvodové zprávy lze zájmy státu prosadit politikou územního rozvoje, která však navzdory její závaznosti v mnoha případech selhává.¹⁵⁶ Pro svou obecnost je spíše nepřímou závazná a stavební zákon nijak neřeší, zda je jen na jejím základě možné umístit záměr.¹⁵⁷ Právní úprava byla pro stát bezzubou především tím, že mu neumožňovala trvat na aktualizaci zásad územního rozvoje v závislosti na aktualizaci politiky územního rozvoje, neboť aktualizace zásad územního rozvoje náleží do samostatné působnosti zastupitelstva příslušného kraje.¹⁵⁸ To důvodová zpráva ilustruje příkladem, podle kterého Aktualizace č. 1 Politiky územního rozvoje schválena vládou v dubnu 2015 byla k datu vydání důvodové zprávy (konec roku 2019) promítnuta pouze do zásad územního rozvoje tří krajů.¹⁵⁹

Zřejmým účelem nového nástroje územního plánování je umožnit státu, aby vymezil plochy a koridory, zejména dopravní a technické infrastruktury, které budou mít mezinárodní nebo alespoň republikový význam, avšak budou stanoveny natolik konkrétně, že umožní již na jejich základě bez bližšího vymezení dalšími stupni územně plánovací dokumentace realizovat záměr a vydat územní rozhodnutí. Ostatně patrně i proto má být grafická část zpracována v měřítku, které odpovídá zásadám územního rozvoje.¹⁶⁰

Jsem přesvědčen, že pro svou podobnost se zásadami územního rozvoje (především plochami a koridory, které může vymezovat), musí být i závěr o možném zásahu do vlastnického práva shodný jako u zásad územního rozvoje. O samotné možnosti zásahu do vlastnického práva bude podrobněji pojednáno v následující podkapitole o zásadách územního rozvoje, ke kterým již existují soudní rozhodnutí týkající se omezení vlastnického práva. Závěry uvedené u zásad územního rozvoje jsou přenositelné i na územní rozvojový plán.

3.3.2 Zásady územního rozvoje

Zásady územního rozvoje jsou vydávány formou opatření obecné povahy a pořízovány pro celé území kraje.¹⁶¹ Konkretizují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje a současně určují pro území kraje strategii pro naplňování cílů územního plánování a koordinují územně plánovací činnost obcí.¹⁶² Obsahem zásad územního rozvoje je

¹⁵⁵ Viz 403/2020 Dz, k čl. XXIV, k bodu 25 - § 35a až 35h.

¹⁵⁶ Tamtéž.

¹⁵⁷ Tamtéž.

¹⁵⁸ Tamtéž.

¹⁵⁹ Tamtéž.

¹⁶⁰ § 35b odst. 4 stavebního zákona.

¹⁶¹ § 36 odst. 4 stavebního zákona.

¹⁶² DIENSTBIER, Filip. In SLÁDEČEK, POUPEROVÁ a kol.: *Správní právo – zvláštní...*, s. 211.

stanovení základních požadavků na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezení ploch nebo koridorů nadmístního významu,¹⁶³ zejména se sleduje vymezení ploch a koridorů pro veřejně prospěšné stavby a opatření,¹⁶⁴ stanovení požadavků na jejich využití a kritérií pro rozhodování o změně jejich využití.¹⁶⁵ Přitom se zohledňují specifické podmínky kraje, jeho charakter, stav a možnosti území, jakož i osídlení či vztahy mezi jednotlivými obcemi, a podmínky udržitelného rozvoje území kraje.¹⁶⁶ Zásady územního rozvoje mohou vymezit rovněž územní rezervu, což je plocha či koridor, u nichž má být teprve prověřena určitá možnost jejich budoucího využití (typicky dálnice či vysokorychlostní trať).¹⁶⁷ V územní rezervě potom nelze provádět změny, které by znemožňovaly či ztěžovaly zamýšlené budoucí využití.¹⁶⁸ Konečně v zásadách územního rozvoje mohou být dále vymezeny plochy či koridory s tím, že jsou jejich případné budoucí změny využití podmíněny zpracováním územní studie či regulačního plánu.¹⁶⁹

Stavební zákon umožňuje, aby zásady územního rozvoje upravovaly i záležitosti významu přesahujícího region, avšak taková úprava nesmí být v rozporu s politikou územního rozvoje a v konkrétním případě takový postup nesmí vyloučit Ministerstvo pro místní rozvoj (projev hierarchie nástrojů územního plánování).¹⁷⁰ Opačně zásady územního rozvoje nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu či regulačnímu plánu a navazujícím rozhodnutím (požadavek subsidiarity),¹⁷¹ zejména tím, že by upravovaly plochy a koridory nikoli nadmístního, nýbrž pouze místního významu.¹⁷² Zásady územního rozvoje musí být natolik konkrétní, aby zajišťovaly ochranu veřejných zájmů a zájmu dotčených osob, ale současně obecné do té míry, aby umožňovaly konkrétnější a specifičtější vymezení užití území nižšímu stupni územně plánovací dokumentace.¹⁷³

Zásady územního rozvoje pořizuje krajský úřad,¹⁷⁴ schvaluje zastupitelstvo kraje¹⁷⁵ a jsou závazné pro pořizování a vydávání územních a regulačních plánů a pro rozhodování v území.¹⁷⁶

¹⁶³ K pojmu plocha nadmístního významu a koridor srov. § 3 odst. 1 písm. h) a i) stavebního zákona a rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185. Ačkoli stavební zákon nedefinuje koridory nadmístního významu, je možné charakteristiku nadmístního významu vztáhnout i na koridory, tj. rozsah nebo využití koridorů ovlivňuje území více obcí (ROZTOČIL, Aleš. In POTĚŠIL, ROZTOČIL, HRUŠOVÁ, LACHMANN: *Stavební ...*, § 36).

¹⁶⁴ KOCOUREK: *Omezení vlastnického...*, s. 60.

¹⁶⁵ § 36 odst. 1 stavebního zákona.

¹⁶⁶ FIALOVÁ, Eva. In MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 166-167.

¹⁶⁷ § 36 odst. 1 a 23b odst. 1 stavebního zákona.

¹⁶⁸ § 23b odst. 3 stavebního zákona.

¹⁶⁹ § 36 odst. 2 stavebního zákona.

¹⁷⁰ § 36 odst. 1 stavebního zákona.

¹⁷¹ § 36 odst. 3 stavebního zákona.

¹⁷² Rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53.

¹⁷³ PRŮCHOVÁ, Ivana, ŽIDEK, Dominik. In JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: Obecná část*. 1. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, 2016, s. 442.

¹⁷⁴ § 37 odst. 1 stavebního zákona.

¹⁷⁵ § 41 stavebního zákona.

¹⁷⁶ § 36 odst. 5 stavebního zákona.

Musí být v souladu s politikou územního rozvoje a územním rozvojovým plánem, v opačném případě dochází k jejich sistaci do té doby, než budou aktualizací či vydáním nových zásad uvedeny do souladu.¹⁷⁷

Jsem přesvědčen, že zásady územního rozvoje mohou zasáhnout do vlastnického práva vlastníků. První podobou zásahu do vlastnického práva bude změna charakteru (funkčního využití) pozemku. Určující pro závěr o zásahu do vlastnického práva změnou charakteru pozemku bude míra podrobnosti zásad. Území kraje je zásadami regulováno v různé míře podrobnosti, a to od stanovení priorit územního plánování kraje, k upřesnění koncepce ochrany a rozvoje hodnot kraje, přes vymezení oblastí a os až k vymezení ploch a koridorů nadmístního významu.¹⁷⁸ Zpřesnění vymezení ploch a koridorů vymezených v politice územního rozvoje a vymezení dalších ploch a koridorů nadmístního významu¹⁷⁹ (které jsou nejpodrobnější)¹⁸⁰, především veřejné infrastruktury¹⁸¹ a územního systému ekologické stability,¹⁸² může být dostatečně konkrétní na to, aby byl vlastník schopný svůj pozemek do daného celku zařadit, což je stěžejní předpoklad pro závěr o možném zásahu do jeho vlastnického práva.¹⁸³ Vzhledem k měřítku, v jakém je grafická část zásad územního rozvoje vydávána,¹⁸⁴ to však nemusí být vždy jednoznačně možné. Tato skutečnost však nemůže jít k tíži vlastníka, je nutné vždy určit okruh pravděpodobně dotčených pozemků co neširší a nelze-li vyloučit, že pozemek je skutečně zahrnut do území, je nutno presumovat, že tomu tak je.¹⁸⁵ Přitom platí již jednou uvedené, že šíře ploch či koridorů (obecněji konkrétnost zásad územního rozvoje) by měla být kompromisem mezi požadavkem dostatečně určitého vymezení, které minimalizuje počet osob potenciálně dotčených na svých právech, a požadavkem na ponechání dostatečného prostoru nižšímu stupni územně plánovací dokumentace, aby umožnil v rámci variant řešení upřesnit daný záměr.¹⁸⁶ Je-li vlastník pozemku schopen zařadit jej do plochy či koridoru vymezeného zásadami územního rozvoje, je dalším

¹⁷⁷ § 41 odst. 5 stavebního zákona.

¹⁷⁸ PRŮCHA, GREGOROVÁ aj.: *Stavební zákon...*, § 36 [cit. 2022-1-11].

¹⁷⁹ Obsahové náležitosti stanoví příloha č. 4 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

¹⁸⁰ PRŮCHA, GREGOROVÁ aj.: *Stavební zákon...*, § 36 [cit. 2022-1-11].

¹⁸¹ Dopravní a technická infrastruktura se mírou své podrobnosti v rámci systému nástrojů územního plánování liší od ostatních regulovaných prvků (rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, sp. zn. 1 Ao 7/2011-526).

¹⁸² K pojmu územního systému ekologické stability srov. § 4 odst. 1 a § 59 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a prováděcí vyhláška č. 395/2012 Sb.

¹⁸³ Připadalo by v úvahu, aby k zásahu do vlastnického práva došlo pouze na základě textové části, která by omezila určitý způsob využití pozemku pro specifickou oblast území kraje bez nutnosti vazby na grafickou část zásad. Mohlo by však v takovém případě jít o rozpor s požadavkem subsidiarity a minimalizace zásahu do práv jednotlivců o znemožnění určitého legálního typu ekonomické, stavební či jiné aktivity, která by byla za srovnatelných podmínek jinde na území České republiky běžně provozována a připuštna (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127).

¹⁸⁴ Srov. § 6 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

¹⁸⁵ Rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2013, č. j. 7 AOs 3/2013-31.

¹⁸⁶ Rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526.

předpokladem zásahu do vlastnického práva, aby pravidla, které se k danému celku vymezenému zásadami územního rozvoje váží podle jejich textové části, nebo které vyplývají přímo z právních předpisů, měnila charakter pozemku a tím vlastníka omezovala v jeho vlastnickém právu k pozemku.

K možnosti zásahu do vlastnického práva k pozemku zásadami územního rozvoje dospěl Nejvyšší správní soud u vymezení biokoridoru (který tvoří územní systém ekologické stability), je-li do něj pozemek zahrnut.¹⁸⁷ V takovém případě totiž vlastníkovi pozemku plyne povinnost prvek systému ekologické stability chránit a již v této fázi je tak vlastník omezen v možném budoucím využití pozemku, například tím, že orgány veřejné moci nepovolí činnost, která se s fungováním biokoridoru neslučuje.¹⁸⁸ Tyto závěry učinil Nejvyšší správní soud v rámci přezkumu zásad územního rozvoje jako opatření obecné povahy, neposuzoval tedy zásah v tom smyslu, zda za něj náleží náhrada. Shodně i Průcha uvádí, že vymezení ploch a koridorů pro územní systém ekologické stability v zásadách územního rozvoje představuje zásah do vlastnického práva k pozemku, obdobně to podle něj platí i pro plochy a koridory vymezené pro veřejnou infrastrukturu.¹⁸⁹

Jak již bylo uvedeno v předchozí části, stěžejním předpokladem pro závěr o zásahu do vlastnického práva je, aby pravidla, která vyloučí pro vymezené území z textové části zásad územního rozvoje či přímo z právních předpisů, měnila charakter pozemku. To připadá v úvahu především u ploch a koridorů pro veřejně prospěšné stavby a opatření, se kterými se pojí pro vlastníka pozemku různá omezení, zatímco zbylý obsah zásad (zejména rozvojové oblasti a osy) zásadně postrádá konkrétnost omezení v textové části a lze si jen stěží představit, že by zde byla stanovena taková pravidla, která by zásah do vlastnického práva představovala. Textová část zásad ve vztahu k rozvojovým či specifickým oblastem a osám obsahuje spíše pouhé úkoly obecnější povahy pro územní plánování obcí a právní předpisy k těmto oblastem či osám žádná omezení zásadně nestanoví. Zásah do vlastnického práva tak lze předpokládat především u vymezení ploch a koridorů pro veřejně prospěšné stavby a opatření, neboť pravidla vztahující se k těmto plochám a koridorům mohou omezit vlastnické právo k pozemku, typicky tím, že neumožní pozemek zastavit vlastníkem zamýšleným druhem stavby, ačkoli podle územního plánu bylo takové zastavění možné. Stát se tak může z důvodu, že toto omezení vyplyne přímo z právního předpisu, nebo proto, že textovou částí zásad dojde k situaci té části územního plánu, která s nimi bude v rozporu (části, která zastavění umožňovala).

¹⁸⁷ Rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2013, č. j. 7 Aos 3/2013-31.

¹⁸⁸ Tamtéž.

¹⁸⁹ PRŮCHA, GREGOROVÁ aj.: *Stavební zákon...*, § 36 [cit. 2022-1-11].

Dále je nezbytné přiblížit, jaký druh majetkové újmy může v důsledku zásahu do vlastnického práva změnou charakteru pozemku zásadami územního rozvoje vzniknout. Nabízí se především otázka, zda mohou zásady územního rozvoje vést k újmě v podobě snížení hodnoty pozemku. Mám za to, že taková situace může nastat, je však nezbytné rozlišovat, zda újma vznikla v důsledku zásad územního rozvoje anebo v důsledku jiných správních úkonů, které vymezení plochy či koridoru v zásadách předcházely, nebo které na takové vymezení navazovaly. V souvislosti se zásadami územního rozvoje vznikne pouze újma v podobě poklesu hodnoty, která se bude rovnat rozdílu mezi hodnotou pozemku s vymezenou veřejně prospěšnou stavbou či opatřením a hodnotou pozemku před vymezením veřejně prospěšné stavby či opatření zásadami územního rozvoje.¹⁹⁰ Například pozemek je zařazen v ploše umožňující výstavbu k rekreaci, načež jsou zásady územního rozvoje změněny a pozemek je zařazen do plochy pro veřejně prospěšnou stavbu (protipovodňové opatření).¹⁹¹ Již v tento okamžik dochází v důsledku zásad územního rozvoje k poklesu hodnoty, kterou je možné kompenzovat, neboť u následného vyvlastnění (nastane-li) bude poskytnuta pouze hodnota pozemku zařazeného v ploše pro protipovodňové opatření. Navazují-li na vymezení plochy či koridoru zásadami další kroky podle zvláštních (složkových) zákonů a vlastníkově v jejich důsledku vznikne újma v podobě poklesu hodnoty pozemku, nemá tato újma již souvislost se zásadami územního rozvoje. Zvláštní zákony, které budou problematiku konkrétního opatření (například vytvoření ochranného pásma) upravovat, by měly obsahovat řešení případné náhrady za omezení vlastnického práva v souvislosti s kroky, které budou činěny pro realizaci záměru odpovídajícímu vymezenému veřejně prospěšnému opatření či stavbě. Nebudou-li, je na místě uvažovat o přímé aplikaci čl. 11 odst. 4 Listiny, avšak ve vazbě na konkrétní krok realizace záměru podle zvláštního zákona, nikoli ve vazbě na vymezení plochy či koridoru v zásadách územního rozvoje. V mnoha případech přitom zvláštní zákony přiznávají kompenzaci, ačkoli se nejedná o zásah do vlastnického práva, pro který by bylo nezbytné přiznat náhradu ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny.¹⁹² Újma v podobě poklesu hodnoty dále nevznikne, pokud vymezená plocha, koridor či jiná limitace vlastnického práva podle zásad má předobraz v již realizovaném záměru podle zvláštního (složkového) zákona, tj. budou-li odrážet již existující stav a původcem zásahu do vlastnického práva bude (zpravidla) jiný správní úkon podle zvláštního (složkového) zákona.

Jedná-li se o další druhy újem, jak byly vytyčeny ve východiscích této práce, lze ve vztahu k ušlému zisku uzavřít, že nebude zásadně připadat v úvahu. Změna charakteru pozemku se dotkne

¹⁹⁰ K určení hodnoty pozemku při vyvlastnění srov. například HANÁK, Jakub, ŽIDEK, Dominik, ČERNOCKÝ, Robert. *Zákon o vyvlastnění: Komentář* [Systém ASPI], § 10. Wolters Kluwer [cit. 2022-8-31]. ASPI_ID KO184_2006CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹⁹¹ Příklad částečně převzat z HANÁK, ŽIDEK, ČERNOCKÝ: *Zákon o vyvlastnění...*, § 10, [cit. 2022-8-31].

¹⁹² HANÁK, Jakub. *Právní úprava náhrad...*, s. 13.

vlastníka z hlediska jeho využití, ke kterému je nezbytné příslušného veřejnoprávního povolení (především územní rozhodnutí). Nadále však může užívat pozemek způsobem neodporujícím druhu pozemku podle katastru nemovitostí, byť nebude odpovídat ploše či koridoru podle zásad územního rozvoje. To vylučuje, aby vlastníkovi ušel zisk ve vazbě k činnostem, ke kterým není třeba veřejnoprávního povolení. Jednalo-li by se o činnost, ke které je takového povolení potřeba, vlastníkovi by zisk ujít mohl. Avšak přiznat náhradu újmy v podobě ušlého zisku je možné pouze jeví-li se vysoce pravděpodobné, že by byl záměr skutečně realizován.¹⁹³ Umožňuje-li územně plánovací dokumentace určitý záměr, neznamená to, že bude také povolen. Šlo-li by tak o činnost, která by nebyla možná bez předchozího veřejnoprávního povolení, tj. například zisk v podobě vybudování bytového domu a následného prodeje bytů či jejich pronájmu, bylo by k jeho prokázání, resp. prokázání příčinné souvislosti, nezbytné disponovat alespoň již takovým pravomocným veřejnoprávním povolením umožňujícím realizaci záměru (zastavit pozemek). Pokud by však vlastník pravomocným rozhodnutím disponoval, bylo by možné záměr realizovat bez ohledu na omezení vyplývající ze zásad územního rozvoje.¹⁹⁴ Výjimkou by byly situace, ve kterých by došlo k následnému zrušení veřejnoprávního povolení, především v následném řízení o umístění veřejně prospěšné stavby či opatření.¹⁹⁵ Pak by vlastníkovi mohla náležet i náhrada ušlého zisku.^{196,197}

Vzhledem k obsahu pravidel zásad územního rozvoje nebude zpravidla docházet ke vzniku újmy v podobě nákladů vynucených omezením (tj. vynaložení nákladů, které by jinak nevznikly). Lze si jen stěží představit pravidlo vyplývající ze zásad územního rozvoje, které by vedlo vlastníka k pozemku k nutnosti vynaložit vyšší náklady, byť bez dalšího to vyloučit nelze.

V důsledku zásahu do vlastnického práva změnou charakteru pozemku (funkčního využití) zásadami územního rozvoje může vzniknout újma v podobě marně vynaložených nákladů (zmařená investice). Dojde-li např. k vymezení plochy či koridoru pro veřejně prospěšnou stavbu (vysokorychlostní trať) na místě dosavadní plochy určené územním plánem k zastavění, může být vlastník omezen ve svém vlastnickém právu tím, že na něm nemůže realizovat záměry, které plánoval a pro které již činil kroky (zastavit pozemek). Újma bude spočívat v marně vynaložených realizačních nákladech spočívajících například v nákladech vynaložených na projektovou

¹⁹³ Například rozsudek NS ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. 30 Cdo 2979/2020, či ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2857/2005.

¹⁹⁴ Například rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010-65, ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 Aos 3/2013-58, ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 Aos 2/2013-83, ze dne 25. 6. 2014, č. j. 8 Aos 4/2013-50, nebo ze dne 11. 2. 2022, č. j. 5 As 300/2020-81.

¹⁹⁵ HANÁK, Jakub. *Vyvláštění...*, s. 94.

¹⁹⁶ Tamtéž.

¹⁹⁷ Je však otázkou, zda se nejedná spíše o újmu coby důsledek zrušení veřejnoprávního povolení než o újmu v důsledku přijetí či změny zásad územního rozvoje.

dokumentaci, vybudování infrastruktury k pozemku, nebo v sankci podle smluv již sjednaných pro účely záměru (smlouva o úvěru, o dílo, apod.).

Druhou podobou zásahu do vlastnického práva vedle změny charakteru pozemku je blokáce území. I zde je nezbytný předpoklad konkrétnosti ve smyslu zařaditelnosti pozemku vlastníka do příslušné části území, které je blokováno. Zásady územního rozvoje mohou účinky blokáce nastolit, podmíní-li rozhodování v území požadavkem na pořízení regulačního plánu.¹⁹⁸ V takovém případě stanoví přiměřenou dobu pro jeho vydání, jejím marným uplynutím tato podmínka pro rozhodování zaniká.¹⁹⁹ Podmínka vydání regulačního plánu pro plochu či koridor vede k nemožnosti rozhodovat v daném území a tedy je možné její účinky přirovnat k účinkům stavební uzávěry.^{200,201} Dopady regulačního plánu mohou být výrazné, proto je vhodné pečlivě zvážit jeho nutnost a účel; v praxi je však tato možnost využívána spíše výjimečně.²⁰²

Dále může k blokáci dojít územní rezervou, jejímž podstatným charakteristickým znakem je dočasnost. Nejvyšší správní soud uvádí, že ačkoliv územní rezerva nepředstavuje stavební uzávěru,²⁰³ vlastníky dotčených nemovitostí v možnosti jejich využití omezuje, a je proto na místě, aby takové omezení trvalo co nejkratší dobu.²⁰⁴ Po prověření záměru, který územní rezerva zamýšlí, může být potvrzena (zároveň jsou upřesněny plošné nároky)²⁰⁵ nebo od ní může být upuštěno; výjimečně ze závažných důvodů může být zachována, nemohla-li být prověřena z důležitých důvodů.²⁰⁶ Kraj by pak musel uvést důležité důvody, konkrétní skutečnosti, které bránily prověření územní rezervy během uplynulé doby a proč bude v blízké budoucnosti prověření možné, jinak by další zachování územní rezervy znamenalo svévolný zásah do práv vlastníků dotčených nemovitostí.²⁰⁷ Podle Nejvyššího správního soudu by bylo možné o zásahu do práv vlastníků uvažovat pouze u nedůvodně dlouhého zachování územní rezervy, nikoliv při jejím prvotním zpracování do zásad územního rozvoje (zamýšlené budoucí využití vymezené územní rezervou je pouze k prověření, tudíž není možné tvrdit zásah tím, že na daném území může být budoucí změnou zásad vymezen koridor vysokorychlostní tratě); zásah lze spatřovat pouze v tom, že vlastníci jsou dočasně, po dobu prověřování zamýšleného budoucí využití, omezení realizovat

¹⁹⁸ FIALOVÁ, Eva. In MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 166.

¹⁹⁹ § 36 odst. 2 stavebního zákona.

²⁰⁰ FIALOVÁ, Eva. In MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 166.

²⁰¹ K odlišnostem mezi regulačním plánem a stavební uzávěrou srov. LAJČÍKOVÁ, Anna. Vztah regulačních plánů z podnětu a stavební uzávěry. *Iurium Scriptum*, 2019, č. 2, s. 75 a násl.

²⁰² PRŮCHA, GREGOROVÁ aj.: *Stavební zákon...*, § 36 [cit. 2022-1-11].

²⁰³ V území je totiž nadále možno činit změny, pouze s výjimkou těch, které by podstatně znemožnily či ztížily budoucí využití území způsobem, pro který má být prověřeno (rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, sp. zn. 1 Ao 7/2011-526).

²⁰⁴ Rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53.

²⁰⁵ FIALOVÁ, Eva. In MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 164.

²⁰⁶ Rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53.

²⁰⁷ Tamtéž.

záměry, které by takové budoucí využití podstatně znemožnily či ztížily.²⁰⁸ Možný zásah do vlastnického práva vymezením územní rezervy připustil i Ústavní soud, když zrušil rozhodnutí obecných soudů i Nejvyššího soudu vydaných v řízení o náhradu újmy vzniklé v příčinné souvislosti se zařazením pozemku, který byl územním plánem vytyčen v zastavitelném území, do územní rezervy vysokorychlostní tratě vymezené zásadami územního rozvoje.²⁰⁹ Věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení s tím, že není možné paušálně uzavřít, že by vymezením územní rezervy nemohlo pro její dočasnost dojít k zásahu do vlastnického práva, za které by nenáležela podle čl. 11 odst. 4 Listiny náhrada.²¹⁰ V jiné věci pak Nejvyšší soud již připustil možnost náhrady za újmu vzniklou blokáží územní rezervou.²¹¹

Konečně je otázkou, zda k blokáži území nemůže dojít i dlouhodobou absencí realizace veřejně prospěšné stavby nebo zakotvením etapizace, jak dovodila judikatura ve vztahu k územnímu plánu.²¹² Mám za to, že ano. I u zásad je možná etapizace²¹³ a i u zásad může dojít k blokáži dlouhodobou absencí realizace veřejně prospěšné stavby, neboť nic nevylučuje, aby byla realizace veřejně prospěšné stavby učiněna přímo na základě zásad územního rozvoje, nebude-li z jakéhokoli důvodu územní plán uveden do souladu s nimi. Ostatně dochází-li k blokáži územní rezervou, která teprve prověřuje veřejně prospěšnou stavbu, není důvod, proč by nedocházelo k blokáži území vymezením veřejně prospěšné stavby. Uvedené by mělo platit i pro veřejně prospěšná opatření – je-li vymezeno biocentrum, měly by být následně v přiměřené době přijímány další kroky k realizaci vytvoření biocentra, popř. k stanovení pravidel pro zlepšení jeho stavu či zachování.

Lze tedy shrnout, že zásady územního rozvoje zasahují do vlastnického práva změnou charakteru (funkčního využití) pozemku a blokáží území. Vzhledem k obsahu zásad územního rozvoje a povaze ploch a koridorů pro veřejně prospěšné stavby a opatření bude zásadně vznikat pouze újma v podobě zmařeného záměru (investice) a snížení hodnoty pozemku. Ke vzniku újmy v podobě nákladů vynucených omezením by zásadně docházet nemělo. K blokáži území může zásadami dojít, vymezí-li územní rezervu, podmíní-li rozhodování v území pořízením regulačního plánu, zakotví-li etapizaci, nebo dlouhodobým otálením s realizací veřejně prospěšné stavby či opatření.

²⁰⁸ Tamtéž.

²⁰⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 950/17.

²¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 950/17.

²¹¹ Rozsudek NS ze dne 19. 1. 2022, sp. zn. 22 Cdo 2636/2021.

²¹² Rozsudek NS ze dne 26. 4. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1425/2014, a rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2020, č. j. 54 A 84/2019-79.

²¹³ Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

3.3.3 Územní plán

Územní plán je vydáván formou opatření obecné povahy a pořizován pro celé území obce či vojenského újezdu.^{214,215} Přebírá a zpřesňuje priority, cíle a úkoly zakotvené v politice územního rozvoje, územně rozvojovém plánu a zásadách územního rozvoje a vymezuje cíle a úkoly v místním měřítku a místních souvislostech.²¹⁶ Stanovuje urbanistickou koncepci obce, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury²¹⁷ s přihlédnutím ke specifickým podmínkám, charakteru, stavu a možnostem území obce, struktuře osídlení, charakteru krajiny a k územním vztahům k okolním obcím.²¹⁸ Dále vymezuje zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, plochy pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy, a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.²¹⁹ Na celém území obce vymezí plochy a koridory s rozdílným způsobem využití (přiřadí jim určité funkční využití, jako například plochy čistého bydlení, plochy smíšeného bydlení, plochy lesa, plochy průmyslové výroby apod.)²²⁰ a rozčlení území obce na zastavěné území, zastavitelné plochy a nezastavěné území.²²¹ Ve vybraných plochách a koridorech může územní plán podmínit budoucí rozhodování o změnách uzavřením dohody o parcelaci, zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu.²²²

Územní plán upravuje záležitosti místního významu ve smyslu principu subsidiarity,²²³ může však upravovat záležitosti nadmístního významu,²²⁴ pokud nejsou upraveny zásadami územního rozvoje a pokud to v konkrétním případě nevyloučí krajský úřad.²²⁵ Naopak nesmí obsahovat podrobnosti, které náleží regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí, vyjma situace, že zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení územního plánu stanoví, že bude pořízen, popř. jeho část, s prvky regulačního plánu.²²⁶

Územní plán vydává zastupitelstvo v samostatné působnosti, jeho pořízení přitom není povinné.²²⁷ Je závazným podkladem pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce a pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí.²²⁸ Musí být v souladu

²¹⁴ § 43 odst. 4 stavebního zákona.

²¹⁵ V Praze může být pořízen a vydán pro celé území hlavního města nebo pro část.

²¹⁶ DIENSTBIER, Filip. In SLÁDEČEK, POUPEROVÁ a kol.: *Správní právo – zvláštní...*, s. 218.

²¹⁷ § 43 odst. 1 stavebního zákona.

²¹⁸ FIALOVÁ, Eva. In MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 230.

²¹⁹ § 43 odst. 1 stavebního zákona.

²²⁰ KOCOUREK: *Omezení vlastnického...*, s. 60.

²²¹ FIALOVÁ, Eva. In MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 230-231.

²²² § 43 odst. 2 stavebního zákona.

²²³ PRŮCHA, GREGOROVÁ aj.: *Stavební zákon...*, § 43 [cit. 2022-2-8].

²²⁴ Podle Nejvyššího správního soudu výraz nadmístní význam představuje nadřazený pojem, jehož podmnožinou jsou i záležitosti republikového významu (rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2016, č. j. 4 As 88/2016-35).

²²⁵ § 43 odst. 1 stavebního zákona.

²²⁶ § 43 odst. 3 stavebního zákona.

²²⁷ FIALOVÁ, Eva. In MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 231.

²²⁸ § 43 odst. 5 stavebního zákona.

s politikou územního rozvoje, územně rozvojovým plánem, zásadami územního rozvoje²²⁹ a případně regulačním plánem na jejich základě pořízeným, v opačném případě dochází k jeho sistaci a nemůže být podle takové části územního plánu rozhodováno²³⁰ do té doby, než bude zastupitelstvem obce rozhodnuto o změně nebo pořízení nového územního plánu a jeho obsahu.²³¹ Nejpozději každé 4 roky zpracovává pořizovatel zprávu o uplatňování územního plánu, jehož výsledkem může být návrh na pořízení změny územního plánu anebo zpracování nového územního plánu.²³²

Pro ochranu práv vlastníků nehraje roli to, zda je záležitost nejprve vymezena v zásadách územního rozvoje a pak teprve konkretizována v územním plánu, anebo zda je konkretizována v územním plánu, aniž by byla před tím vymezena v zásadách územního rozvoje, neboť je vlastníkům v obou případech plně zajištěn soudní přezkum, včetně ochrany vlastnických práv.²³³ I proto jsou závěry o možnosti zásahu do vlastnického práva oběma nástroji územního plánování obdobné.

Vzhledem ke konkrétnosti územního plánu²³⁴ je možné bez obtíží zařadit pozemek do konkrétní plochy územního plánu, a proto je územní plán způsobilý zasáhnout do vlastnického práva, vyplývají-li pro vlastníka k jeho pozemku omezení z textové části plánu nebo přímo z právních předpisů. Ostatně to předpokládal i zákonodárce, když zakotvil v § 102 stavebního zákona možnost se v některých případech domáhat náhrady v souvislosti s územním plánem. Náhradou za změnu v území podle § 102 stavebního zákona se budu zabývat v samostatné kapitole.

K zásahu do vlastnického práva může dojít především změnou charakteru (funkčního využití) pozemku, resp. plochy, do které je pozemek zařazen. Typickým zásahem, který bude pro vlastníka představovat patrně největší majetkovou újmu, je změna pozemku ze zastavitelného na nezastavitelný, popř. zastavitelný jiným způsobem, než vlastník původně zamýšlel a byl oprávněn. O zásahu do vlastnického práva je možné hovořit i v souvislosti s určením dalších podmínek (pravidel) způsobu využití ploch, někdy v této souvislosti bývá hovořeno o omezení rozsahu zastavění,²³⁵ jako je například určení možné výše zástavby nebo stanovení rozmezí výměry pro

²²⁹ § 43 odst. 3 stavebního zákona.

²³⁰ § 54 odst. 6 stavebního zákona.

²³¹ § 55 odst. 3 stavebního zákona.

²³² § 55 odst. 1 stavebního zákona.

²³³ PRŮCHA, GREGOROVÁ aj.: *Stavební zákon...*, § 43 [cit. 2022-2-8], a rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2016, č. j. 4 Aos 88/2016-35.

²³⁴ Výkresy grafické části jsou zpracovávány v měřítku katastrální mapy nebo měřítku 1:5000 a vydávají se v měřítku 1:5000 nebo 1:20000; pro rozsáhlejší území lze některé koncepce vydat v měřítku 1:25000. Blíže srov. § 13 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

²³⁵ PERINGER, Marek. Kompenzace omezení vlastnického práva územním plánem. *SbP*, 2022, č. 3, s. 134.

vymezování stavebních pozemků. O možnosti zásahu do vlastnického práva změnou charakteru pozemku není pochyb ani v judikatuře Nejvyššího správního soudu, který posoudil jako zásah do vlastnického práva změnu územního plánu, kterou byl pozemek zařazený v zastavitelné ploše nově zařazen jako plocha zemědělská.²³⁶ Jednalo se však pouze o závěr v rámci přezkumu územního plánu jako opatření obecné povahy, proto se Nejvyšší správní soud nezabýval tím, zda se jedná o zásah, za který by měla být poskytnuta náhrada. Právě otázka toho, zda taková změna zařazení bude představovat zásah do vlastnického práva v míře větší než spravedlivé,²³⁷ tj. za který bude nezbytné poskytnout náhradu, bude stěžejní. Podrobněji se jí budu věnovat v kapitole pojednávající o přímě náhradě podle čl. 11 odst. 4 Listiny.

Újma vzniklá v důsledku změny charakteru plochy může spočívat ve zmaření zamýšleného záměru (zmaření investice), například, vrátíme-li se k modelové situaci z kapitoly o zásadách územního rozvoje, vlastník marně vynaloží náklady na zastavění pozemku, načež mu je změnou územního plánu realizace takového záměru znemožněna.

Dále může újma spočívat ve snížení hodnoty pozemku, avšak ani u územního plánu to neplatí absolutně. Výjimkou mohou být plochy či koridory, ve kterých je podmínkou územního rozhodování pořízení regulačního plánu, neboť ty mohou obsahovat širokou škálu možného využití a až regulační plán upřesní vymezení jednotlivých pozemků v ploše či koridoru. Právě až vymezením pozemků regulačním plánem může nastat pokles jejich hodnoty. Dále snížení hodnoty pozemku nenastává u zařazení pozemku do takových ploch či koridorů, které budou odrážet již existující stav, tj. je nutné zkoumat, zda změna charakteru pozemku územním plánem není svým způsobem pouze formální, zatímco zásah do vlastnického práva je výsledkem faktického stavu území (k zásahu dochází přímo ze zákona) anebo jiné formy činnosti orgánu veřejné správy, která předcházela územnímu plánu. Faktický stav je rozhodný například u účelových komunikací, které vznikají ze zákona naplněním definičních znaků,²³⁸ nebo u veřejných prostranství,²³⁹ kde není rozhodné z hlediska vzniku veřejného prostranství zařazení pozemku do plochy veřejných prostranství v územním plánu.²⁴⁰ Zde totiž nevzniká újma v souvislosti s přijetím územního plánu

²³⁶ Rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29.

²³⁷ Srov. rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, či rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 2 Ao 1/2009-120.

²³⁸ Srov. § 7 zákona č. 13/1997 Sb. a k tomu se vztahující judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, například nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10, ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10, a ze dne 27. 10. 2011, sp. zn. I. ÚS 263/11, nebo rozsudky NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128, ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, nebo ze dne 19. 2. 2021, č. j. 5 As 326/2018-36. K pojmu účelové komunikace blíže např. KOŠINÁROVÁ, Barbora. *Zákon o pozemních komunikacích*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 19 a násl. K případné kompenzaci vlastníka pozemku např. MÁCHA, Aleš. *Bezodůvodné obohacení za užívání účelové komunikace*. *Právní rozhledy*, 2017, č. 21, s. 747.

²³⁹ Srov. § 34 zákona č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení).

²⁴⁰ Blíže k samotné kategorizaci pozemku jako veřejného prostranství a kompenzaci vlastníka pozemku prostřednictvím institutu bezodůvodného obohacení např. HUNEŠ, Karel, RANDUSOVÁ, Eva, MÁCHA, Aleš.

nebo jeho změnou.²⁴¹ Konečně u zařazení pozemku do takových ploch či koridorů, na které navazují další realizační kroky podle zvláštních zákonů, zejména u ploch určených pro veřejně prospěšné stavby a opatření, ale i jiných (například plochy vod a realizační krok spočívající ve zřízení ochranného pásma), je třeba obdobně jako u zásad územního rozvoje dbát na rozlišení toho, jaká újma vznikla právě v důsledku vymezení dané plochy,²⁴² a jaká újma vzniká v důsledku dalších realizačních kroků. Stejně jako u zásad může být kompenzován pouze pokles hodnoty v důsledku změny plochy (z plochy pro rodinné bydlení na plochu určenou pro veřejně prospěšnou stavbu), nikoli zásahy a případné poklesy hodnot či jiné druhy újem, ke kterým dochází v následujících krocích.

O ušlém zisku platí, co bylo uvedeno v rámci pojednání o zásadách územního rozvoje, pro stručnost na tuto pasáž odkazují. Obsah pravidel územního plánu zpravidla nepovede ke vzniku újmy v podobě nutnosti vynaložit náklady, které by jinak nevznikly. Na druhou stranu je vznik takové újmy pravděpodobnější než u zásad územního rozvoje.

Stejně jako u zásad územního rozvoje může dojít k zásahu do vlastnického práva blokadí území, čímž vznikne újma ztráty výhody užívání pozemku, tedy tím, že územní plán vymezení územní rezervu či podmíní rozhodování v území pořízením regulačního plánu. Na rozdíl od zásad územního rozvoje u územního plánu pak i podmíní-li rozhodování v území pořízením územní studie. Územní studie tak bude mít spolu s regulačním plánem územní časově omezené blokační účinky jako stavební uzávěra.²⁴³ K blokaci území může dojít i v dalších situacích. Judikatura dospěla k závěru o zásahu do vlastnického práva s případnou možností domáhat se náhrady v případě etapizace územního plánování²⁴⁴ a dlouhodobé nečinnosti při realizaci veřejně prospěšné stavby předpokládané územním plánem.²⁴⁵ V rámci přezkumu územního plánu Krajský soud v Praze

Veřejné prostranství a jeho platný vznik. *Právní rozhledy*, 2017, č. 10, s. 366, nebo ADAMOVIČ, Hana. In ADAMOVIČ, BRIM a kol.: *Pozemkové vlastnictví...*, s. 369 a násl.

²⁴¹ Uvedené neplatí absolutně. Vymezení veřejného prostranství v územním plánu totiž může vést k zásahu do vlastnického práva, neboť tím může vzniknout předkupní právo k pozemku či stavbě zařazenému v takové ploše, vymezi-li ho obec v textové části územního plánu (§ 101 stavebního zákona). O předkupním právu podle stavebního zákona bude pojednáno v samostatné kapitole.

²⁴² Srov. POŘÍZEK, Jan. *Náhrada za omezení vlastnického práva vymezením veřejně prospěšné stavby*. [online]. Epravo.cz, 26. 7. 2016 [cit. 7. 3. 2022]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/nahrada-za-omezeni-vlastnickeho-prava-vymezenim-verejne-prospesne-stavby-v-uzemnim-planu-102366.html>> Pořízek dochází k závěru o omezení vlastnického práva a možnosti náhrady již v případě samotného vymezení veřejně prospěšné stavby s tím, že již po jejím vymezení je vlastník v nejistotě budoucího vyvlastnění, což mu zapovídá realizovat na pozemku stavební či jiné záměry nebo jakékoli úpravy, vyvlastnění si nemůže vynutit a prodej pozemku bude pro pokles jeho hodnoty nevýhodný. Mám za to, že uvedené argumenty spíše svědčí o nutnosti přiznat náhradu z důvodu blokace území, nebyla-li by veřejně prospěšná stavba realizována v přiměřené době.

²⁴³ DOLEŽALOVÁ, Veronika. In VÁVROVÁ, DOLEŽALOVÁ, KNECHT, ZAHUMENSKÁ, KONEČNÁ, HUMLÍČKOVÁ, ČERNÍN a STRAKOŠ: *Stavební zákon...*, § 43. [cit. 2022-2-8].

²⁴⁴ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2020, č. j. 54 A 84/2019-79.

²⁴⁵ Rozsudek NS ze dne 26. 4. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1425/2014.

přirovnal účinky etapizace ke stavební uzávěře či územní rezervě, byť s odlišnostmi,²⁴⁶ a uzavřel, že dotčený vlastník pozemku může v závislosti na délce trvání etapizace a rozsahu omezení vlastnického práva dosáhnout náhrady újmy podle čl. 11 odst. 4 Listiny za přiměřeného použití § 102 stavebního zákona. Podle Nejvyššího soudu může dlouhodobá nečinnost při realizaci veřejně prospěšné stavby s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem vést k přiznání náhrady za omezení vlastnického práva, neboť vlastník pozemku předpokládá, že dojde k realizaci veřejně prospěšné stavby v přiměřené době a za omezení či vyvlastnění svého práva mu bude přiznána odpovídající náhrada.²⁴⁷ Pokud k realizaci veřejně prospěšné stavby nedojde, bude postavení vlastníka pozemku nejistým, neboť jakákoli stavební činnost, bude-li vůbec možná, je vzhledem k hrozícímu vyvlastnění riziková, a hodnota jeho pozemku bude zpravidla nižší, než u pozemku obdobného druhu a charakteru, u něhož vyvlastnění není předpokládáno.²⁴⁸ Domnívám se, že shodně bude mít blokační účinky i vymezení veřejně prospěšného opatření, nebude-li realizováno v přiměřené době. Konečně blokační účinky může mít rovněž dohoda o parcelaci, avšak vzhledem k zapojení všech vlastníků pozemků zahrnutých do územního celku, v němž je rozhodování v území podmíněno dohodou o parcelaci, bude problematické prokázání příčinné souvislosti, neboť dlouhodobost blokace bude záviset i na vůli jednotlivých vlastníků dohodu uzavřít.

Z uvedeného vyplývá, že závěry o možném zásahu do vlastnického práva územním plánem jsou obdobné těm u zásad územního rozvoje. Oproti zásadám územního rozvoje dochází územním plánem k blokaci území i územní studií, jejímž pořízením může územní plán na rozdíl od zásad územního rozvoje podmínit rozhodování v území.

3.3.4 Vymezení zastavěného území obce

Není-li pro obec vydán územní plán, může obec rozhodnout o pořízení vymezení zastavěného území, které schvaluje rada obce formou opatření obecné povahy postupem podle § 59 a § 60 stavebního zákona.²⁴⁹ Území obce je vždy členěno na zastavěné a nezastavěné území, popřípadě i zastavitelné plochy, jsou-li vymezeny.²⁵⁰ Zastavitelná plocha je plocha určená k budoucímu zastavění, kterou lze vymežit pouze územním plánem či zásadami územního rozvoje.²⁵¹ Zastavěné území má význam z hlediska možnosti provádění změn v území a náročnosti

²⁴⁶ Oproti územní rezervě nelze u podmínky etapizace trvat na tom, že musí být splnitelná v nedaleké budoucnosti. Je založena na věcných důvodech, které mnohdy mohou být v určité míře nezávislé na vůli obce – ta například nemusí disponovat finančními prostředky na vybudování chybějící infrastruktury (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2020, č. j. 54 A 84/2019-79).

²⁴⁷ Rozsudek NS ze dne 26. 4. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1425/2014.

²⁴⁸ Tamtéž.

²⁴⁹ DIENSTBIER, Filip. In SLÁDEČEK, POUPEROVÁ a kol.: *Správní právo – zvláštní...*, s. 222.

²⁵⁰ FIALOVÁ, Eva. In MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 330.

²⁵¹ § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona.

takového postupu.²⁵² V nezastavěném území lze umisťovat stavby velmi omezeně, nemá-li obec územní plán pak od 1. 1. 2021 vůbec.²⁵³

Zastavěné území se vymezuje územním plánem²⁵⁴ nebo samostatným postupem podle § 59 a § 60 stavebního zákona, nemá-li obec území vymezeno ani jedním z těchto postupů, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. 9. 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí – intravilán.²⁵⁵ Při vymezení zastavěného území územním plánem či postupem podle § 59 a 60 stavebního zákona se vychází z vymezení v § 58 odst. 2 stavebního zákona,²⁵⁶ tedy hranice zastavěného území se s intravilánem kryje pouze přibližně.²⁵⁷ Proto může hypoteticky vzniknout újma zrušením územního plánu či opatření obecné povahy vymezujícím zastavěné území podle § 59 a § 60 stavebního zákona, neboť pak by bylo zastavěné území určeno striktně intravilánem a některý z pozemků by se mohl nově ocitnout mimo zastavěné území. Škoda by však vznikla zrušením nezákonného územního plánu a bylo by na místě uvažovat o aplikaci zákona č. 82/1998 Sb.

Vymezení hranic zastavěného území je činěno podle § 58 stavebního zákona na základě současných účelových určení dotčených pozemků.²⁵⁸ Případný původ újmy by nespočíval ve vymezení zastavěného území, ať už územním plánem nebo postupem podle § 59 a § 60 stavebního zákona, ale je třeba jej hledat v postupu, který vedl k účelovému určení pozemků.²⁵⁹

3.3.5 Regulační plán

Regulační plán je fakultativní nástroj vydávaný formou opatření obecné povahy,²⁶⁰ který řeší územní mnohem podrobněji než územní plán.²⁶¹ Zatímco územní plán se soustředí na základní urbanistickou koncepci, koncepci veřejné infrastruktury a určování funkčního vymezení ploch, je účelem regulačního plánu podrobněji regulovat určitou konkrétní lokalitu.²⁶² Regulační plán stanoví v řešené ploše podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění staveb a jejich prostorové uspořádání, pro ochranu hodnot a charakteru území a vytváření příznivého životního prostředí.²⁶³ Podle zákona musí regulační plán minimálně stanovit podmínky pro vymezení a využití

²⁵² FIALOVÁ, Eva. In MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 330.

²⁵³ Srov. § 188a stavebního zákona.

²⁵⁴ § 58 odst. 3 stavebního zákona.

²⁵⁵ § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona.

²⁵⁶ Srov. § 58 odst. 2 a § 59 odst. 2 stavebního zákona.

²⁵⁷ ROZTOČIL, Aleš. In POTĚŠIL, ROZTOČIL, HRUŠOVÁ, LACHMANN: *Stavební...*, § 58.

²⁵⁸ Rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136.

²⁵⁹ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 1/2008-39, kde Nejvyšší správní soud uzavřel, že omezení zastavitelnosti pozemku podřaditelných pod § 2 odst. 1 písm. e) bod 2 stavebního zákona vyplývá přímo ze zákona, proto reflexe tohoto omezení vymezením zastavěného území nemůže vlastníka takových pozemků nijak zkrátit na jeho právech.

²⁶⁰ § 62 odst. 1 stavebního zákona.

²⁶¹ FIALOVÁ, Eva. In MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 344.

²⁶² LACHMAN, Martin. In POTĚŠIL, ROZTOČIL, HRUŠOVÁ, LACHMANN: *Stavební...*, § 61.

²⁶³ § 61 odst. 1 stavebního zákona.

pozemků, pro umístění a uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezit veřejně prospěšné stavby a opatření.²⁶⁴ Může vymezit rovněž územní rezervu, pak se obdobně použije úprava územní rezervy v zásadách územního rozvoje.²⁶⁵ Obsahem se mohou jednotlivé regulační plány podstatným způsobem lišit, od regulačních plánů představujících obdobu územního plánu určité plochy, přes regulační plány stanovující závazné regulativní prvky či vymezující pozemky pro jednotlivé stavby vč. řešení jejich umístění, až po regulační plány, které jsou svou povahou územním projektem řešícím přesné umístění a prostorové uspořádání a napojení staveb.²⁶⁶ Regulační plán může nahrazovat některá územní rozhodnutí,²⁶⁷ představuje pak určitou formu skupinového územního rozhodnutí.²⁶⁸ Jak je patrné z výše uvedených podob regulačního plánu, není u některých regulačních plánů žádoucí nahrazovat jimi územní rozhodnutí, zejména u těch, jejichž posláním je regulovat záměry, které nemusí být v době jeho přijímání známy,²⁶⁹ nebo těch, které představují fakticky územní plán určité (zpravidla větší) plochy (např. regulační plán podrobněji upravující plochu vymezenou územním plánem jako zastavitelnou s širokou paletou přípustného způsobu využití od vybudování bytových domů až po veřejnou zeleň, typicky u budování nových sídlišť ve městech). V souvislosti s možností regulačního plánu nahradit územní rozhodnutí bývá hovořeno o jeho dvojjediném charakteru, jako jednoho z typů územně plánovací dokumentace a současně jako nástroje, na jehož základě lze umístit stavbu.²⁷⁰ O možnosti zásahu do vlastnického práva částí regulačního plánu nahrazujícího územní rozhodnutí nebude v této práci pojednáno, neboť se nevěnuje ani možnému zásahu územními rozhodnutími.

Regulační plán může vznikat na úrovni obcí i na úrovni krajů. U krajů připadá v úvahu vydání regulačního plánu v ploše či koridoru vymezeném v zásadách územního rozvoje,²⁷¹ zásadně tedy pouze v záležitostech nadmístního významu.²⁷² Vzhledem k podrobnosti regulačního plánu a potřeby jeho koordinace s obcí či obcemi, v jejichž území se nachází řešená plocha či koridor, je regulační plán vydávaný krajem málo užívaným nástrojem.²⁷³ Regulační plány jsou závazné pro rozhodování v území, regulační plány vydávané krajem jsou navíc závazné i pro územní plány a regulační plány vydávané obcemi.²⁷⁴ Regulační plán musí být mimo jiné v souladu s politikou územního rozvoje a nadřazenou územně plánovací dokumentací,²⁷⁵ nebude-li v důsledku

²⁶⁴ Tamtéž.

²⁶⁵ § 61 odst. 1 věta třetí stavebního zákona.

²⁶⁶ LACHMAN, Martin. In POTĚŠIL, ROZTOČIL, HRŮŠOVÁ, LACHMANN: *Stavební...*, § 61.

²⁶⁷ § 61 odst. 2 stavebního zákona

²⁶⁸ FIALOVÁ, Eva. In MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 342.

²⁶⁹ Např. u regulačních plánů pro historická jádra měst (350/2012 Dz).

²⁷⁰ LACHMAN, Martin. In POTĚŠIL, ROZTOČIL, HRŮŠOVÁ, LACHMANN: *Stavební...*, § 62.

²⁷¹ § 62 odst. 2 písm. a) stavebního zákona.

²⁷² § 7 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

²⁷³ PRŮCHA, GREGOROVÁ aj.: *Stavební zákon...*, § 61 [cit. 2022-2-22].

²⁷⁴ § 61 odst. 2 stavebního zákona.

²⁷⁵ Srov. § 68 odst. 4 stavebního zákona.

pozdějšího přijetí či aktualizace těchto nástrojů s nimi v souladu, je regulační plán pořízený z podnětu sistován a obec či kraj jsou povinny jej uvést do souladu.²⁷⁶ V souladu s principem subsidiarity nesmí regulační plán upravovat záležitosti náležející jiným nástrojům územně plánovací dokumentace, zejména územním plánům.²⁷⁷

Můžeme rozlišovat regulační plány z podnětu či na žádost.²⁷⁸ Na žádost²⁷⁹ fyzické či právnické osoby lze regulační plán vydat pouze, stanoví-li tak zásady územního rozvoje nebo územní plán, a pokud je jejich součástí i zadání regulačního plánu.²⁸⁰ Osobám, jejichž pozemky spadají do plochy řešené regulačním plánem na žádost, nemůže vzniknout nárok na kompenzaci újmy vzniklý zásahem do jejich vlastnického práva pro nedostatek příčinné souvislosti, neboť některý z vlastníků podává žádost o vydání regulačního plánu a ostatní musí s regulačním plánem souhlasit.²⁸¹ U regulačního plánu na žádost předpokládá § 71 odst. 7 stavebního zákona jeho možnou změnu pro nesoulad s nadřazenou územně plánovací dokumentací a pro kompenzaci újmy, která by takovým postupem mohla vzniknout, odkazuje na obdobné použití § 102 stavebního zákona. Změna regulačního plánu vydaného na žádost je možná pouze pro nesoulad v záležitostech týkajících se veřejně prospěšných staveb nebo opatření.²⁸²

Regulační plán může být pořízen na základě rozhodnutí zastupitelstva o jeho pořízení z vlastního nebo jiného podnětu²⁸³ nebo pořízení regulačního plánu může být uloženo zásadami územního rozvoje či územním plánem jako podmínka pro rozhodování v území.²⁸⁴ Pak je součástí zásad či územního plánu zadání regulačního plánu a přiměřená lhůta k jeho vydání, jejímž marným uplynutím tato podmínka pro rozhodování v území zaniká.²⁸⁵ Otálením s vydáním regulačního plánu pak může dojít k blokaci území, jak bylo pojednáno v příslušné části této práce o územním plánu a zásadách územního rozvoje.

Regulační plán může vést k zásahu do vlastnického práva, který je možný pouze za náhradu podle čl. 11 odst. 4 Listiny, a to zejména regulačním plánem, který má podobu obdoby územního plánu pro určitou plochu či její část, neboť především jeho obsahem může být určení části pozemků, které mohou být zastavěny. Příkladem může být výše uvedené vytváření nových sídlišť,

²⁷⁶ § 71 odst. 4 a 5 stavebního zákona.

²⁷⁷ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37, kde Nejvyšší správní soud uzavřel, že požadavek na přizpůsobení navrhovaných staveb objemem, tvarem a počtem podlaží představuje stanovení podmínky prostorového uspořádání, konkrétně úpravu charakteru a struktury zástavby, náležející územnímu plánu. Tedy se nejedná o podrobnost, která by náležela regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí.

²⁷⁸ § 62 odst. 1 stavebního zákona.

²⁷⁹ Podle některých autorů se regulační plán vydávaný na žádost více blíží institutu územního rozhodnutí, například LACHMAN, Martin. In POTĚŠIL, ROZTOČIL, HRŮŠOVÁ, LACHMANN: *Stavební ...*, § 62.

²⁸⁰ § 62 odst. 3 stavebního zákona.

²⁸¹ Srov. § 66 odst. 3 písm. e) stavebního zákona.

²⁸² § 71 odst. 6 stavebního zákona.

²⁸³ § 62 odst. 2 stavebního zákona.

²⁸⁴ § 36 odst. 2 a § 43 odst. 2 stavebního zákona.

²⁸⁵ Tamtéž.

pokud by územní plán vymezil plochu jako zastavitelnou s různým způsobem využití, načež z regulačního plánu by následně vyplynulo, že určitý pozemek může být zastavěn, zatímco jiný bude představovat veřejnou (sídelní) zeleň. K zásahu však může dojít i dalším obsahem regulačního plánu, jako například určením uliční čáry. Obdobně jako u územního plánu a zásad územního rozvoje by připadal v úvahu vznik újmy v podobě poklesu hodnoty pozemku či marně vynaložených nákladů. Dojde-li ke změně regulačního plánu vydaného na žádost pro nesoulad v záležitostech týkajících se veřejně prospěšných staveb nebo opatření, připadá v úvahu především náhrada marně vynaložených nákladů a poklesu hodnoty.

Protože regulační plán může vymezit územní rezervu, je možný zásah do vlastnického práva i v podobě blokace území. K blokaci území dále může dojít obdobně jako u zásad územního rozvoje a územního plánu dlouhodobou absencí realizace veřejně prospěšné stavby či opatření zakotvené regulačním plánem anebo upraví-li regulační plán etapizací.²⁸⁶

3.4 Územní opatření

Územní opatření je nástrojem, který z důvodu veřejného zájmu upravuje dočasně poměry v území.²⁸⁷ Rozlišujeme územní opatření o stavební uzávěře a o asanaci území. Obě opatření jsou vydávána formou opatření obecné povahy.²⁸⁸ Vydává je v přenesené působnosti rada obce, popř. rada kraje, dotýká-li se opatření území vícero obcí anebo je-li příslušná rada obce nečinná.²⁸⁹

3.4.1 Územní opatření o stavební uzávěře

Územní opatření o stavební uzávěře omezuje či zcela zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost (nelze omezit či zakázat udržovací práce) ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit či znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace nebo podle jiného vydaného rozhodnutí či opatření v území.²⁹⁰ Stavební uzávěra lze v souvislosti s územně plánovací dokumentací vydat pouze, bylo-li již rozhodnuto o pořízení územně plánovací dokumentaci či o její změně.²⁹¹ Účelem stavební uzávěry je dočasně rezervovat plochy pro jejich budoucí využití v období mezi rozhodnutím o pořízení územně plánovací dokumentace do jejího přijetí. Budoucí využití může být odlišné od stávajícího určení (např. stavební uzávěra zakáže novostavby v ploše, která podle zamýšleného územního plánu nově nemá být určena

²⁸⁶ Srov. příloha č. 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, bod I, odst. 2 písm. h).

²⁸⁷ MACHÁČKOVÁ, Jana. In MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 720.

²⁸⁸ § 97 odst. 1 a 2 stavebního zákona.

²⁸⁹ § 98 odst. 1 stavebního zákona.

²⁹⁰ § 97 odst. 1. stavebního zákona.

²⁹¹ Tamtéž.

k zastavění),²⁹² nebo sice shodné, ale za odlišných podmínek či odlišným postupem (např. pro určitou plochu se jeví vhodnější pořídit regulační plán komplexně řešící výstavbu vč. vybudování přípojek a komunikací, než umožňovat stavby na základě individuálních stavebních záměrů vlastníků).²⁹³ Dále je možné stavební uzávěru vydat, bylo-li zrušeno nebo změněno rozhodnutí o námitkách nebo zrušeno opatření obecné povahy či jeho část o vydání územně plánovací dokumentace.²⁹⁴

Mezi základní náležitosti stavební uzávěry patří omezení či zákaz stavební činnosti, vymezení území, ve kterém se zákaz či omezení uplatní, a doba trvání stavební uzávěry,²⁹⁵ lze-li předem stanovit.²⁹⁶ Určit dobu trvání však bude většinou obtížné, zvláště je-li stavební uzávěra vázána na vydání nové územně plánovací dokumentace.²⁹⁷ Součástí stavební uzávěry může být stanovení podmínek pro povolení výjimek ze zákazu či omezení.²⁹⁸ Protože je dočasnost stavební uzávěry jejím pojmovým znakem, způsobuje nedodržení požadavku nezbytnosti stavební uzávěry její nezákonnost, jde-li o nečinnost dlouhodobou, svévolnou a bez objektivních důvodů.²⁹⁹ Stavební uzávěra totiž nemá sloužit k dlouhodobé či snad trvalé ochraně území, k tomu účelu slouží územně plánovací dokumentace, především územní plán.³⁰⁰

Stavební uzávěra může vést k zásahu do vlastnického práva, což předpokládá § 102 odst. 1 stavebního zákona, který zakotvuje pro takové případy náhradu.

První podobou zásahu bude stanovení zákazu či omezení stavební činnosti. Pokles hodnoty pozemku je vyloučen, neboť jde pouze o dočasné omezení či zákaz před tím, než bude pozemek finálně ovlivněn zpravidla územním nebo regulačním plánem.

Ke vzniku újmy v podobě ušlého zisku by nemělo docházet, neboť omezení nebo zákaz stavební činnosti by neměl zásadně ovlivnit činnost, k níž není třeba územního či navazujících rozhodnutí. Disponuje-li vlastník pozemku již pravomocným rozhodnutím umožňujícím jeho stavební záměr, neměla by stavební uzávěra mít na taková rozhodnutí žádný vliv. Ačkoli někteří autoři uvádí, že zákaz či omezení stavební činnosti se vztahuje i na záměr již řádně dovolený

²⁹² MACHÁČKOVÁ, Jana. In MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 721, nebo LAJČÍKOVÁ, Anna: *Vztah regulačních plánů...*, s. 78.

²⁹³ Srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 2/2008-141.

²⁹⁴ § 97 odst. 1 stavebního zákona.

²⁹⁵ Pro srovnání nový stavební zákon v § 123 odst. 3 stanoví, že nezbytná doba délky uzávěry nesmí být delší než 6 let. Podle § 17 odst. 1 a 2 BauGB je lhůta u obdobného institutu 2 roky s možným prodloužením o 1 rok. Po uplynutí lhůty může však obec podle § 17 odst. 3 BauGB uzávěru znovu vydat, trvají-li podmínky pro její vydání.

²⁹⁶ § 97 odst. 1 stavebního zákona.

²⁹⁷ MACHÁČKOVÁ, Jana. In MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 731.

²⁹⁸ § 99 odst. 1 stavebního zákona.

²⁹⁹ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011-27, nebo ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103.

³⁰⁰ Srov. rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2014, č. j. 7 As 75/2013-53.

stavebním úřadem,³⁰¹ přikláním se k závěru prvního senátu Nejvyššího správního soudu, podle kterého stavební uzávěra nemůže znemožnit stavební činnost na základě již pravomocných veřejnoprávních povolení.³⁰² Je třeba chránit práva nabytá účastníky územních a stavebních řízení v dobré víře,³⁰³ uplatní se tedy shodné závěry judikatury ve vztahu k územně plánovací dokumentaci.³⁰⁴ Ostatně postrádalo by logiku, aby stavební uzávěra zablokovala stavební činnost umožněnou veřejnoprávními povoleními, načež by po přijetí územně plánovací dokumentace stavební činnost realizována být mohla, neboť územně plánovací dokumentace by se pravomocných povolení dotknout nemohla (pokud by veřejnoprávní povolení uplynutím času nepozbylo platnosti).

Újma marně vynaložených nákladů možná je. Vzhledem k dočasnosti stavební uzávěry však bude u některých nákladů v rámci posouzení, zda došlo skutečně k poklesu jejich hodnoty, nezbytné zohlednit i další vývoj v území. O marně vynaložené náklady může jít, neumožní-li územně plánovací dokumentace následně realizaci záměru vlastníka, nebo pokud se v důsledku délky trvání stavební uzávěry ukáže, že byly z jiného důvodu vynaloženy marně. Naproti tomu pokud vlastník vynaloží náklady na projektovou dokumentaci před přijetím stavební uzávěry, avšak následně přijatá územně plánovací dokumentace stavební závěr umožní a vlastník tak bude moc projektovou dokumentaci použít, popřípadě pouze částečně změněnou, náklady marně vynaloženy nebudou.

Náklady, které by jinak vynaložit nebylo nezbytné, nejsou rovněž vyloučeny, například vynaložené na žádost o vydání rozhodnutí o výjimce ze zákazu či omezení činnosti podle stavební uzávěry.

Druhou podobou zásahu bude blokáce území, ke které je judikaturou přirovnávána územní rezerva či podmínění rozhodování v území regulačním plánem.

3.4.2 Územní opatření o asanaci území

Územní opatření o asanaci území je vydáváno ve dvou situacích. V případě, že území bylo postiženo živelní pohromou nebo závažnou havárií, v jejímž důsledku došlo k podstatnému zásahu do využití území, a je nezbytné stanovit podmínky pro odstranění následků pohromy či havárie

³⁰¹ ROZTOČIL, Aleš. In POTĚŠIL, ROZTOČIL, HRŮŠOVÁ, LACHMANN: *Stavební...*, § 97. Shodně KONEČNÁ, Daniela. In VÁVROVÁ, DOLEŽALOVÁ, KNECHT, ZAHUMENSKÁ, KONEČNÁ, HUMLÍČKOVÁ, ČERNÍN a STRAKOŠ: *Stavební zákon...*, § 97. [cit. 2022-2-8].

³⁰² Rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102, a navazující judikatura. Například rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2022, č. j. 59 A 38/2021-55, ze dne 8. 1. 2021, č. j. 55 A 72/2020-84, potvrzený rozsudkem NSS ze dne 31. 8. 2021, č. j. 4 As 14/2021-30, nebo rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, č. j. 51 A 58/2020-58.

³⁰³ Rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102.

³⁰⁴ Viz již příkladno citované rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010-65, ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 Aos 3/2013-58, ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 Aos 2/2013-83, ze dne 25. 6. 2014, č. j. 8 Aos 4/2013-50, nebo ze dne 11. 2. 2022, č. j. 5 As 300/2020-81.

a pro další využití území.³⁰⁵ Dále je možné opatření vydat pro zastavěné území, jsou-li v něm závadné stavby, a to z důvodu hygienických, bezpečnostních, požárních, provozních a ochrany životního prostředí, je-li u nich ve veřejném zájmu naříditi odstranění závad a úpravy staveb.³⁰⁶

Opatření lze vydat pouze na základě předchozího průzkumu dotčeného území a vyhodnocení stavu staveb a pozemků.³⁰⁷ Obsahem opatření je stanovení územních a stavebně technických podmínek pro odstraňování dopadů živelní pohromy nebo havárie anebo závad v území a stanovení podmínek pro budoucí využití vymezeného území; obsahuje seznam staveb, které musí být odstraněny nebo zabezpečeny z důvodu ochrany života či zdraví osob nebo hrozby značných majetkových škod.³⁰⁸ Dnem nabytí účinnosti územního opatření o asanaci území pozbývá v dotčeném území účinnost územně plánovací dokumentace do doby vydání její změny nebo vydání nové (sistace); vydáním změny nebo nové územně plánovací dokumentace pak pozbývá účinnosti územní opatření o asanaci území.³⁰⁹

Územní opatření o asanaci území může vést k zásahu do práv vlastníků pozemků, i proto je zakotveno v § 98 odst. 3 stavebního zákona oprávnění podávat proti návrhu opatření námítky. Oproti stavební uzávěře však § 102 stavebního zákona nezakotvuje nárok na náhradu. Komentářová literatura se touto absencí blíže nezabývá, Lajčíková pak uvádí, že si lze jen stěží představit situace, ve kterých by vlastníkovu opatřením vznikla újma, neboť účelem asanace území je jeho zhodnocení a v případě nahrazení územně plánovací dokumentace novou v neprospěch vlastníka již pak lze využít náhrady zakotvené § 102 stavebního zákona.³¹⁰ S uvedeným nesouhlasím. Aplikace náhrady podle § 102 stavebního zákona v úvahu samozřejmě připadá, ale pouze za zásah, ke kterému došlo přijetím na asanaci navazující územně plánovací dokumentace, nikoli u újem vzniklých v důsledku opatření o asanaci území. Mám za to, že jsou možné zásahy do vlastnického práva a vznik újem obdobě jako u stavební uzávěry (například náklady vynaložené vlastníkem na odstranění stavby či blokáce území), avšak ve většině případů bude obtížné pro vlastníka prokázat příčinnou souvislost mezi opatřením o asanaci území a újmou. Ta bude mít totiž především původ v živelní pohromě či havárii, potažmo v porušení povinnosti vlastníka udržovat stavbu.³¹¹

³⁰⁵ § 97 odst. 2 věta první stavebního zákona.

³⁰⁶ § 97 odst. 2 věta druhá stavebního zákona.

³⁰⁷ § 100 odst. 1 stavebního zákona.

³⁰⁸ § 100 odst. 2 stavebního zákona.

³⁰⁹ § 100 odst. 4 stavebního zákona.

³¹⁰ LAJČÍKOVÁ, Anna. Náhrada za změnu v území. *Právní rozhledy*, 2018, č. 13-14, s. 500.

³¹¹ § 154 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

3.5 Předkupní právo

Vymezením veřejně prospěšné stavby a veřejného prostranství za současného vymezení předkupního práva v textové části územně plánovací dokumentace k takovým plochám vzniká k pozemku a ke stavbě na pozemku předkupní právo ve prospěch obce, kraje či státu, nepostačí-li u veřejně prospěšné stavby zřízení věcného břemene.³¹² V důsledku předkupního práva vzniká vlastníkově povinnost při prodeji pozemku jej nabídnout ke koupi oprávněné osobě. Systematicky je předkupní právo řazeno mezi nástroje územního plánování. Neupravuje však ani zprostředkovaně pravidla využití území,³¹³ spíše obdobně jako náhrada za změnu v území podle § 102 stavebního zákona napomáhá naplnění územně plánovací dokumentace a veřejných zájmů. Nový stavební zákon již předkupní právo neupravuje.³¹⁴

S ohledem na odlišnou povahu předkupního práva oproti zbylým nástrojům územního plánování, jeho okrajovým významem pro práci a nevhodností zařazení pojednání o možném zásahu do vlastnického práva do 6. kapitoly této práce, bude otázka možné kompenzace za zřízení předkupního práva zodpovězena již na tomto místě. Přikláním se přitom k závěrům Hanáka, podle kterého předkupní právo u veřejně prospěšných staveb představuje pouhé meze vlastnického práva, za které není nezbytné poskytovat náhradu.³¹⁵ Je zřízeno na omezený časový úsek, než dojde k vyvlastnění, a případná prodleva s realizací veřejně prospěšné stavby je kompenzována jako důsledek blokáce území.³¹⁶ Jediná ztráta připadající v úvahu by mohla být způsobená nemožností okamžitě získat finanční hotovost prodejem pozemku, ovšem stále se bude jednat o pouhou vnitřní mez vlastnického práva, když pozemek určený k zastavění veřejně prospěšnou stavbou je omezitelně obchodovatelný a zpravidla má jediného kupce.³¹⁷ Domnívám se, že ani u předkupního práva zřízeného k pozemku zařazenému do plochy veřejného prostranství se nejedná o zásah do vlastnického práva, za který by bylo nezbytné poskytnout náhradu. Uplatní se obdobně závěry Ústavního soudu o předkupním právu k pozemkům na území národních parků.³¹⁸ Hodnota pozemku zařazeného do veřejného prostranství bude s ohledem na jeho povahu a možnost jeho užívání osobami odlišnými od vlastníka nižší, tudíž i kompenzace vycházející z jeho hodnoty by byla poměrně nízká, a navíc vlastník bude mít nárok na náhradu za užívání veřejného prostranství z titulu bezdůvodného obohacení.³¹⁹

³¹² § 101 stavebního zákona.

³¹³ Obdobně LAJČÍKOVÁ, Anna. Vymezení předkupního práva podle § 101 StavZ v teorii a praxi. *Právní rozhledy*, 2019, č. 8, s. 292.

³¹⁴ K trvání již zřízených předkupních práv po účinnosti nového stavebního zákona srov. § 327 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

³¹⁵ HANÁK, Jakub. *Vyvlastnění...*, s. 109.

³¹⁶ Tamtéž.

³¹⁷ Tamtéž, s. 110.

³¹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 18/17.

³¹⁹ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 18. 1. 2022, sp. zn. III. ÚS 2049/21.

4 Náhrada podle stavebního zákona

Stavební zákon obsahuje právní úpravu institutu náhrady za změnu v území, která má pomoci naplnění územně plánovací dokumentace při současném respektu vlastnického práva k pozemkům, které jsou dotčeny změnou využití území.³²⁰ Úprava je odrazem čl. 11 odst. 4 Listiny a zákonodárce jejím prostřednictvím inkorporoval mechanismus poskytnutí kompenzace.³²¹ Podle některých autorů zákonodárce zakotvením § 102 stavebního zákona sledoval patrně zvýšení právní jistoty adresátů veřejné správy.³²²

Úprava byla obsažena již v původním znění stavebního zákona, tedy v roce 2006, avšak s tím, že část ustanovení o náhradě za změny související s územním plánem, regulačním plánem nebo územním rozhodnutím nabude účinnosti až dne 1. 1. 2012. Důvodem odložení účinnosti byla nutná příprava orgánů územního plánování na toto rozhodování a vytvoření předpokladů pro uplatňování této odpovědnosti.³²³ Do té doby byla podle § 102 stavebního zákona přiznávána náhrada pouze vlastníkovu pozemku nebo stavby, jehož práva byla při užívání pozemku či stavby omezena územním opatřením o stavební uzávěře.³²⁴ Od roku 2012 nabyly účinnosti i druhý odstavec citovaného ustanovení a náhrada náležela i vlastníkovu pozemku, jehož určení k zastavění bylo zrušeno, a to na základě změny či vydání nového územního, popř. regulačního plánu, nebo zrušení územního rozhodnutí postupem podle § 94 odst. 3 stavebního zákona.³²⁵ Náhrada se stanovila jako rozdíl mezi cenou sjednanou v kupní smlouvě a obvyklou cenou určenou znalcem k okamžiku, kdy pozemek již nebyl určen k zastavění, jestliže byl vlastníkem pozemku nebo jej nabyly v době, kdy byl pozemek zastavitelný podle platného územního plánu, regulačního plánu či územního rozhodnutí.³²⁶ Dále se nahrazovaly náklady vynaložené při uplatňování práv z regulačního plánu či územního rozhodnutí než byly změněny či zrušeny.³²⁷ Ve vztahu k tomuto znění Kocourek uvádí, že je § 102 stavebního zákona možné vnímat jako vodítko pro nalezení hranice mezi vnějším omezením (mezemi) a vnitřním omezením vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny.³²⁸

Od 1. 1. 2013 je účinná právní úprava provedená novelou č. 350/2012 Sb., která do dnešního dne nedoznala větších změn. První skutková podstata týkající se stavební uzávěry platí beze změny, druhá skutková podstata byla novelizována. Shodnou podmínkou zůstalo, že musí dojít ke zrušení určení pozemku k zastavění. Změnil se okruh nástrojů územního plánování, ve kterých připadá

³²⁰ DIENSTBIER, Filip. In SLÁDEČEK, POUPEROVÁ a kol.: *Správní právo – zvláštní...*, s. 207.

³²¹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

³²² Např. COUFALÍK: *Omezení vlastnického práva...*, s. 477.

³²³ 183/2006 Dz.

³²⁴ § 102 odst. 1 stavebního zákona, ve znění účinném do 1. ledna 2013.

³²⁵ Tamtéž.

³²⁶ Tamtéž.

³²⁷ Tamtéž.

³²⁸ KOCOUREK: *Omezení vlastnického...*, s. 62.

náhrada v úvahu.³²⁹ Významnou změnou úpravy je značné omezení možnosti dosáhnout náhrady, a to odlišným vymezením újmy, která je nahrazována, a zakotvením lhůty, ve které je vlastník pozemku povinen realizovat stavbu, resp. alespoň zahájit kroky do té míry, že bude disponovat platným rozhodnutím o umístění stavby či územním souhlasem pro stavbu, pro kterou bylo zastavění územně plánovací dokumentací určeno.³³⁰

Z předestřenému historického vývoje právní úpravy je zřejmé, že bude vždy nezbytné určit, jakou právní úpravu aplikovat. Uplatňuje-li vlastník pozemku nárok na náhradu, řídí se posouzení jeho nároku stavebním zákonem účinným v době, kdy došlo ke skutečnosti, od které svůj nárok odvíjí.³³¹ V úvahu tak připadá posouzení nároku podle stavebního zákona účinného do 1. 1. 2012, od tohoto data, nebo podle znění účinného od 1. 1. 2013. Nejsou-li splněny podmínky pro aplikaci § 102 stavebního zákona podle příslušného znění zákona, připadá v úvahu posouzení nároku podle Listiny na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4. O této možnosti bude pojednáno v samostatné kapitole. V této části práce budou analyzovány podmínky vzniku nároku na náhradu podle účinného znění § 102 stavebního zákona, neboť znění účinné od 1. 1. 2012 bude dopadat na menší okruh případů a především dnes již zásadně promlčených. Přesto bude na příslušných místech vždy upozorněno na rozdílnost úpravy oproti předcházejícímu znění druhého odstavce § 102 stavebního zákona. Výklad podmínek účinného znění je rovněž významný pro nový stavební zákon, který v oblasti náhrady za změnu v území má v nyní účinném znění předobraz. Porovnání s novým stavebním zákonem je uvedeno v závěru této kapitoly.

Skutečnost, že judikatura (především Ústavního soudu)³³² připouští přímou aplikaci čl. 11 odst. 4 Listiny za přiměřeného použití § 102 stavebního zákona, by se měla odrazit ve výkladu § 102 stavebního zákona. Vyšla-li se judikatura cestou přímé aplikace Listiny namísto rozšiřujícího výkladu náhrad podle stavebního zákona, je vhodné se uvedeného držet a volit spíše restriktivní výklad s tím, že zásahy do vlastnického práva, které nebudou zahrnuty pod skutkové podstaty náhrady podle stavebního zákona, budou kompenzovány podle Listiny. Ustanovení § 102 stavebního zákona je odrazem čl. 11 odst. 4 Listiny a mám za to, že náhrada podle uvedeného ustanovení by neměla být poskytována u omezení vlastnického práva, které nedosahuje intenzity podle čl. 11 odst. 4 Listiny, ačkoli jsou jinak podmínky pro poskytnutí náhrady podle stavebního zákona splněny. Jinak řečeno, při výkladu § 102 stavebního zákona a jeho aplikaci je nezbytné zohlednit principy a kritéria kvalifikovaného zásahu podle Listiny, a tudíž bude-li například náhrada

³²⁹ § 102 odst. 2 stavebního zákona.

³³⁰ § 102 odst. 3 stavebního zákona.

³³¹ Rozsudek NS ze dne 28. 4. 2020, sp. zn. 25 Cdo 2909/2018, nebo usnesení NS ze dne 26. 10. 2020, sp. zn. 22 Cdo 1046/2020.

³³² Například již citovaný náleží Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 950/17, či usnesení ze dne 19. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 202/20.

poskytována podle § 102 odst. 1 stavebního zákona, pro který se neaplikuje negativní podmínka lhůty 5 let, plně se zohlední hledisko legitimního očekávání vlastníka o využití jeho pozemku. Dále je při výkladu úpravy stavebního zákona možné omezit rozsah negativních podmínek pro vznik nároku, které by při jazykovém výkladu mohly představovat nepřiměřený zásah do vlastnického práva vlastníka k pozemku. Konečně při hodnotových úvahách o výkladu právní úpravy nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že v opačném případě, dojde-li územně plánovací dokumentací ke zhodnocení pozemku, jeho vlastník jej orgánům veřejné správy nenahrazuje.³³³

4.1 Náhrada v případě stavební uzávěry

Vlastníkovi pozemku či stavby náleží náhrada, jestliže jeho práva k pozemku nebo stavbě byla územním opatřením o stavební uzávěře omezena a byla mu tím způsobena majetková újma.³³⁴ Stavební zákon tedy vymezuje předpoklady velmi obecně, postačí, bude-li stavební uzávěrou ve svých právech k pozemku či stavbě vlastník omezen, čímž mu vznikne majetková újma. Podle komentářové literatury může taková újma vzniknout v důsledku nuceného odložení realizace záměru,³³⁵ například může jít o sankční poplatky úvěrující bance nebo náklady na nájemné místo vlastního bydlení.³³⁶ Roztočil pak jako příklad uvádí újmu v podobě zisku, který vlastníkovi ušel v důsledku nutnosti odložení realizace záměru.³³⁷ Při konstrukci této újmy však vychází z toho, že stavební uzávěra blokuje i stavební činnost již pravomocně povolenou.^{338,339}

V rozhodovací praxi Nejvyššího soudu nebyla náhrada v důsledku stavební uzávěry zatím řešena. Není zřejmé, zda zákonodárce zamýšlel citovaným ustanovením založit pouze nárok náhradu za blokaci území nebo za omezení či zákaz stavební činnosti, popřípadě za oba tyto zásahy do vlastnického práva.³⁴⁰ Jako předpoklad nároku zakotvuje stavební zákon vznik majetkové újmy.³⁴¹ Ačkoli se nejedná v případě náhrady podle § 102 stavebního zákona o náhradu škody, neboť schází prvek protiprávnosti,³⁴² bylo již ve východiscích práce uvedeno, že minimálně při určení druhů a výše újem lze přiměřeně vycházet ze závěrů doktríny o náhradě škody. Mám za to,

³³³ Lajčíková navrhuje zvážit, aby byla zakotvena náhrada za zhodnocení pozemku, čímž by bylo umožněno naplnění rozpočtů územně samosprávných celků pro případné vyplácení náhrady újmy (LAJČÍKOVÁ, Anna. *Vlastnické právo a jeho ochrana v územním plánování*. Disertační práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2022, s. 122.)

³³⁴ § 102 odst. 1 stavebního zákona.

³³⁵ SMÍŠEK, Jaroslav. In MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 744.

³³⁶ VÁVROVÁ, Eva. In VÁVROVÁ, DOLEŽALOVÁ, KNECHT, ZAHUMENSKÁ, KONEČNÁ, HUMLÍČKOVÁ, ČERNÍN a STRAKOŠ: *Stavební zákon...*, § 102. [cit. 2022-4-8].

³³⁷ ROZTOČIL, Aleš. In POTĚŠIL, ROZTOČIL, HRUŠOVÁ, LACHMANN: *Stavební...*, § 102.

³³⁸ Tamtéž, § 97.

³³⁹ Domnívám se, že náklady na nájemné a ušlý zisk nebude možné kompenzovat pro nedostatek příčinné souvislosti. Jak již bylo uvedeno, nedisponuje-li vlastník veřejnoprávním povolením k realizaci svého záměru, nebude zásadně schopen příčinnou souvislost prokázat.

³⁴⁰ Srov. 183/2006 Dz, 350/2012 Dz.

³⁴¹ § 102 odst. 1 stavebního zákona.

³⁴² Viz MELZER, Filip. In MELZER, TÉGL a kol.: *Občanský zákoník...*, s. 174 a 232.

že i pojem majetkové újmy má být vykládán v souladu s doktrinárními závěry civilního práva.³⁴³ Není vhodné vytvářet pro účely stavebního zákona zcela izolovaný výklad toho, co se může majetkovou újmou rozumět. Majetkovou újmou rozumíme ztrátu, kterou osoba utrpí na právem chráněném statku.³⁴⁴ Z možných druhů újem, jak byly popsány ve východiscích práce, může být sporné, zda lze majetkovou újmou rozumět marně vynaložené náklady či ztrátu výhod užívání. Melzer upozorňuje na to, že otázka kompenzace marně vynaložených nákladů je jedním z bílých míst české civilistické dogmatiky a je Nejvyšším soudem rozhodována spíše na základě intuitivní spravedlnostní úvahy.³⁴⁵ Kompenzaci připouští v případech zklamání důvěry,³⁴⁶ což podle mého názoru odpovídá úpravě kompenzace v poměrech § 102 stavebního zákona. Adresát veřejné správy jedná v dobré víře v platnou územně plánovací dokumentaci s legitimním očekáváním, že náklady nevynekládá marně, načež je jeho očekávání a důvěra narušena přijetím stavební uzávěry. Navíc stavební zákon výslovně zakotvuje kompenzaci tohoto druhu újmy v souvislosti s jinými druhy nástrojů územního plánování,³⁴⁷ tudíž nepochybně i u stavební uzávěry zamýšlel zakotvit tuto kompenzaci. Naproti tomu ztráta výhod užívání není považována za nahraditelnou škodu a řešení v oblasti deliktního práva lze nalézt v institutu bezdůvodného obohacení.³⁴⁸ Má-li být zachována jednotka výkladu pojmu majetkové újmy, pak není možný jiný závěr, než že § 102 odst. 1 stavebního zákona neumožňuje kompenzovat ztrátu výhody užívání vzniklou v důsledku blokáce území.

Náhrada podle § 102 odst. 1 stavebního zákona tedy připadá v úvahu, vznikla-li zákazem či omezením stavební činnosti vlastníkovu újma v podobě marně vynaložených nákladů a nákladů, které by vlastník jinak vynaložit nemusel. Újma v podobě snížení hodnoty pozemku a ušlého zisku nemůže vzniknout, jak bylo pojednáno v rámci kapitoly, která se věnovala územním opatřením.

Stavební zákon vzhledem ke své obecnosti pokrývá kompenzaci téměř všech újem, které mohou stavební uzávěrou vzniknout, a vylučuje tak přímou aplikaci Listiny vyjma případu, kdy by se nároku domáhala jiná osoba než vlastník, a vyjma zásahu do vlastnického práva blokáci území. Postup podle Listiny za přiměřeného použití § 102 odst. 1 stavebního zákona by kromě výše uvedených situací připadal v úvahu i u územního opatření o asanaci území, neboť na toto opatření v oblasti náhrad stavební zákon vůbec nepamatuje. Závěry této kapitoly by se uplatnily obdobně, avšak vlastník pozemku nebude zásadně schopen prokázat příčinnou souvislost.

³⁴³ Srov. již jednou citovaný obdobný závěr Hejče a Svobody ve vztahu k výkladu zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, kde uvádí, že se obecná právní úprava v občanském zákoníku použije zejména při vymezení pojmu „škoda“, rozsahu a způsobu její náhrady, spoluodpovědnosti poškozeného apod. (HEJČ, David, SVOBODA, Tomáš. *Zákon o mimořádných...*, s. 122).

³⁴⁴ HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014)*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1497.

³⁴⁵ MELZER, Filip. In MELZER, TÉGL a kol.: *Občanský zákoník...*, s. 942.

³⁴⁶ Tamtéž.

³⁴⁷ § 102 odst. 2 stavebního zákona.

³⁴⁸ MELZER, Filip. In MELZER, TÉGL a kol.: *Občanský zákoník...*, s. 948.

4.2 Náhrada v případě zrušení určení pozemku k zastavění

Druhá skutková podstata zakotvuje náhradu, dojde-li ke zrušení určení pozemku k zastavění. Předpoklady nejsou upraveny obecně jako u majetkové újmy vzniklé v důsledku stavební uzávěry, naopak stavební zákon poměrně podrobně upravuje podmínky vzniku tohoto nároku. V této kapitole budou rozebrány.

4.2.1 Nástroje územního plánování a zrušení určení k zastavění

Majetková újma je kompenzována, vznikne-li v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu nebo vydáním nového.³⁴⁹ Byť územní plán zásadně pracuje pouze s plochami a koridory, míní se zrušením určení pozemku k zastavění změna plochy, do které je pozemek zařazen. Stavební zákon pojem pozemku určeného k zastavění nedefinuje. Je tak třeba tím myslet změnu na jakoukoli plochu, která neumožňuje pozemek vlastníka zastavět, zatímco původní plocha to umožňovala.

V této souvislosti vzniká otázka, co se rozumí tím, že zastavění plocha neumožňuje. Především, zda je tato podmínka splněna i u pouhé změny funkčního využití plochy, například z původní výstavby rodinného domu je možná výstavba staveb občanské vybavenosti. Smíšek uvádí, že za zrušení určení zastavění pozemku je nutné považovat i změnu funkčního využití plochy, ve které se daný pozemek nachází.³⁵⁰ Většina autorů však považuje za zrušení určení pozemku k zastavění pouze změnu z pozemku zastavitelného na nezastavitelný.³⁵¹ Neshledávají prostor pro rozšiřující výklad, neboť § 102 stavebního zákona podle nich směřuje na nejvýraznější zásahy do vlastnického práva, což odpovídá úplné ztrátě možnosti pozemek zastavět.³⁵² Tedy rozhodné je, zda byla možnost zastavit pozemek zrušena či nikoli. Pouhá omezení možnosti pozemek zastavit nezakládají nárok na kompenzaci podle § 102 stavebního zákona. Vzhledem k mnou vyjádřené tezi o nerozšiřujícím výkladu v úvodu této kapitoly se k takové interpretaci rovněž přikláním, omezení možnosti pozemek zastavit (například změna funkční plochy) je třeba řešit prostřednictvím přímé aplikace Listiny.

Dále je majetková újma kompenzována, vznikne-li vlastníkovu pozemku nebo jiné osobě, která byla před změnou nebo zrušením regulačního plánu anebo před změnou nebo zrušením územního rozhodnutí, územního souhlasu nebo veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí podle § 94 odst. 3 oprávněna vykonávat práva z nich vyplývající, pokud uvedenou

³⁴⁹ § 102 odst. 2 věta první stavebního zákona.

³⁵⁰ SMÍŠEK, Jaroslav. In MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 744.

³⁵¹ POTĚŠIL, ROZTOČIL, HRUŠOVÁ, LACHMANN: *Stavební zákon...*, § 102, anebo LAJČÍKOVÁ: *Náhrada za změnu...*, s. 503.

³⁵² VÁVROVÁ, Eva. In VÁVROVÁ, DOLEŽALOVÁ, KNECHT, ZAHUMENSKÁ, KONEČNÁ, HUMLÍČKOVÁ, ČERNÍN a STRAKOŠ: *Stavební zákon...*, § 102. [cit. 2022-4-8].

změnou nebo zrušením bylo zrušeno určení k zastavění.³⁵³ Pouze v tomto případě stavební zákon umožňuje kompenzaci jiné osobě než vlastníkovi. Na základě jazykového výkladu není zřejmé, na jaké situace změn či zrušení regulačního plánu má dané ustanovení dopadat, popř. zda i na vydání nového regulačního plánu. Ze zakotvení práva na kompenzaci pro osoby, které na základě regulačního plánu byly oprávněny vykonávat práva z něj vyplývající, lze usuzovat na změnu či zrušení regulačního plánu nahrazujícího územní rozhodnutí, a to pokud k uvedenému došlo z moci úřední v řízení o umístění veřejně prospěšného opatření nebo veřejně prospěšné stavby.³⁵⁴ Účelem je tak patrně kompenzovat újmu, vznikla-li zrušením shora uvedených nástrojů, které opravňovaly vlastníka či jinou osobou umístit stavbu na pozemku.³⁵⁵ Nevztahuje se tak na vydání či změnu jiných regulačních plánů, než nahrazujících územní rozhodnutí,³⁵⁶ ačkoli nelze vyloučit ani takový výklad, neboť v rámci úpravy negativních podmínek vzniku nároku se hovoří o účinnosti regulačního plánu nebo jeho změny, která zastavění umožnila.³⁵⁷ Znění účinné od 1. 1. 2012 přitom zakotvovalo kompenzaci za vydání regulačního plánu nebo jeho změny obecně.³⁵⁸

4.2.2 Nahrazovaná újma

Předpokladem vzniku nároku na kompenzaci je vznik majetkové újmy. Nejedná se oproti stavební uzávěře o zakotvení nároku u jakékoli majetkové újmy, ale § 102 odst. 2 stavebního zákona specifikuje, že se nahrazují pouze náklady vynaložené na přípravu výstavby v obvyklé výši. Demonstrativně pak zákon pod tyto marně vynaložené náklady zařazuje náklady na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby, nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazku.

V usnesení ze dne 19. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 202/20, dospěl Ústavní soud k závěru, že úprava náhrady nákladů vynaložených na přípravu stavby nezahrnuje kompenzaci samotného snížení ceny pozemku v důsledku změny jeho funkčního využití.³⁵⁹ Tento závěr byl převzat i Nejvyšším soudem, který s odkazem na citované usnesení Ústavního soudu nárok žalobce spočívající v rozdílu mezi cenou pozemků před zrušením jejich zastavitelnosti a po něm posuzoval na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny za přiměřeného použití § 102 stavebního zákona.³⁶⁰ Tím se liší účinná úprava od § 102 odst. 2 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2012 do 1. 1. 2013, podle kterého se poskytovala náhrada určená jako rozdíl mezi cenou sjednanou v kupní smlouvě a znaleckým

³⁵³ § 102 odst. 2 věta druhá stavebního zákona.

³⁵⁴ Viz § 76 odst. 4 třetí věta stavebního zákona.

³⁵⁵ VÁVROVÁ, Eva. In VÁVROVÁ, DOLEŽALOVÁ, KNECHT, ZAHUMENSKÁ, KONEČNÁ, HUMLÍČKOVÁ, ČERNÍN a STRAKOŠ: *Stavební zákon...*, § 102. [cit. 2022-4-8].

³⁵⁶ Odlišně LAJČÍKOVÁ: *Náhrada za změnu...*, s. 501.

³⁵⁷ § 102 odst. 3 stavebního zákona.

³⁵⁸ § 102 odst. 2 stavebního zákona, ve znění účinném do 1. ledna 2013.

³⁵⁹ Opačně LAJČÍKOVÁ, Anna. *Vlastnické právo...*, s. 116.

³⁶⁰ Usnesení NS ze dne 26. 10. 2020, sp. zn. 22 Cdo 1046/2020.

posudkem zjištěnou cenou obvyklou pozemku, který není určen k zastavění.³⁶¹ Kompenzoval se tedy pokles hodnoty pozemku. Podmínkou vzniku nároku bylo, že vlastník nabyl pozemek úplatně jako zastavitelný a až následně se stal nezastavitelný a ztratil tím svou hodnotu.³⁶² Nabyli-li by vlastník pozemek jako nezastavitelný, zajistil změnu územního plánu tak, aby byl zastavitelným, a následně došlo k opětovné změně jeho zařazení zpět na nezastavitelný, nárok by mu nevznikl.³⁶³ Podle komentáře Roztočila i podle současného znění § 102 je nezbytnou podmínkou vzniku nároku, aby vlastník pozemek již jako zastavitelný nabyl.³⁶⁴ Uvedené však ze současného znění nevyplývá a mám za to, že i nabyli-li vlastník pozemek jako nezastavitelný, náleží mu náhrada, byť nikoli nákladů na koupi, neboť ty byly vynaloženy na koupi nezastavitelného pozemku. Není však důvod neposkytnout mu náhradu nákladů na přípravu výstavby, které mu vznikly, například tím, že zaplatil odměnu za projektovou dokumentaci.

Bližší pojednání o marně vynaložených nákladech je v samostatné podkapitole o přímé aplikaci Listiny, přičemž závěry tam uvedené pro určení nákladů, jejich výše, existenci legitimního očekávání (důvěry) v územní plán a příčinné souvislosti jsou aplikovatelné i v případě § 102 odst. 1 i odst. 2 stavebního zákona.

4.2.3 Lhůta

Zákon upravuje také negativní podmínky, za kterých nárok vlastníkovu pozemku nevznikne. Náhrada vlastníkovu nenáleží, pokud ke zrušení určení pozemku k zastavění došlo po uplynutí 5 let od nabytí účinnosti územního plánu či jeho změny, která zastavění dotčeného pozemku umožnila.³⁶⁵ Důvodová zpráva ke lhůtě uvádí, že účelem jejího zakotvení je zamezit spekulacím s pozemky, blokování využití území a čekání na náhradu za změnu v území.³⁶⁶ Lajčíková poukazuje na to, že tento účel odpadl s novelizací § 55 odst. 4 stavebního zákona, který nově umožňuje vymezení zastavitelných ploch při prokázání potřeby jejich vymezení, přičemž původní znění umožňovalo jejich vymezení pouze při prokázání nemožnosti využití již vymezených zastavitelných ploch.³⁶⁷ Tento účel podle mého zcela neodpadl, pouze se příslušnou novelou částečně oslabilo postavení spekulantů.

Jedná-li se o počátek běhu lhůty, tedy výklad spojení *od územního plánu nebo jeho změny, která zastavění dotčeného pozemku umožnila*, je třeba umožnění zastavění dotčeného pozemku chápat jako

³⁶¹ § 102 odst. 2 stavebního zákona, ve znění do 1. 1. 2013.

³⁶² POTĚŠIL, ROZTOČIL, HRŮŠOVÁ, LACHMANN: *Stavební zákon...*, § 102.

³⁶³ Srov. rozhodnutí NS ze dne 27. 6. 2018, sp. zn. 22 Cdo 2291/2016.

³⁶⁴ POTĚŠIL, ROZTOČIL, HRŮŠOVÁ, LACHMANN: *Stavební zákon...*, § 102. Uvedený závěr převzal i Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 27. 6. 2018, sp. zn. 22 Cdo 2291/2016, avšak spíše jako obiter dictum, neboť rozhodoval o náhradě podle stavebního zákona ve znění do 1. 1. 2013.

³⁶⁵ 102 odst. 3 stavebního zákona.

³⁶⁶ 350/2012 Dz.

³⁶⁷ LAJČÍKOVÁ: *Náhrada za změnu...*, s. 503.

změnu celé plochy. Nepostačí, pokud změna územního plánu pouze mění podmínky zastavění. Bude-li zachován základ využití pozemku, nedojde změnou územního plánu k počátku běhu nové lhůty.

Lhůta 5 let se neuplatní, pokud před jejím uplynutím nabylo účinnosti rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas pro stavbu, pro kterou bylo zastavění příslušnou územně plánovací dokumentací určeno, a takové rozhodnutí je platné, popř. byla uzavřena veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí a tato smlouva je účinná.³⁶⁸ Pak však nemůže být nahrazována újma, které vlastník předešel tím, že pozemek může na základě veřejnoprávního povolení zastavit. Územně plánovací dokumentace totiž podle konstantní judikatury nemá vliv na již pravomocná veřejnoprávní povolení.³⁶⁹ Je otázkou, zda by vlastník měl nárok na náhradu, pokud by sice disponoval veřejnoprávním povolením, ale z důvodu změny v území již záměr realizovat nechtěl vzhledem k omezení v dalším využívání pozemku s existujícím veřejnoprávně povoleným záměrem.³⁷⁰ Mám za to, že i existuje-li veřejnoprávní povolení umožňující vlastníkovu pozemek zastavit, není bez dalšího vyloučen pokles hodnoty pozemku, který vzniká v důsledku omezení vlastníka v dalším užívání pozemku, především z hlediska záměrů, které podléhají veřejnoprávním povolením a je pro ně nezbytné soulad s územně plánovací dokumentací (např. vlastník nemůže vybudovat zamýšlenou doprovodnou stavbu). Především však může dojít ke vzniku újmy v podobě marně vynaložených nákladů, měl-li vlastník v plánu doplnit již povolenou stavbu dalším stavebním záměrem, pro který již vynaložil náklady. Lze zdůraznit, že existují-li veřejnoprávní povolení, jsou součástí územně analytických podkladů a měly by být brány v potaz v případě přijímání územního plánu, tedy primárně by územní plán neměl měnit zastavitelnost pozemků, kde již existuje veřejnoprávní povolení k zastavění, bez řádného odůvodnění.

Důležitou otázkou je rovněž to, kdy lhůta uplyne nejdříve. Jak bylo již uvedeno, podmínka lhůty byla zakotvena s účinností od 1. 1. 2013 novelou č. 350/2014 Sb., která neobsahuje žádné intertemporální ustanovení. Nejvyšší soud s odkazem na princip legitimního očekávání a právní jistotu dovodil, že běh této lhůty mohl skončit nejdříve k 1. 1. 2013, a to i přesto, že okolnosti vztahující se k jejímu počátku nastaly více než 5 let před 1. 1. 2013.^{371,372}

³⁶⁸ § 102 odst. 3 písm. a), b) stavebního zákona.

³⁶⁹ Viz v předchozí části práce citovaná judikatura.

³⁷⁰ Srov. § 42 odst. 6 věta druhá BauGB.

³⁷¹ Usnesení NS ze dne 26. 10. 2020, sp. zn. 22 Cdo 1046/2020.

³⁷² Je otázkou, zda by ochraně legitimního očekávání a právní jistoty neodpovídal spíše závěr, že lhůta měla počít běžet až dne 1. 1. 2013 a uplynout 1. 1. 2018. Odkazované usnesení Nejvyššího soudu sice bylo napadeno ústavní stížností, avšak zatímco Nejvyšší soud vyšel ze závěru, že odvolací soud zamítl žalobu za přiměřené aplikace lhůty, Ústavní soud v rekapitulaci uvedl, že krajský soud § 102 odst. 3 stavebního zákona neaplikoval a náhradu na základě přímé aplikace Listiny nepřiznal, neboť nešlo o kvalifikované omezení vlastnického práva, když vlastník pozemků nečinil žádné kroky směřující k realizaci záměru. Stěžovatelovu námitku, že uplynutí lhůty v den účinnosti zákona představuje porušení jeho právní jistoty, neshledal opodstatněnou, neboť ji neuplatnil v řízení před obecnými soudy a krajský soud své

Pokud bylo rozhodování o změně v území podmíněno vydáním regulačního plánu z podnětu nebo zpracováním územní studie a regulační plán nenabyl účinnosti či studie nebyla zapsána do evidence územně plánovací činnosti do 4 let od vydání územně plánovací dokumentace, která podmínku zakotvila, lhůta 5 let se prodlužuje o dobu, o kterou byla lhůta 4 let překročena.³⁷³ Formulaci pravidla prodloužení lhůty nepovažují za šťastnou, neboť vydá-li příslušný orgán veřejné správy regulační plán či zapíše územní studii před koncem čtyřleté lhůty, značně se zkrátí možnost vlastníka zastavit pozemek před uplynutím lhůty 5 let. Vhodnější by bylo zakotvit počátek běhu lhůty až zapsáním územní studie či vydáním regulačního plánu anebo zakotvit prodloužení lhůty o dobu, po kterou nebude podmínka splněna. Druhou cestou se nakonec vydal nový stavební zákon.³⁷⁴

Lhůta 5 let se stala předmětem odborné diskuse, zejména v tom smyslu, zda její zakotvení nepředstavuje zásah do vlastnického práva. Na významu uvedené nabývá především v souvislosti s újmou v podobě poklesu hodnoty pozemku, která je kompenzována na základě přímé aplikace Listiny za přiměřeného použití § 102 stavebního zákon vč. lhůty, neboť mnozí z adresátů veřejné správy mohou koupi pozemku považovat za investici. Všetečka uvádí, že snížení hodnoty pozemku je způsobilé zasáhnout do dílčího práva věc užívat, a tedy do vlastnického práva vlastníka pozemku, a shledává zcela irelevantním to, zda je již pro záměr zastavět pozemek vydáno územní rozhodnutí pro umístění stavby či zda vlastník pozemku jej chce ponechat budoucím generacím pro vybudování bydlení.³⁷⁵ Shodně pak Pour, podle kterého zrušení určení pozemku k zastavění představuje zásadní snížení hodnoty v řádu stonásobku.³⁷⁶ Již to je značný zásah do majetku vlastníka pozemku, bez ohledu na to, zda činil či nečinil konkrétní kroky k zastavění.³⁷⁷ Současně zdůrazňuje, že stavění je činností ekonomicky a administrativně náročnou a skutečnost, že někdo vlastní pozemek určený k zastavění automaticky neznamená, že má taktéž kapacitu jej zastavět v blízké době po účinnosti územního plánu, který zastavění umožnil.³⁷⁸ Problém nespárňuje pouze v tom, že je zasahováno do autonomie vůle vlastníka pozemku, ale rovněž v podmínce získání příslušného rozhodnutí, popř. veřejnoprávní smlouvy, když vlastník pozemku rychlost získání

rozhodnutí na aplikaci § 102 odst. 3 stavebního zákona nezaložil (usnesení NS ze dne 26. 10. 2020, sp. zn. 22 Cdo 1046/2020).

³⁷³ § 102 odst. 4 stavebního zákona.

³⁷⁴ § 133 odst. 3 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

³⁷⁵ VŠETEČKA, Tomáš. *Obrana proti omezení vlastnického práva v územním plánování a poskytnutí náhrady*. [online]. Epravo.cz, 19. 6. 2013 [cit. 21. 1. 2022]. Dostupné na < <https://www.epravo.cz/top/clanky/obrana-proti-omezeni-vlastnickeho-prava-v-uzemnim-planovani-a-poskytnuti-nahrady-91416.html> >

³⁷⁶ POUR: Zásah do vlastnického práva..., s. 78.

³⁷⁷ Tamtéž.

³⁷⁸ Tamtéž.

správního aktu může ovlivnit pouze v omezení míře.^{379,380} Tyto názory však judikatura neakcentuje a po uplynutí lhůty 5 let nárok na kompenzaci bez dalšího nepřiznává.³⁸¹

Osobně se domnívám, že zakotvení lhůty nepředstavuje zásah do vlastnického práva. To, že pozemek nelze vnímat jako investiční příležitost, nebude-li zastavěn, považuji za hodnotové rozhodnutí zákonodárce. Adresáti jsou s tím seznámeni prostřednictvím právní úpravy, ostatně zabránit uplynutí lhůty mohou částečně zajištěním veřejnoprávního povolení, jehož platnost mohou prodlužovat až na 5 let, aniž by přistoupili k faktické realizaci stavby.³⁸² Tím lze částečně odmítnout argument o finanční náročnosti výstavby. Veřejnoprávní povolení přitom bude součástí územně analytických podkladů a při přijímání územního plánu či jeho změny tak bude zohledněno.

Podle mého soudu je zakotvení lhůty odrazem toho, že územní plánování je činností průběžnou a plynulou ve vazbě na dosavadní využití území, a vývoj území v delším horizontu může ukázat potřebu změny územního plánu. Je-li potřeba změny vyvolána vývojem území, představovalo by časově neomezené zakonzervování plochy s tím, že by ji šlo změnit pouze za současného poskytnutí náhrady, nepřiměřenou zátěž pro orgány veřejné správy, a to především pro obce. Naproti tomu změna, která proběhne ve lhůtě 5 let od přijetí posledního územního plánu, bude spíše než vývojem území vyvolána pochybením při přijímání předchozí verze územního plánu, tj. v případě nekoncepčního nebo chybného rozhodnutí při hodnocení dané lokality (například dotčeným orgánem). Změna ve lhůtě 5 let se blíží spíše skokovým změnám než plynulé činnosti, a proto lze akceptovat, že je taková změna možná pouze za náhradu. Povinnost poskytnout náhradu by příslušné orgány veřejné správy měla rovněž nutit důsledně zvážit změny území ve lhůtě 5 let a lhůta by tak měla současně vést ke stabilizování územního plánování. S tím souvisí i legitimní očekávání vlastníka pozemku na zařazení jeho pozemku v dané ploše. Je zřejmé, že ve lhůtě 5 let od přijetí předchozího územního plánu bude jeho legitimní očekávání vyšší a s postupem dalších let se bude snižovat, neboť vlastník si musí být vědom toho, že vývoj území v delším horizontu může ukázat potřebu změny plochy, do které je jeho pozemek zařazen. Lze ovšem souhlasit s názory, že lhůta by mohla být prodloužena na 8 let.³⁸³ I novela původně počítala právě s lhůtou 8 let s tím, že by tak odpovídala dvojímu předkládání zprávy o uplatňování územního plánu za uplynulé období, a až v průběhu přijímání novely došlo ke zkrácení lhůty na 5 let.³⁸⁴ V této souvislosti lze pro srovnání poukázat na německou právní úpravu skutkové podstaty

³⁷⁹ Tamtéž.

³⁸⁰ K závěrům Vsetečky a Poura se dále přiklání Pospíšil, viz POSPÍŠIL, Daniel. *Náhrada za změnu funkčního využití pozemku*. Diplomová práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2019, s. 33 a násl.

³⁸¹ Např. usnesení NS ze dne 26. 10. 2020, sp. zn. 22 Cdo 1046/2020.

³⁸² Srov. § 93 odst. 1 stavebního zákona.

³⁸³ LAJČIKOVÁ, Anna. *Vlastnické právo...*, s. 122. Dále návrh na prodloužení lhůty na 10 let uvádí např. Peringer (PERINGER: *Kompenzace omezení...*, s. 134).

³⁸⁴ Viz 350/2012 Dz.

BauGB upravující náhradu poklesu hodnoty pozemku, která obsahuje shodnou negativní podmínku a lhůtu zakotvuje v délce 7 let.³⁸⁵

Souhlasím však s Purem v tom, že problematickým aspektem je omezená míra možnosti vlastníka pozemku ovlivnit proces a rychlost vydání příslušného veřejnoprávního povolení. Není ani vyloučeno, aby dotčené orgány svými negativními stanovisky fakticky znemožnily výstavbu navzdory územnímu plánu. Nelze totiž opomenout, že mnohé územní plány byly přijímány v době právní úpravy, která některé dotčené orgány do tohoto procesu nezapojovala. Územní plán tak může umožňovat v konkrétní ploše výstavbu, avšak dotčený orgán bude mít za to, že uvedená plocha či její část je zcela nezastavitelná, popř. alespoň daným typem zástavby (např. z důvodu výskytu vzácných rostlin nebo z důvodu památkové ochrany pozemku). Mám za to, že v takovém případě nelze vlastníkovu pozemku klást k tíži, že ve lhůtě pozemek nezastavil, resp. nezískal příslušné veřejnoprávní povolení. Stejně tak mu nelze klást k tíži, nemohl-li pozemek zastavět před uplynutím lhůty v důsledku omezení zastavitelnosti pozemku, především nástroji územního plánování.³⁸⁶ Např. dojde-li k blokaci území stavební uzávěrou či územní rezervou. Nikoli však u podmínění rozhodování v území regulačním plánem či územní studií, neboť pro tyto účely zákon již zakotvuje pravidlo, jak bylo popsáno shora. Negativní podmínku lhůty 5 let je za použití teleologické redukce nutné v takových případech prolomit. Nebyla-li by poskytnuta vlastníkovu pozemku náhrada pro uplynutí lhůty 5 let v situacích, kdy se snažil získat veřejnoprávní povolení pro stavební záměr odpovídající územnímu plánu a přípustnému způsobu využití pozemku, a uplynutí lhůty přitom zapříčinil orgán veřejné správy ve smyslu výše uvedeném (blokace území či nesouhlas dotčených orgánů), šlo by se o nepřiměřený zásah do jeho vlastnického práva k pozemku. Vždy však pouze tehdy, prokáže-li vlastník, že jeho stavební záměr odpovídal územnímu plánu, přípustnému způsobu využití a dalším zákonným požadavkům vyplývajícím z relevantních právních předpisů, a že jeho realizaci nebránila konkrétní povaha projektu anebo objektivní nedostatky návrhu, tedy záměr byl proveditelný, avšak pro blokaci území či pro nesouhlas dotčeného orgánu se zastavěním pozemku či alespoň zastavěním daným typem stavby, nemohl získat veřejnoprávní povolení; v opačném případě by vlastníkovu ochrana neměla být poskytnuta a lhůta by se měla aplikovat. Obsahem negativního stanoviska dotčeného orgánu musí být absolutní nemožnost zastavit pozemek či zastavit daným druhem (typem) zástavby navzdory územnímu plánu, tj. bez zohlednění konkrétního návrhu stavebního záměru.

Naproti tomu u nepřiměřené délky řízení vedoucího k příslušnému veřejnoprávnímu povolení, na kterou upozorňuje Pur, nebo u veřejnoprávního povolení, které je po uplynutí lhůty

³⁸⁵ § 42 odst. 2 BauGB.

³⁸⁶ Obdobně § 42 odst. 5 BauGB nebo § 133 odst. 3 druhá věta zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

nadřízeným orgánem veřejné správy či soudem ve správním soudnictví zrušeno, se již nenacházíme v rovině řádného výkonu veřejné správy, ale v oblasti nesprávného úředního postupu. Řešení by spíše mělo být prostřednictvím nároku na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. Je však zřejmé, že u takových nároku může být pro vlastníka obtížné prokázat příčinnou souvislost. Do budoucna by bylo vhodné zakotvit prodloužení lhůty 5 let o dobu nepřiměřené délky řízení, potažmo po vzoru německé úpravy v těchto případech, jakož i v případě zrušení veřejnoprávního povolení nadřízeným orgánem veřejné správy či soudem, nárok na náhradu přiznat i po uplynutí lhůty.³⁸⁷ Pak ale i s úpravou podmínky, podle které vlastník musí prokázat ochotu a schopnost záměr podle veřejnoprávního povolení realizovat,³⁸⁸ jinak by byly přiznávány náhrady i vlastníkům, kteří prolomením lhůty chtěli pouze zneužít úpravu bez vážného úmyslu záměr realizovat.³⁸⁹

Z popsáního smyslu a účelu lhůty 5 let je zřejmé, že její zakotvení by bylo vhodné pouze ve vztahu k újmě v podobě poklesu hodnoty pozemku, nikoli ve vztahu k marně vynaloženým nákladům, jak činí stavební zákon i nový stavební zákon. Blíže k tomu bude uvedeno v rámci pojednání o marně vynaložených nákladech při přímé aplikaci Listiny.

4.2.4 Aktivita vlastníka pozemku

Podle druhé negativní podmínky nárok na náhradu vlastníkovi nenáleží, dojde-li ke zrušení určení pozemku k zastavění k návrhu samotného vlastníka.³⁹⁰ To nepochybně míří na osobu, která podala návrh na pořízení územního plánu či jeho změny. Podmínka by se měla dále vztahovat i na osobu, která na výzvu obce o pořízování změny územního plánu uplatnila svůj návrh na změnu zařazení pozemků, bude-li jí následně vyhověno. Zakotvení této negativní podmínky však shledávám nadbytečné, neboť i bez ní by nárok nebylo možné přiznat pro nedostatek příčinné souvislosti.

Na druhou stranu pod uvedenou výjimku nelze podřadit pasivitu vlastníka při procesu přijímání územního plánu. Ústavní soud aproboval zohlednění pasivity jako hlediska, které je bráno v potaz, avšak rámci hodnocení úvah vlastníka o budoucím funkčním využití pozemku.³⁹¹ Uvedl, že *pasivita stěžovatelky v procesu přijímání územního plánu (resp. po jeho přijetí) může představovat skutečnost, na základě které usuzovat o existenci (absenci) stěžovatelčina legitimního očekávání ohledně realizace stavby, byť*

³⁸⁷ Srov. § 42 odst. 7 BauGB.

³⁸⁸ § 42 odst. 8 BauGB.

³⁸⁹ BATTIS, Ulrich. In BATTIS, Ulrich, KRAUTZBERGER, Michael, LÖHR, Rolf-Peter. *Baugesetzbuch: BauGB*. 15. vydání. C. H. Beck, 2022, § 42, marg. 3.

³⁹⁰ § 102 odst. 3 stavebního zákona.

³⁹¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 202/20. Dále k tomu např. náleží Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 950/17, nebo usnesení ze dne 11. 5. 2021, sp. zn. III. ÚS 102/21.

otázky uplatnění námitek proti územnímu plánu či podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy jsou zásadně oddělené od otázky přiznání náhrady za změnu funkčního využití pozemku.³⁹²

4.2.5 Vrácení poskytnuté náhrady

Stavební zákon zakotvuje vrácení poskytnuté náhrady, dojde-li znovu ke změně či zániku územního plánu či regulačního plánu nebo pozbytí platnosti územního rozhodnutí podle § 93 odst. 4 stavebního zákona ve lhůtě 5 let od jejich účinnosti nebo pozbytí platnosti územního rozhodnutí, a pozemek, za který byla vyplacena náhrada, se vrátí do původního režimu umožňujícího zastavění.³⁹³ Povinnost nemá ten, kdo v průběhu projednávání návrhu územně plánovací dokumentace brojil námitkami či připomínkami proti zařazení pozemku do původního režimu umožňujícího zastavitelnost.³⁹⁴ Vlastníci se mohou poměrně snadno povinnosti vyhnout, uplatní-li námitky či připomínky. To může ve výsledku vést k jejich snadnému obohacení na úkor orgánů veřejné správy, neboť může nastat situace, že nebudou povinni náhradu vrátit a současně jejich pozemek bude znovu zastavitelný. Vrácení náhrady nemusí být v zájmu vlastníka, neboť již nedisponuje finančními prostředky, popř. je to pro něj nevýhodné z jiných důvodů. Především u některých marně vynaložených nákladů (např. sankce za úvěr), které opětovným umožněním zastavitelnosti pozemku, nebudou reparovány. Vrácení náhrady má význam především u újmy v podobě poklesu hodnoty pozemku, neboť obnovením jeho zastavitelnosti bude zásadně navrácen původní stav vč. hodnoty.

4.3 Náhrada podle nového stavebního zákona

Nový stavební zákon se hlásí k právní úpravě § 102 stavebního zákona.³⁹⁵ Ponechává první skutkovou podstatu týkající se stavební uzávěry téměř beze změny, nově se hovoří o způsobení škody a podmínce významného omezení práv k pozemku či stavbě stavební uzávěrou.³⁹⁶

Druhá skutková podstata je nově formulována obecněji a přiznává náhradu, dojde-li ke škodě v důsledku zrušení nebo významného omezení zastavitelnosti pozemku na základě změny územně plánovací dokumentace nebo vydáním nové.³⁹⁷ Nově tak připadá v úvahu náhrada u veškeré územně plánovací dokumentace a navíc výslovně i u omezení zastavitelnosti, nikoli pouhého zrušení, tedy aplikace bude patrně možná i u změny funkčního vymezení. Zůstává zachována kompenzace pouze újmy spočívající v nákladech vynaložených na přípravu výstavby v obvyklé

³⁹² Tamtéž.

³⁹³ § 102 odst. 7 stavebního zákona.

³⁹⁴ Tamtéž.

³⁹⁵ 283/2001 Dz.

³⁹⁶ § 133 odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

³⁹⁷ § 133 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

výši.³⁹⁸ Jde-li tak o ostatní druhy újem, bude nezbytné přímo aplikovat Listinu za přiměřeného použití § 133 nového stavebního zákona.

Zůstává zachována negativní podmínka lhůty 5 let.³⁹⁹ Nezapočítává se však do ní doba, po kterou bylo zastavění pozemku znemožněno v důsledku stavební uzávěry nebo jiného dočasného omezení zastavitelnosti územně plánovací dokumentací.⁴⁰⁰ Prodloužení lhůty lze hodnotit velmi kladně, bude dopadat především na blokace území, jak byly popsány v této práci.

Shodně jako podle účinné právní úpravy nenáleží náhrada osobě, k jejímuž návrhu došlo ke zrušení či významnému omezení zastavitelnosti.⁴⁰¹

Nově není formulováno pravidlo, podle kterého se lhůta neuplatnila, disponoval-li vlastník již veřejnoprávním povolením umožňující zastavění, ale naopak se vylučuje poskytnutí náhrady osobě, která disponuje pravomocným povolením záměru, pro který bylo zastavění územně plánovací dokumentací určeno, a toto povolení je platné nebo nepozbylo platnosti.⁴⁰² Domnívám se, že by aplikace této výjimky měla být vykládána restriktivně a vztažena pouze k újmě v rozsahu, v jakém byla vyloučena povoleným záměrem. Změna zastavitelnosti či významné omezení může přesto vést ke vzniku újmy, neboť vlastníka omezuje v dalším užívání pozemku z hlediska záměrů, které podléhají veřejnoprávním povolením. Toto omezení se může promítnout i do poklesu hodnoty pozemku, především však nevylučuje, aby vlastník pozemku nevynaložil náklady na připravovanou stavbu (např. doplňující) k zástavbě již pravomocně povolené.

Nový stavební zákon zakotvuje povinnost vrátit náhradu, vrátí-li se pozemek do původního či jiného režimu umožňujícího zastavění.⁴⁰³ Povinnost zaniká po uplynutí 5 let od účinnosti územně plánovací dokumentace, na jejímž základě nárok vznikl.⁴⁰⁴ Stejně jako podle stavebního zákona je upravena výjimka pro osobu, která proti územně plánovací dokumentaci brojila připomínkami. Problematickým aspektem bude, že se náhrada vrací v plné výši.⁴⁰⁵ Jak bylo uvedeno už při výkladu vrácení náhrady podle účinného znění stavebního zákona, opětovné umožnění zastavitelnosti pozemku kompenzuje především pokles jeho hodnoty. Naproti tomu u řady marně vynaložených nákladů obnovení zastavitelnosti újmu kompenzovat nebude, avšak vlastník náhradu přesto bude povinen vrátit. Praktickým problémem může být i to, že vlastník finančními prostředky již nebude disponovat. Může tak být nucen vynaložit další náklady na vrácení náhrady, například úroky za úvěr. Konečně vrátí-li vlastník náhradu za situace, že je pozemek znovu zastavitelný, avšak v jiném

³⁹⁸ Tamtéž.

³⁹⁹ § 133 odst. 3 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

⁴⁰⁰ Tamtéž.

⁴⁰¹ Tamtéž.

⁴⁰² § 133 odst. 4 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

⁴⁰³ § 135 odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

⁴⁰⁴ § 135 odst. 3 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

⁴⁰⁵ § 135 odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

režimu či jiným druhem zástavby, není tím současně vyloučen vznik újmy v podobě poklesu hodnoty pozemku.

5 Náhrada škody podle zákona č. 82/1998 Sb.

Jak již bylo vysvětleno v kapitole o východiscích této práce, kompenzace za zásahy do vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny představuje náhradu v případě řádného výkonu veřejné správy. Již z tohoto vymezení je zřejmé, že prostor pro uplatnění zákona č. 82/1998 Sb., který ve vztahu k veřejné správě upravuje náhradu za nezákonný správní úkon a jiný nesprávný úřední postup, není dán.

V počátcích rozhodovací praxe bylo sice na použití zákona č. 82/1998 Sb. odkazováno,⁴⁰⁶ není však zřejmé, zda se tím mínilo přiměřené použití zákona při přímé aplikaci čl. 11 odst. 4 Listiny, nebo zda se tím pouze poukazovalo na možnost poskytnout náhradu škody při zrušení příslušného správního úkonu pro nezákonnost. Dnes již ustálená judikatura jednoznačně odkazuje v souvislosti s čl. 11 odst. 4 Listiny na přiměřené použití § 102 stavebního zákona, neaplikuje-li se § 102 přímo, a postup podle zákona č. 82/1998 Sb. připadá v úvahu pouze tehdy, byl-li příslušný správní úkon pro nezákonnost zrušen. Ačkoli nárok na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. v případě nezákonného nástroje územního plánování nespadá pod téma vytyčené touto prací, uvedu pro účely komplexnosti práce alespoň několik stručných poznámek k této problematice.

Aplikace zákona č. 82/1998 Sb. u nezákonných nástrojů územního plánování je téměř vyloučena. Způsobitelné nástroje územního plánování vyvolat vznik škody představují opatření obecné povahy. Pomineme-li sporné otázky jako je například legitimace k náhradě škody z důvodu spornosti výkladu účastenství ve smyslu § 7 zákona č. 82/1998 Sb. v souvislosti s opatřeními obecné povahy,⁴⁰⁷ je možné učinit závěr, že nárok na náhradu škody vlastníkům pozemků zásadně nevznikne. Buď dojde zrušením opatření obecné povahy k uvedení majetku vlastníka do původního stavu, nebo vzniklá škoda nebude v příčinné souvislosti s nezákonným opatřením obecné povahy.

Bude-li existovat nezákonné opatření obecné povahy, které bude svými účinky negativní vůči vlastníkovi, zpravidla jeho zrušení povede k navrácení stavu majetku vlastníka do původního stavu. Tedy například bude zrušen územní plán, který zařazoval pozemek vlastníka do ploch nezastavitelných, ačkoli byl původně zastavitelný. Zrušením územního plánu se uvede majetek vlastníka do původního stavu, tj. pozemek se stává znovu zastavitelným. Bylo by možné uvažovat o újmě v podobě ztráty výhod užívání jakožto období blokace území po dobu, než bude opatření obecné povahy zrušeno pro nezákonnost, avšak takový druh újmy v oblasti deliktního práva,

⁴⁰⁶ Srov. již citovaný rozsudek NS ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013.

⁴⁰⁷ Blíže např. rozsudek NS ze dne 11. 9. 2019, sp. zn. 30 Cdo 1642/2018, nebo související rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2016, sp. zn. 5 As 82/2015, usnesení NSS ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009-120, nebo usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2021, sp. zn. 18 A 79/2020.

kam zákon č. 82/1998 Sb. spadá, neexistuje. Kompenzovány tak mohou být pouze marně vynaložené náklady, pokud ani zrušením opatření obecné povahy nebude obnovena jejich hodnota, a náklady, které bylo nezbytné vynaložit na zrušení opatření obecné povahy.⁴⁰⁸

V případě nezákonného opatření obecné povahy, které bude svými účinky ve prospěch vlastníka pozemku, bude podle konstantní judikatury Nejvyššího soudu absentovat příčinná souvislost mezi nezákonným opatřením obecné povahy a vzniklou škodou. Například umožní-li nezákonný územní plán zastavit pozemek vlastníka, ačkoli byl původně pozemek nezastavitelný, poklesne sice zrušením nezákonného územního plánu hodnota pozemku, avšak nikoli v důsledku nezákonného územního plánu, nýbrž v důsledku jeho zrušení příslušným orgánem. Již v rozsudku ze dne 19. 9. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2244/2002, Nejvyšší soud konstatoval, že stát neodpovídá za škodu, jež vznikla následkem zrušení nezákonného rozhodnutí.⁴⁰⁹ Vlastníkovi tudíž nemůže vzniknout nárok na náhradu skutečné škody ani ušlého zisku, a to včetně nákladů na výstavbu, které byly před zrušením opatření obecné povahy vynaloženy.⁴¹⁰

⁴⁰⁸ Srov. § 31 zákona č. 82/1998 Sb.

⁴⁰⁹ Blíže viz navazující judikatura, např. usnesení NS ze dne 25. 11. 2011, sp. zn. 25 Cdo 4470/2008, ze dne 31. 7. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1852/2013, ze dne 7. 7. 2015, sp. zn. 30 Cdo 96/2015, nebo rozsudek ze dne 11. 9. 2018, sp. zn. 30 Cdo 3079/2016. Ústavní soud v takovém výkladu neshledává nedodržení ústavněprávních principů (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 2738/15, ze dne 12. 2. 2015, sp. zn. III. ÚS 3617/14, nebo ze dne 30. 7. 2019, sp. zn. III. ÚS 3721/18). Výjimkou je náleží ze dne 11. 3. 2014, sp. zn. II. ÚS 1667/12, ve kterém Ústavní soud připustil možnost vzniku škody v důsledku rozhodnutí orgánu veřejné moci, které bylo vydáno in favorem poškozeného účastníka řízení a které bylo dodatečně jako nezákonné zrušeno.

⁴¹⁰ Srov. rozsudek NS ze dne 11. 9. 2018, sp. zn. 30 Cdo 3079/2016.

6 Příímý nárok na náhradu podle Listiny

Jak již bylo na mnoha místech této práce uvedeno, Listina ve svém článku 11 odst. 4 zakládá příímý nárok na náhradu za zásah do vlastnického práva. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v roce 2009 uvedl, že územní plán může představovat zásadní omezení vlastnického práva a tyto zásahy musí mít zásadně 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.⁴¹¹ Dovedil, že bude-li se jednat o zásahy, jejichž citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníkoví adekvátní náhradu, a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch byl zásah proveden.⁴¹²

Aplikace Listiny je tedy možná pouze v kvalifikovaných případech.⁴¹³ Jak již bylo uvedeno v úvodní části o mezích vlastnického práva a kvalifikovaných zásazích, hranici mezi nimi bude nezbytné posuzovat individuálně v každém případě vzhledem k jeho konkrétním okolnostem.⁴¹⁴ Pokud dospějeme k závěru o kvalifikovaném zásahu a nebude-li současně naplněna některá ze skutkových podstat § 102 stavebního zákona, bude možná přímá aplikace podle čl. 11 odst. 4 Listiny za přiměřeného použití § 102 stavebního zákona, a to včetně ustanovení o subjektech povinných k výplatě náhrad, o lhůtách a procedurách k jejich poskytnutí a o soudní ochraně.⁴¹⁵

6.1 Rozlišení vnitřních a vnějších mezi vlastnického práva

Za kvalifikované omezení vlastnického práva je obecně považován zásah (omezení) jdoucí nad rámec povinností, které jsou zakotveny pro všechny subjekty vlastnického práva za dodržení principu rovnosti.⁴¹⁶ V tomto ohledu se česká judikatura výrazně neodlišuje od zahraniční vycházející z principu zvláštní oběti, byť tento princip výslovně identifikuje zřídka. Bude však obdobně pro zodpovězení otázky, zda omezení vlastnického práva představuje kvalifikovaný zásah, vždy zkoumáno, jestli omezení vlastnického práva ve prospěch veřejného zájmu postihuje vlastníka více než jiné ve srovnatelném postavení. Lze předpokládat, že postavení zvláštní oběti bude mít vlastník, jehož majetkoprávní postavení bude v důsledku nástrojů územního plánování

⁴¹¹ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

⁴¹² Tamtéž.

⁴¹³ Srov. stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. PL. ÚS-st. 27/09, nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 202/20.

⁴¹⁴ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

⁴¹⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 202/20, nebo rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

⁴¹⁶ Blíže srov. opakovaně citované stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. PL. ÚS-st. 27/09, nebo nález Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 950/17.

výrazně méně výhodné než postavení ostatních (srovnatelných) vlastníků.⁴¹⁷ Jinak řečeno, zkoumáme, zda došlo k zásahu do práv jednotlivce či malé skupiny osob výrazněji než ostatních.⁴¹⁸ Například za rozporné se zásadou rovnosti shledal rakouský Nejvyšší soud určení pozemku vlastníka jako nezastavitelného (pozemek dříve z velké části určený jako stavební byl změněn na veřejnou zeleň) proto, aby byl zachován byť částečný výhled na jezero, neboť vlastníka toto omezení zatěžovalo více než ostatní vlastníky v sousedství, a to z důvodu zvláštní velikosti, povahy a umístění jeho pozemku.⁴¹⁹ Přestože zachování dosud několika nezastavitelných pozemků na břehu jezera může být objektivně odůvodněno, jednalo se o nepřiměřený zásah, za který musela být poskytnuta náhrada.⁴²⁰ Porušení principu rovnosti bude vždy elementárním předpokladem pro závěr o kvalifikovaném zásahu.

Dalším kritériem pro určení, zda šlo o kvalifikovaný zásah do vlastnického práva, je intenzita omezení, která může být vyjádřena různými faktory, zejména rozsahem omezení a délkou jeho trvání.⁴²¹ Z hlediska rozsahu omezení je možné zkoumat, jak podstatné změny či rozsáhlá omezení výkonu majetkových práv v důsledku nástroje územního plánování nastaly, nebo jak velké části pozemku se týkají.⁴²²

V souvislosti s náhradou za zásah do vlastnického práva územně plánovací dokumentací jsou zohledňovány další faktory, které vypovídají o intenzitě zásahu. Judikatura dospěla k závěru, že je nezbytné zohlednit legitimní očekávání vlastníka pozemku ohledně jeho funkčního využití, tj. zohlednit existenci a intenzitu záměru vlastníka užívat pozemek, zejména realizovat stavbu či jiný záměr.⁴²³ To akcentuje Ústavní i Nejvyšší soud, shodný princip identifikovala i doktrína.⁴²⁴ S tím se lze ztotožnit, neboť intenzita zásahu do vlastnického práva bude jiná, využíval-li či plánoval-li využít vlastník pozemek určitým způsobem, který mu byl nástroji územního plánování znemožněn, než pokud jej nevyužíval. Ilustrativně lze odkázat na rozsudek Nejvyššího soudu, v němž se žalobce domáhal náhrady poklesu hodnoty pozemků v důsledku změny územního plánu.⁴²⁵ Pozemky byly zastavitelné od roku 2008 a od konce roku 2014 byly zařazeny do plochy, která zastavění neumožňovala.⁴²⁶ Žalobce neučinil žádné kroky k realizaci výstavby a po celou dobu

⁴¹⁷ Srov. rozhodnutí rakouského Nejvyššího soudu sp. zn. 6 Ob 12/06t.

⁴¹⁸ Srov. rozhodnutí rakouského Nejvyššího soudu sp. zn. 8Ob35/09v.

⁴¹⁹ Rozhodnutí rakouského Nejvyššího soudu sp. zn. 5Ob30/08k.

⁴²⁰ Tamtéž.

⁴²¹ Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. PL. ÚS-st. 27/09, nález Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 950/17, a navazující usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 2. 2021, sp. zn. I. ÚS 1420/20. Převzato například v rozsudku NS ze dne 19. 1. 2020, sp. zn. 22 Cdo 2636/2021, nebo usnesení ze dne 26. 10. 2020, sp. zn. 22 Cdo 1046/2020.

⁴²² Srov. například rozsudek NS ze dne 26. 4. 2016, sp. z. 22 Cdo 1425/2014.

⁴²³ Například usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 202/20.

⁴²⁴ KOCOUREK: *Omezení vlastnického...*, s. 63.

⁴²⁵ Usnesení NS ze dne 26. 10. 2020, sp. zn. 22 Cdo 1046/2020.

⁴²⁶ Tamtéž.

byl pasivní, proto mu nárok nebyl přiznán pro uplynutí lhůty podle § 102 odst. 3 stavebního zákona a současně pro absenci legitimního očekávání.⁴²⁷ Osobně se domnívám, že negativní podmínka lhůty 5 let je projevem zohlednění legitimního očekávání vlastníka. Bude-li v konkrétním případě náhrady za pokles hodnoty pozemku či vynucených nákladů přiměřeně aplikován § 102 stavebního zákona

vč. lhůty, není již vhodné nadále přihlížet k legitimnímu očekávání vlastníka, neboť to je dostatečně zohledněno právě aplikací lhůty. Jinak řečeno, dojde-li ke změně nástroje územního plánování ve lhůtě 2 let, nárok musí být přiznán, i pokud by vlastník pozemek neměl v plánu využít. Nejednalo-li se o újmu v podobě poklesu hodnoty a vynucených nákladů, nebo není-li lhůta aplikována, je nezbytné legitimní očekávání zohlednit. Legitimní očekávání nemusí být dáno pouze u vlastníka, který již činil realizační kroky směřující k záměru. Je možné jej shledat například i v situaci, kdy pro účely nákupu více pozemků byla založena obchodní společnost s úmyslem vybudovat a prodat rodinné domy, aniž by vyjma nákupu realizovala další kroky, a bezprostředně po nákupu byly pozemky změněny. Při zkoumání legitimního očekávání vlastníka lze přihlídnout i k jeho pasivitě či aktivitě při přijímání nástroje územního plánování.⁴²⁸ Specifický projev má legitimní očekávání u marně vynaložených nákladů, neboť zde již vlastník v důvěře v územně plánovací dokumentaci náklady vynaložil. Legitimní očekávání je tak sice naplněno vždy, avšak je třeba blíže zkoumat důvodnost spoléhání se vlastníka na územně plánovací dokumentaci.

Další skutečností k zohlednění intenzity zásahu mohou být důvody, které ke změně zařazení pozemku vedly. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že kvalifikovaným zásahem není změna pozemku ze zastavitelného na nezastavitelný, byla-li změna územního plánu vyvolána aktivitou dotčeného orgánu, zde Správy Krkonošského národního parku, která ještě před změnou územního plánu neudělila výjimku pro realizaci záměru výstavby rekreačního objektu z důvodu výskytu zvláště chráněných rostlin na pozemku.⁴²⁹ V odůvodnění se pak Nejvyšší soud přihlásil mimo jiné k rozhodnutí rakouského Nejvyššího soudu, který posuzoval zásah v podobě změny zastavitelného pozemku na nezastavitelný, ke které došlo z objektivních důvodů, konkrétně proto, že se pozemek nacházel daleko od zástavby, bez vybudované infrastruktury a hrozily sesuvy půdy.⁴³⁰ Uzavřel, že pokud zákon umožňuje jako stavební pozemky vymezit pouze plochy, které jsou vhodné pro zástavbu vzhledem k přírodním a infrastrukturním podmínkám, představovalo nové určení pozemku jako nestavebního v konečném důsledku pouze (znovu)nastolení zákonného stavu

⁴²⁷ Usnesení NS ze dne 26. 10. 2020, sp. zn. 22 Cdo 1046/2020, a usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2021, sp. zn. III. ÚS 102/21.

⁴²⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 202/20.

⁴²⁹ Rozsudek NS ze dne 27. 6. 2018, sp. zn. 22 Cdo 2291/2016.

⁴³⁰ Rozhodnutí rakouského Nejvyššího soudu sp. zn. 6 Ob 12/06t.

a vlastníkoví proto nenáleží náhrada.⁴³¹ Naproti tomu kvalifikovaný zásah pro délku a intenzitu trvání shledal Nejvyšší soud u žalobce, který koupil v roce 2007 pozemky určené k zastavění územním plánem z roku 2002, nechal si vypracovat projektovou a stavební dokumentaci k vybudování komplexu 6 rodinných domů (z toho 3 dvojdomy), obec s takovou výstavbou nesouhlasila pro rozpor s územním plánem, který umožňoval pouze individuální bydlení, což odpovídalo i stanoviskům Správy Národního parku Šumava k záměru žalobce.⁴³² Proto obec přijala opakovaně stavební uzávěru znemožňující realizaci (rok 2010 a 2011) a následně opakovaně územní plán (2011 a 2013), který znemožňoval výstavbu v podobě, v jaké ji žalobkyně zamýšlela.⁴³³ Protože ke vzniku újmy došlo územním plánem z roku 2011, nepřipadala v úvahu aplikace § 102 odst. 2 stavebního zákona a Nejvyšší soud rozsudky soudů nižších stupňů zrušil a uložil jim postupovat podle čl. 11 odst. 4 Listiny.⁴³⁴ Nezabýval se přitom tím, proč došlo ke znemožnění výstavby, zejména nezohlednil důvody, pro které Správa Národního parku Šumava vydala negativní stanovisko k záměru. Domnívám se, že hledisko důvodů změny nástrojů územního plánování by nemělo být v našich podmínkách zohledňováno. Na rozdíl od rakouské úpravy nejsou ve stavebním zákoně vymezeny pozemky či plochy určené k zastavění ve vazbě na přírodní a infrastrukturní podmínky, nelze tak hovořit o znovu nastolení zákonného stavu. Vhodnějším shledávám zakotvení zákonné negativní podmínky lhůty 5 let, která směřuje k tomu, že postihuje orgány veřejné správy za nekoncepční či nesprávné rozhodnutí, vyvstane-li ve lhůtě 5 let potřeba změny územně plánovací dokumentace. Naproti tomu vyvstane-li nezbytnost změny po uplynutí 5 let, lze předpokládat, že se tak bude dít spíše v důsledku vývoje území, což může být například i výskyt vzácných rostlin či živočichů, a pak vlastník již na kompenzaci nedosáhne. Pokud územně plánovací dokumentace v důsledku pochybení orgánu veřejné správy umožňuje zastavění pozemku, ačkoli existují objektivní okolnosti, pro něž je třeba pořídit změnu dokumentace a znemožnit zastavění, nelze podle mého názoru takovou skutečnost klást k tíži vlastníka, ale orgánů veřejné správy. Navíc jakákoli změna v území by vždy měla být důvodná, tudíž by náhradu nebylo možné téměř nikdy přiznat.

Dalším kritériem by mohla být otázka předvídatelnosti zásahu do vlastnického práva, tedy například zda vlastníci pro zvláštnost území neměli předpokládat změnu v území.⁴³⁵ Mám za to, že uvedené hledisko dostatečně nahrazuje zakotvení lhůty 5 let. Vlastníci totiž po uplynutí lhůty musí předpokládat, že vzhledem k vývoji území či povaze jejich pozemku, může dojít ke změně jeho zařazení. Předvídatelnost je tedy součástí posouzení legitimního očekávání.

⁴³¹ Tamtéž.

⁴³² Rozsudek NS ze dne 25. 2. 2020, sp. zn. 22 Cdo 3536/2019

⁴³³ Tamtéž.

⁴³⁴ Rozsudek NS ze dne 28. 4. 2020, sp. zn. 25 Cdo 2909/2018.

⁴³⁵ Srov. rozhodnutí rakouského Nejvyššího soudu sp. zn. 8Ob35/09v.

Konečně se nabízí jako kritérium zohlednit výši majetkové újmy. Vlastnické právo má poměrně jasně vyjádřitelnou materiální ekonomickou hodnotu a jeho realizace je základem společenských tržních transakcí.⁴³⁶ Omezení vlastníka nástroji územního plánování se promítne do majetku vlastníka a lze předpokládat, že většina vlastníků bude zásah vnímat intenzivněji s narůstající výší újmy. Ostatně i proto je předmětem podstatné části dosavadní judikatury Nejvyššího soudu pokles hodnoty pozemku, popř. ušlý zisk, v důsledku změny plochy, ve které byl pozemek zařazen, ze zastavitelné na nezastavitelnou.

6.1.1 Aplikovatelnost vytyčených kritérií

Nelze trvat na intenzivním naplnění všech shora popsaných kritérií, malá intenzita naplnění jednoho z kritérií neznamena automaticky, že se nejedná o kvalifikovaný zásah do vlastnického práva. Omezené naplnění jednoho z kritérií může být vyváženo intenzitou naplnění jiných. Navíc ne všechna kritéria lze aplikovat u všech druhů zásahů do vlastnického práva a újem v důsledku toho vzniklých. Vždy však je nezbytné hodnotit všechny okolnosti společně, nikoli izolovaně.

Rozsah omezení a výši majetkové újmy lze zohlednit téměř ve všech zásazích do vlastnického práva, jakož i u všech újem, které mohou vzniknout. Někdy se tato kritéria mohou částečně překrývat. Právě rozsah omezení a výše majetkové újmy mohou být pomyslným jazýčkem na vahách při rozhodování, zda došlo ke kvalifikovanému zásahu, zejména dojde-li k funkční změně zařazení pozemku a v důsledku toho poklesu jeho hodnoty (např. z plochy umožňující výstavbu rodinných domů do plochy občanské vybavenosti). Délka trvání omezení má význam především v případě blokace území, u změny charakteru (funkčního využití) pozemku naráží toto kritérium na své limity.

Princip legitimního očekávání a předvídatelnost zásahu se nezohlední u újmy v podobě poklesu hodnoty a vynucených nákladů, pokud se aplikuje § 102 odst. 3 stavebního zákona, neboť ten zakotvením negativní podmínky v podobě lhůty 5 let podle mého názoru odůvodněného shora tyto kritéria supluje či vhodněji nahrazuje. Předvídatelnost přitom souvisí s legitimním očekáváním. Byla-li změna pro vlastníka předvídatelná, nemohl být v legitimním očekávání o využití svého pozemku.

6.2 Působnost přímé náhrady v oblasti nástrojů územního plánování

V této podkapitole bude pojednáno o tom, kdy se Listina přímo aplikuje v oblasti nástrojů územního plánování. To vždy na pozadí jednotlivých druhů újem, které mohou v důsledku zásahu do vlastnického práva vzniknout, a při zohlednění jednotlivých shora popsaných kritérií kvalifikovaného zásahu.

⁴³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06.

6.2.1 Ztráta výhod užívání v důsledku blokace území

Blokace území může být nastolena územně plánovací dokumentací, konkrétně vymezením územní rezervy, zakotvením etapizace, podmíněním rozhodování v území pořízením regulačního plánu či v případě územního plánu i územní studií, dlouhodobou absencí realizace veřejně prospěšné stavby či opatření, a územním opatřením o stavební uzávěře.

Jde-li o délku omezení a legitimní očekávání, lze poukázat na závěr Nejvyššího soudu, který neshledal kvalifikovaný zásah, požadoval-li žalobce náhradu za územní rezervu trvající od jejího počátku 22. 2. 2012 do 10. 4. 2014. Délka trvání omezení vlastnického práva nebyla dostatečně dlouhá pro závěr o kvalifikovaném zásahu, navíc po dobu jejího trvání nebyl žalobce výrazně existenčně omezen, když plánoval na pozemku vystavět zemědělský sklad.^{437,438} Žalobce pro plánovanou výstavbu vykonal přípravné kroky, avšak některé z nich učinil až po vymezení územní rezervy.⁴³⁹ Ústavní soud stížnost odmítl s tím, že nalézací soudy dostatečně zohlednily požadavky jeho nálezu sp. zn. III. ÚS 950/17, byť shledal posouzení „přísné“.⁴⁴⁰ Uvedené konstatování Ústavního soudu navozuje dojem, že není vyloučeno, aby zásah do vlastnického práva vyžadující náhradu byl shledán i v poměrně krátké době blokace území, učinil-li vlastník pozemku již mnohé přípravné a investiční kroky, tj. intenzivně naplnil kritérium legitimního očekávání. Ze skutkového shrnutí Nejvyššího soudu není zřejmé, jaké kroky vlastník činil, ale mám za to, že o kvalifikovaný zásah by mohlo jít například, vybudoval-li by si již potřebnou dopravní infrastrukturu, inženýrské sítě, a současně by se i řízení o veřejnoprávním povolení záměru blížilo vydání povolení. Zde by již legitimní očekávání nespočívalo v ochotě či snaze využít pozemek, ale již ve faktickém a intenzivním využívání, když pro účely výstavby by vlastník činil bezprostředně související kroky, ačkoli by doposud nedisponoval veřejnoprávním povolením. Přiznání náhrady v takto krátké době by však mělo být zcela výjimečné. Proto patrně i s ohledem na citovanou judikaturu u blokace území zapříčiněné podmíněním rozhodování v území územní studií či regulačním plánem nelze náhradu bez dalšího odmítnout, ačkoli taková podmínka po uplynutí 4 let zásadně zaniká.⁴⁴¹ Byla-li by po uplynutí lhůty změnou územně plánovací dokumentace znovu zakotvena, je při hodnocení délky blokace nezbytné přihlídnout i k již uplynuté době.

Jedná-li se o rozsah omezení, lze účinky územní rezervy, stavební uzávěry, podmíněním rozhodování v území pořízením územní studie či regulačního plánu, etapizace a dlouhodobé absence realizace veřejně prospěšné stavby či opatření označit za velmi podobné, neboť blokují

⁴³⁷ Rozsudek NS ze dne 25. 2. 2020, sp. zn. 22 Cdo 3536/2019.

⁴³⁸ Kritérium, zda zásah je pro vlastníka existenčním problémem či nikoli považují za nesprávný. Omezení vlastnického práva je nezbytné posuzovat objektivně, nikoli ve vazbě na konkrétní osobní poměry vlastníka.

⁴³⁹ Rozsudek NS ze dne 25. 2. 2020, sp. zn. 22 Cdo 3536/2019.

⁴⁴⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 2. 2021, sp. zn. I. ÚS 1420/20.

⁴⁴¹ Odlišně § 18 odst. 1 BauGB u institutu obdobnému stavební uzávěře zakotvuje právo na náhradu, trvá-li zákaz změn déle než 4 roky.

vlastníkovi záměry, byť částečně odlišně.⁴⁴² Odlišnost rozsahu omezení však nehraje tak významnou roli z hlediska hodnocení intenzity zásahu, neboť ten je obdobný a bude spíše záležet na očekávání vlastníka, co s daným pozemkem zamýšlel. U dlouhodobé absence realizace veřejně prospěšné stavby či opatření je možné, aby omezení nebylo z hlediska intenzity natolik zásadní, neboť bude záležet na pravidlech pro využití dané plochy. Současně však nelze opomenout, že se tím vytváří období nejistoty a čekání vlastníka na případnou kompenzaci v rámci vyvlastnění. U dlouhodobé ne-realizace veřejně prospěšné stavby je v rámci délky blokace judikaturou přihlíženo k tomu, jak postupoval subjekt, v jehož prospěch bylo omezení přijato, resp. který má realizaci veřejně prospěšné stavby provést, tj. zda již provádí či prováděl kroky směřující k realizaci či naopak od záměru upustil a inicioval změnu nástroje územního plánování a vypuštění veřejně prospěšné stavby či opatření.⁴⁴³

Pro zohlednění kritéria výše újmy je nejdříve nutné určit, jakým způsobem by měla být stanovena. Ztrátu výhod užívání je nezbytné řešit prostřednictvím bezdůvodného obohacení, konkrétně podle pravidel pro užívání cizí nemovité věci. V takových případech se vychází z tržní hladiny nájemného, tj. obvyklého v daném místě čase na užívání dané nemovité věci při zohlednění místa, období, charakteru, stavu i způsobu, a to vč. zohlednění zastavěnosti pozemku.⁴⁴⁴ Proto bude rozhodná hodnota pozemku a délka blokace území. Obecně pro určení výše bezdůvodného obohacení při užívání cizí věci je podstatné, z jakého užívání byl vlastník vyloučen.⁴⁴⁵ U blokace území bude záležet na tom, čím byla blokace nastolena, avšak zpravidla bude vlastník vyloučen z možnosti realizovat stavební záměr. Nejvyšší soud vytkl nižším soudům, určily-li výši újmy podle zisku, jakého by vlastník mohl dosáhnout pronájmem (dosud neexistující) budovy na pozemku, aniž by zvážily náklady na dosažení tohoto výnosu, tj. veřejnoprávní povolení či náklady na zhotovení stavby.⁴⁴⁶ Domnívám se však, že ani při jejich zohlednění by výše nebyla stanovena vhodně. Vzhledem ke specifčnosti důsledků blokace území je totiž nezbytné vycházet z hodnoty pozemku ve stavu, v jakém je v období blokace. Nelze zohledňovat blokovanou činnost (stavební záměr), neboť by se ve své podstatě jednalo o kompenzaci hypotetického ušlého zisku dosahovaného záměrem vlastníka, který je blokován. Ušlý zisk by však současně být přiznán nemohl pro nedostatek příčinné souvislosti (vlastník nedisponuje příslušným veřejnoprávním

⁴⁴² Srov. obdobný závěr Krajského soudu v již citovaném rozsudku ze dne 26. 2. 2020, č. j. 54 A 84/2019-79, podle kterého není-li podmínka etapizace spojena s aktivitou vlastníka, dopadá omezení s ní spjaté na vlastníka srovnatelným způsobem jako v případě stavební uzávěry.

⁴⁴³ Rozsudek NS ze dne 26. 4. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1425/2014, či rozsudek ze dne 30. 8. 2018, sp. zn. 22 Cdo 1651/2018.

⁴⁴⁴ Usnesení NS ze dne 6. 5. 2014, sp. zn. 28 Cdo 443/2014, rozsudek ze dne 27. 8. 2013, sp. zn. 28 Cdo 2020/2013, nebo ze dne 1. 2. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4566/2010. Blíže např. PETROV, Jan. In HULMÁK a kol.: *Občanský zákoník...*, s. 1955, anebo MELZER, Filip, CSACH, Kristián. In MELZER, TÉGL a kol.: *Občanský zákoník...*, s. 1477.

⁴⁴⁵ PETROV, Jan. In HULMÁK a kol.: *Občanský zákoník...*, s. 1955.

⁴⁴⁶ Rozsudek NS ze dne 19. 1. 2022, sp. zn. 22 Cdo 2636/2021.

povolením), což by zakládalo zřejmý hodnotový rozpor. Navíc není ani vyloučeno, aby po odpadnutí důvodu blokace území došlo ke změně územně plánovací dokumentace takovým způsobem, že vlastník již vůbec nebude schopen svůj záměr realizovat. Například pokud by vlastník hodlal zastavit pozemek (orná půda) zemědělskou stavbou a dosahovat díky tomu vyššího zisku, avšak územní rezerva by mu záměr dočasně znemožnila, měla by být kompenzace počítána z hodnoty pozemku bez ohledu na blokovanou činnost a hypotetické výnosy z takové činnosti. Nabízí se vyjít z obvyklé ceny nájmu daného typu pozemku, tj. v uvedeném příkladu z nájmu orné půdy.⁴⁴⁷ Jsem si vědom, že je tak poskytována kompenzace za užívání (činnost), které není blokováno, neboť vlastník pozemek pronajímat či obhospodařovat i při blokaci může, avšak pro obtížnost stanovení hodnoty dočasného blokování výstavby a hypotetické budoucí zastavitelnosti se jedná o řešení přiléhavější než kompenzovat hypotetický ušlý zisk. Není vyloučeno stanovení výše i jiným způsobem. Nejvyšší soud aproboval určení výše náhrady jako 1 % z hodnoty pozemku, když odvolací soud nepovažoval za vhodné vycházet z obvyklého nájemného, avšak byl limitován možnostmi přezkumu výše náhrady, která byla určena postupem podle § 136 občanského soudního řádu.^{448,449}

Vzhledem k trvajícimu charakteru blokace území musel Nejvyšší soud řešit rovněž otázku změny vlastnictví v průběhu trvání blokace. Dospěl k závěru, že další okolností, kterou je třeba zohlednit je, zda vlastník uplatňující nárok na náhradu pozemek zatížený územní rezervou již nabyt, či nikoli.⁴⁵⁰ Jestliže totiž kupující nabývá pozemek již zahrnutý do územní rezervy, musí nutně počítat nejen s tím, že bude jeho vlastnické právo po nějaký čas omezeno, ale i s tím, že záměr, se kterým pozemek nabývá, nemusí být ani realizován, což by se mělo promítnout i do kupní ceny. Podle Nejvyššího soudu je tak nutné zkoumat, zda se územní rezerva promítla do kupní ceny a pokud nepromítla, pak z jakého důvodu.⁴⁵¹ Okamžik nabytí vlastnického práva jako kritérium vhodné k zohlednění uvedl Nejvyšší soud i v rozhodnutí, jehož předmětem bylo omezení při dlouhodobé absenci realizace veřejně prospěšné stavby. Uvedl, že i skutečnost nabytí vlastnického práva je možné zohlednit, avšak nikoli v tom smyslu, že by nárok bylo možné bez dalšího odmítnout, nabyt-li vlastník pozemek již omezený vymezením veřejně prospěšné stavby, ale tak, že se v rámci hodnocení všech konkrétních okolností přihlédně i k tomu, zda kupní cena odrážela existující omezení vlastnického práva.⁴⁵² Domnívám se, že změna vlastnického práva se projeví při posouzení kritéria legitimního očekávání, které bude nutně nižší, než kdyby pozemek nenabyt již

⁴⁴⁷ Ke stanovení obvyklé ceny nájmu srov. např. RUBEROVÁ, Marie, ŠUPERATOVÁ, Alena. Vztah mezi nájmem z pozemku a jeho cenou. *Soudní inženýrství*, 2016, č. 27, s. 15.

⁴⁴⁸ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

⁴⁴⁹ Rozsudek NS ze dne 30. 8. 2018, sp. zn. 22 Cdo 1651/2018.

⁴⁵⁰ Rozsudek NS ze dne 19. 1. 2022, sp. zn. 22 Cdo 2636/2021.

⁴⁵¹ Tamtéž.

⁴⁵² Rozsudek NS ze dne 26. 4. 2016, sp. z. 22 Cdo 1425/2014.

v době omezení území. Na druhou stranu nebude bez dalšího vyloučeno, neboť budoucí vlastník nepochybně při uzavření kupní smlouvy nepředpokládal nepřiměřenou délku omezení. Úvahy o potenciální budoucí nemožnosti realizace záměru po odpadnutí blokace pak nejsou na místě, neboť pokles hodnoty pozemku v důsledku následné změny plochy, v níž je pozemek zařazen, budou zohledňovány při posouzení vzniku nároku na náhradu v důsledku daného nástroje, který plochu změnil. Z hlediska blokace území není uvedené relevantní. Nemám však za to, že by při posouzení vzniku nároku měla být zohledňována kupní cena a co se do ní promítlo. Jedná se o soukromoprávní ujednání, které se pramálo promítá v rámci hodnocení intenzity zásahu do vlastnického práva. I kdyby vlastník nabytí pozemek spekulativně, neznamena to, že dlouhodobou blokací po nabytí vlastnického práva nebude omezen. Hodnota pozemku se však zohlední při stanovení výše újmy, která mu blokací vznikla. Ostatně není ani vyloučeno, aby kupující koupil nemovitou věc za kupní cenu nezohledňující omezení v důsledku blokace, neboť o takovém omezením nevěděl. Řešení však leží v kupní smlouvě a s tím souvisejících soukromoprávních nástrojích, nikoli v kompenzaci za zásah do vlastnického práva blokací území.

6.2.2 Pokles hodnoty pozemku

K poklesu hodnoty pozemku může dojít v důsledku zásad územního rozvoje, územního či regulačního plánu, a to změnou charakteru (funkčního využití) pozemku. Tím může být determinována hodnota pozemku, neboť jedním z hledisek pro určení jeho hodnoty je bezpochyby možnost (způsob) jeho užívání. Typickým zásahem, který bude pro vlastníka patrně nejznatelnější, je zařazení pozemku z plochy určené k zastavění do plochy, která zastavění zcela neumožňuje. To plně koresponduje s tím, že i opačně vymezení (nových) zastavitelných ploch je jedním z nejzávažnějších zásahů v územním plánu, tím spíše, dochází-li přitom ke kolizi se zájmem na ochraně životního prostředí.⁴⁵³ V úvahu připadají i zásahy zařazením pozemku do ploch, které zastavění sice umožňují, avšak značně specifické ve vazbě na danou plochu (např. z možné stavby pro bydlení je možná pouze stavba pro plnění funkce lesa), nebo změnou zařazení mezi plochami umožňujícími tyto specifické stavby (z plochy zemědělské na plochu lesa). Konečně k zásahu do vlastnického práva může docházet i v souvislosti s určením dalších podmínek (pravidel) způsobu využití ploch, někdy v této souvislosti bývá hovořeno o omezení rozsahu zastavění,⁴⁵⁴ jako je například určení možné výše zástavby nebo stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků.

Při poklesu hodnoty pozemku je judikaturou zohledňováno především legitimní očekávání vlastníka, tedy jakým způsobem zamýšlel pozemek využít, a porušení principu rovnosti. Naplnění

⁴⁵³ PRŮCHA, GREGOROVÁ aj.: *Stavební zákon...*, § 43 [cit. 2022-2-08].

⁴⁵⁴ Např. PERINGER, Marek. *Kompenzace omezení...*, s. 134.

těchto hledisek lze považovat za předpoklad kvalifikovaného zásahu. Zpravidla bude při posouzení nároku na kompenzaci poklesu hodnoty přiměřeně aplikován § 102 stavebního zákona včetně negativní podmínky lhůty 5 let, tudíž zohlednění legitimního očekávání se projeví právě v aplikaci lhůty. Jsou-li tato kritéria splněna, je dále nutné pro závěr o kvalifikovaném zásahu zkoumat rozsah omezení, tedy jakým způsobem je vlastník omezen a případně jak velké části jeho pozemku se omezení týká, a především výši majetkové újmy.

Nelze stanovit minimální hranici poklesu hodnoty pozemku, kterou je již třeba nahradit. O kvalifikovaný zásah půjde, poklesne-li hodnota pozemku podstatně. Co se bude rozumět podstatným snížením hodnoty, bude vždy nezbytné posoudit individuálně vzhledem ke konkrétním okolnostem daného případu. Pokles hodnoty je přitom nezbytné hodnotit objektivně ve vztahu k hodnotě pozemku, který je omezován, nikoli ve vztahu k majetkovým poměrům konkrétního vlastníka.⁴⁵⁵ K závěru o nevýznamném poklesu hodnoty můžeme dospět vzhledem k nízkému poměru celkové hodnoty pozemku a vzniklé újmy.⁴⁵⁶ Někdy však ani při vyšším poměru nemusí jít o kvalifikovaný zásah, bude-li hodnota újmy velmi nízká.⁴⁵⁷ Pro lepší představu lze uvést závěry Runkela k aplikaci § 42 BauGB, podle kterého o podstatné snížení nepůjde, dojde-li ke znehodnocení pozemku do 3,6 %, naopak o podstatné snížení půjde zásadně vždy, dojde-li k poklesu o více jak 12 %.⁴⁵⁸ Nejedná se však o všeobecně přijímanou hranici a vždy je třeba hodnotit konkrétní okolnosti.⁴⁵⁹

Dojde-li ke změně pozemku ze zastavitelného stavbou, která má lukrativní povahu v dané lokalitě (občanská vybavenost, bytový dům, rodinný dům), na pozemek zcela nezastavitelný, popř. zastavitelný stavbou, která není v dané lokalitě lukrativní (stavba pro plnění funkce lesa), lze předpokládat, že dojde k podstatnému poklesu hodnoty. U ostatních změn ploch, kde není otázka zastavitelnosti tolik významná (například půjde o změnu zemědělské plochy na plochu lesa), jakož i v případě omezení prostřednictvím dalších (podmínek) pravidel způsobu využití, k podstatnému snížení hodnoty zpravidla nedojde. Tyto závěry představují však významné zobecnění a vždy bude nutné zkoumat konkrétní okolnosti. Například snížení přípustné výše výstavby, v jejímž důsledku nemůže vlastník vybudovat plánovaný podlažní bytový dům o šesti patrech, ale pouze o dvou, by mohl představovat podstatný pokles hodnoty pozemku. Komplikovanější je změna využití již zastavěného pozemku. Nepochybně totiž dochází k menšímu snížení hodnoty ve srovnání s nezastavěným pozemkem, neboť stavby se změna nikterak nedotkne. Při určení výše újmy bude

⁴⁵⁵ BATTIS, Ulrich. In BATTIS, KRAUTZBERGER, LÖHR: *Baugesetzbuch: BauGB...*, § 42, marg. 6.

⁴⁵⁶ Tamtéž.

⁴⁵⁷ Tamtéž.

⁴⁵⁸ RUNKEL, Peter. In ERNST, ZINKAHN, BIELENBERG, KRAUTZBERGER: *Baugesetzbuch...*, § 42, marg. 89.

⁴⁵⁹ Hoffmann upozorňuje na rozdílnost vnímání hranice výrazného poklesu hodnoty, když někteří autoři považují za výrazný pokles již 5 % a naopak jiní ani při 10 % neshledávají významný pokles (blíže HOFFMANN, Klaus. In SPANNOWSKY, Willy, UECHTRITZ, Michael. *Baugesetzbuch: BauGB*. 4. vydání. C. H. Beck, 2022, § 42, marg. 18).

záležet na stáří budovy a její životnosti, čím kratší je zbývající doba životnosti stavby, tím vyšší bude pokles hodnoty zastavěného pozemku.⁴⁶⁰

Dále je nezbytné zkoumat splnění příčinné souvislosti mezi poklesem hodnoty pozemku a změnou charakteru (funkčního využití) pozemku na základě zásad územního rozvoje, územního či regulačního plánu, tedy to, zda k poklesu hodnoty pozemku nedošlo z jiných důvodů. Především příčinná souvislost nemusí být dána v rozsahu, v jakém došlo k vývoji cen na trhu nemovitých věcí. V německé doktríně se v této souvislosti zdůrazňuje zohlednění poptávky po daném druhu pozemku. Snížení hodnoty v důsledku poptávky ještě před přijetím územně plánovací dokumentace nemůže vést k nároku na náhradu.⁴⁶¹ To platí i tehdy, provede-li orgán veřejné správy z důvodu klesající poptávky změnu územně plánovací dokumentace.⁴⁶² Například není-li o pozemky určené k výškové zástavbě zájem a územně plánovací dokumentace takové pozemky změní na pozemky umožňující nízkopodlažní zástavbu, po které je naopak silná poptávka, může být náhrada odmítnuta.⁴⁶³

Ustanovení § 102 stavebního zákona umožňuje kompenzovat pouze změnu využití pozemku vlastníka.⁴⁶⁴ Protože je však u poklesu hodnoty pozemku aplikována Listina, je nutné zvážit, zda i změnou sousední plochy územně plánovací dokumentací nedochází ke kvalifikovanému zásahu do vlastnického práva. Dojde-li ke změně větší plochy, avšak pozemek vlastníka do této plochy nebude zařazen (např. pozemek vlastníka zůstane v ploše pro individuální bydlení, avšak v okolí pozemku bude vytvořena plocha pro komerční využití), bylo by možné uvažovat o zásahu do vlastnického práva vymezením takové sousední plochy. Domnívám se však, že územně plánovací dokumentace v takové části by měla být spíše přezkoumána z toho pohledu, zda nevykazuje prvky libovůle, jednalo by se tedy spíše o otázku zákonnosti dané dokumentace (tj. bylo by nezbytné zkoumat, zda dokumentace neměla zařadit i pozemek vlastníka do plochy pro komerční využití, aby mu případně vznikl nárok na náhradu). Spornější bude situace, dojde-li ke změně pouze části sousedních ploch pozemku, a to na takovou, která bude umožňovat stavbu, jež může vést ke snížení hodnoty pozemku vlastníka zejména vzhledem k potenciálním imisím (např. vybudování kravína či letiště v blízkosti rodinného domu). Částečně byla tato problematika identifikována doktrínou v souvislosti s vyvlastněním při úvahách o kompenzaci poklesu hodnoty nevyvlastněné nemovité věci, kde je nezbytné při stanovení kompenzace vyvlastnění přihlídnout i k poklesu

⁴⁶⁰ Blíže RUNKEL, Peter. In ERNST, ZINKAHN, BIELENBERG, KRAUTZBERGER: *Baugesetzbuch...*, § 42, marg. 79b, který uvádí i konkrétní příklad výpočtu poklesu hodnoty zastavěného pozemku.

⁴⁶¹ Tamtéž, marg. 90.

⁴⁶² Shodně HOFFMANN, Klaus. In SPANNOWSKY, UECHTRITZ. *Baugesetzbuch...*, § 42, marg. 19.

⁴⁶³ RUNKEL, Peter. In ERNST, ZINKAHN, BIELENBERG, KRAUTZBERGER: *Baugesetzbuch...*, § 42, marg. 90.

⁴⁶⁴ Obdobně německá doktrína k výkladu § 42 BauGB, například RUNKEL, Peter. In ERNST, ZINKAHN, BIELENBERG, KRAUTZBERGER. *Baugesetzbuch...*, § 42, marg. 72-75, nebo BATTIS, Ulrich. In BATTIS, KRAUTZBERGER, LÖHR: *Baugesetzbuch: BauGB...*, § 42, marg. 5.

hodnoty zbývající části majetku vyvlastňovaného.⁴⁶⁵ Hanák upozorňuje na argumentaci vlastníků, jejichž nemovitě věci nebyly vyvlastněny, o poklesu hodnoty jejich pozemků v důsledku uskutečnění účelu vyvlastnění, zejména v souvislosti s těžbou nerostů, stavbou bioplynových stanic, větrných elektráren či ubytoven.⁴⁶⁶ Přiklání se přitom k závěru, že případná kompenzace je v podmínkách ČR pokryta spíše prostřednictvím úpravy občanského zákoníku⁴⁶⁷ o imisích a možnostech brojit proti záměru v územním řízení.⁴⁶⁸ Pokles hodnoty v důsledku územně plánovací dokumentace je přitom problematický z mnoha aspektů. Předně není zřejmé, kdy ke vzniku újmy dochází. Zda již vymezením územně plánovací dokumentací anebo až následně veřejnoprávním povolením umožňujícím stavbu, faktickou realizací stavby či snad až provozem stavby. Pro zodpovězení této otázky by bylo nezbytné uzavřít, co je původem újmy, především zda jí jsou či nejsou imise. Stavba přitom nemusí být nikdy realizována, může existovat po omezenou dobu, popř. alespoň po omezenou dobu působit na sousední pozemky imisemi. V důsledku vývoje technologií mohou být v budoucnu imise omezeny či zcela vyloučeny, například hluk aut v souvislosti s novými typy motorů. U staveb vykazujících vyšší míru imisí mohou být zřizovány podle zvláštních zákonů ochranná pásma, se kterými je pak spojena náhrada.⁴⁶⁹ Domnívám se, že již jen prvotní vymezení v územně plánovací dokumentaci může mít vliv na hodnotu pozemku (např. může poklesnout hodnota pozemku z obavy stavby větrných elektráren v blízkosti pozemků). Bude-li pokles prokázán, měl by být kompenzován za podmínek uvedených v této podkapitole práce. Avšak případný následný pokles hodnoty pozemku odrážející skutečnou realizaci stavby (narušení vzhledu krajiny a pohledu větrnou elektrárnou) či provoz (imise v podobě hluku z elektrárny) již nemá souvislost s územně plánovací dokumentací a zde patrně bude kompenzace skutečně pokryta úpravou občanského zákoníku⁴⁷⁰ o imisích.

6.2.3 **Marně vynaložené náklady**

Újma v podobě marně vynaložených nákladů může být způsobena zásadami územního rozvoje, územním a regulačním plánem a územními opatřeními, a to ať změnou charakteru (funkčního využití) pozemku, u stavební uzávěry zákazem či omezením stavební činnosti, tak

⁴⁶⁵ Blíže např. HANÁK, Jakub. *Vyvlastnění...*, s. 161.

⁴⁶⁶ Tamtéž, s. 163.

⁴⁶⁷ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

⁴⁶⁸ HANÁK, Jakub. *Vyvlastnění...*, s. 165.

⁴⁶⁹ Pro srovnání je možné uvést, že v rámci kompenzace poklesu hodnoty podle § 42 BauGB nedochází ke kompenzaci jiných pozemků, než které byly přímo zasaženy. Přitom však platí požadavek, aby územní plánování vyřešilo v úvahu připadající neúnosné imise tím, že zmírní jejich škodlivé účinky na přiměřenou úroveň jinými opatřeními (např. oddělením neslučitelných způsobů využití jinými plochami), nebo pokud to není možné, zahrnulo dotčený pozemek do plánovací oblasti zrušením či změnou dříve povoleného využití tak, aby vlastník dosáhl na kompenzaci podle § 44 BauGB. Nedostojí-li tomuto požadavku, je v takové části územní plán neplatný (blíže např. rozsudek Spolkového soudního dvoru ze dne 18. 12. 1986, sp. zn. III ZR 174/85, či HOFFMANN, Klaus. In SPANNOWSKY, UECHTRITZ: *Baugesetzbuch...*, § 39, marg. 14.1).

⁴⁷⁰ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

blokací území. Ustanovení § 102 stavebního zákona zakotvuje tuto náhradu pro územní plán rušící možnost zastavit pozemek a stavební uzávěru, došlo-li tak k zásahu v době účinnosti daného ustanovení a vznikla-li újma vlastníkovu pozemku, bude kompenzace poskytnuta za podmínek tam uvedených a nikoli za přímé aplikace Listiny.

Stavební zákon zakotvuje náhradu pouze ve vztahu k vlastníkovu pozemku. Náklady však může vynaložit i jiná osoba než vlastník pozemku, tedy je možné, aby náklady vynaložené odlišnou osobou od vlastníka ztratily v důsledku nástrojů územního plánování na hodnotě. Za osobou oprávněnou požadovat náhradu by neměl být považován pouze vlastník, ale jakákoli osoba, do jejíhož postavení bylo příslušným nástrojem územního plánování zasaženo, a která má řádné užívací právo k pozemku, ať už na základě titulu věcného práva (osoba, které svědčí právo stavby) či obligačního (nájemce, pachtýř). Užívací právo musí mít v okamžiku, kdy náklady vynaložila. Proto německá doktrína z oprávněných osob vylučuje kupujícího, který náklady vynaložil před tím, než byl oprávněn pozemek užívat v souladu s platnou územně plánovací dokumentací.⁴⁷¹ Nepřipouští ani, aby za kupujícího požadoval náhradu vlastník, neboť náklady je možné nahradit pouze osobě, která je skutečně vynaložila, a která měla v úmyslu pozemek užívat.⁴⁷²

Za marně vynaložené náklady bude možné považovat jakékoli výdaje, které budou souviset se záměrem, který byl zmařen. Půjde především o náklady vynaložené na projektovou dokumentaci, vybudování infrastruktury a sítí, geodetické práce vč. nákladů na rozdělení pozemku, průzkum půdy, popř. mohou být podobu smluvní sankce v souvislosti se smlouvou o úvěru či o dílo. Náklady musí být nástrojem územního plánování zmařeny. Je tak nezbytné zkoumat, zda skutečně v důsledku nástroje územního plánování ztratily náklady hodnotu či nikoli, popř. v jakém rozsahu. Vlastník může například projektovou dokumentaci (případně částečně upravenou) použít v rámci jiného záměru. Kompenzován by měl být vždy pouze pokles hodnoty vynaložených nákladů, kompenzace plné náhrady se vlastník dočká, ztratí-li náklady svou hodnotu úplně.⁴⁷³ Při posouzení, zda náklady byly vynaloženy marně v důsledku příslušného nástroje územního plánování, je pak nezbytné zvážit nejen zjevnou neproveditelnost plánovaného záměru podle

⁴⁷¹ RUNKEL, Peter. In ERNST, Werner, ZINKAHN, Willy, BIELENBERG, Walter, KRAUTZBERGER, Michael. *Baugesetzbuch*. C. H. Beck, 2022, § 39, marg. 37. Shodně dále např. BATTIS, Ulrich. In BATTIS, KRAUTZBERGER, LÖHR: *Baugesetzbuch: BauGB...*, § 39, marg. 2, nebo HOFFMANN, Klaus. In SPANNOWSKY, Willy, UECHTRITZ, Michael. *Baugesetzbuch: BauGB*. 4. vydání. C. H. Beck, 2022, § 39, marg. 5. 1.

⁴⁷² HOFFMANN, Klaus. In SPANNOWSKY, UECHTRITZ: *Baugesetzbuch...*, § 39, marg. 21.

⁴⁷³ Shodně RUNKEL, Peter. In ERNST, ZINKAHN, BIELENBERG, KRAUTZBERGER: *Baugesetzbuch...*, § 39, marg. 33, nebo HOFFMANN, Klaus. In SPANNOWSKY, UECHTRITZ: *Baugesetzbuch...*, § 39, marg. 28.

platné územně plánovací dokumentace,⁴⁷⁴ ale případně i jiná veřejnoprávní⁴⁷⁵ či soukromoprávní omezení pozemku, která by záměr vlastníkovu znemožňovala.⁴⁷⁶

Újma v podobě marně vynaložených nákladů se od těch ostatních liší především mírou naplnění kritéria legitimního očekávání. Zde totiž již vlastník vynaložil náklady na realizaci svého záměru nebo se záměrem souvisejícím v důvěře v územně plánovací dokumentaci, načež došlo k její změně, zrušení či vydání nové, nebo k vydání územního opatření, a tím se ukázalo vynaložení nákladů jako marné. Legitimní očekávání naplní vlastník již tím, že náklady vynaloží. U této újmy je však legitimní očekávání nezbytné posoudit přísněji optikou objektivní důvodnosti víry vlastníka v územně plánovací dokumentaci. Základem důvěry vlastníka, popř. jiné osoby, která náklady vynaložila, je existence územně plánovací dokumentace, která důvěru ve vlastníkovu vyvolává. Důvěru vlastníka je nutné zkoumat i s ohledem na to, kdy se nejpozději měl a mohl dozvědět o budoucím ohrožení jeho záměru. Vždy tak bude nutné zkoumat konkrétní okolnosti, které umožní učinit závěr o tom, že se vlastník mohl a měl dozvědět o budoucí změně a o tom, že tato změna bude mít vliv právě na jeho pozemek. Musí jít o zveřejnění formální v souvislosti s procesem přijímání příslušného nástroje územního plánování, nepostačí například soukromá neformální informace od pracovníka orgánu veřejné správy. Mám za to, že okamžik se může u jednotlivých osob lišit, například pro některou bude důvěra omezena již zveřejněním návrhu územního plánu, pro jinou až podobou územního plánu po připomínkách, námítkách či stanoviscích dotčených orgánů. Nelze přijmout závěr, že by změna územního plánu automaticky vyloučila legitimní očekávání všech osob, vždy musí zveřejněná informace důvodně vyvolat ve vlastníkovu obavu, že se změna bude týkat i jeho pozemku. To platí především u dílčích drobných změn, naproti tomu přijetí zcela nového územního plánu může narušit legitimní očekávání většího okruhu osob. Mám za to, že vliv na důvěru vlastníka naopak nemá napadnutí nástroje územního plánování prostředky, které poskytuje osobám správní řád či soudní řád správní, a které mohou vést k jeho zrušení či alespoň jeho části, neboť je nutné vycházet z důvěry adresátů veřejné správy v její správní úkony a zákonnost takových úkonů. Výjimečně by patrně bylo možné připustit prolomení důvěry v případě faktického vývoje území, budou-li okolnosti, které povedou orgán veřejné správy k nezbytnosti aktualizace či přijetí daného nástroje, pro vlastníka zcela jednoznačné a rozpoznatelné.⁴⁷⁷ Je-li narušeno legitimní očekávání vlastníka, nebudou náklady vynaložené po narušení kompenzovány. To však neznamená, že by rozhodnutím vlastníka dobrovolně upustit od

⁴⁷⁴ RUNKEL, Peter. In ERNST, ZINKAHN, BIELENBERG, KRAUTZBERGER: *Baugesetzbuch...*, § 39, marg. 32.

⁴⁷⁵ HOFFMANN, Klaus. In SPANNOWSKY, UECHTRITZ: *Baugesetzbuch...*, § 39, marg. 24.

⁴⁷⁶ Někteří autoři soukromoprávní omezení vztahující se k pozemku zohledňují v rámci posouzení existence legitimního očekávání vlastníka. Blíže např. BATTIS, Ulrich. In BATTIS, KRAUTZBERGER, LÖHR: *Baugesetzbuch: BauGB...*, § 39, marg. 9. Domnívám se však, že jde spíše o otázku příčinné souvislosti (shodně HOFFMANN, Klaus. In SPANNOWSKY, UECHTRITZ: *Baugesetzbuch...*, § 39, marg. 24).

⁴⁷⁷ BATTIS, Ulrich. In BATTIS, KRAUTZBERGER, LÖHR: *Baugesetzbuch: BauGB...*, § 39, marg. 9.

záměru z důvodu narušení důvěry, byla přerušena příčinná souvislost mezi náklady vynaloženými před narušením legitimního očekávání a zásahem způsobeným nástrojem územního plánování.⁴⁷⁸ Je však možné po vlastníkově požadovat, aby po narušení důvěry vynaložil potřebnou péči na zachování hodnoty již vynaložených nákladů.⁴⁷⁹

Mám za to, že vzhledem k povaze nároku na náhradu marně vynaložených nákladů a míře intenzity naplnění legitimního očekávání není zásadně nezbytné zohledňovat vyšší majetkové újmy nebo posuzovat rozsah omezení. Navíc zohlednění rozsahu omezení selhává i s ohledem na to, že zásah do vlastnického práva zde spočívá ve snížení hodnoty vynaložených nákladů. Rozhodné je tak především porušení legitimního očekávání. I s ohledem na to, jakož i s přihlédnutím k přísnějšímu posouzení legitimního očekávání optikou důvodnosti důvěry vlastníka v nástroje územního plánování, nepovažuji za vhodné zakotvení negativní podmínky lhůty 5 let podle § 102 odst. 3 stavebního zákona, jejíž smysl a účel se projevuje především ve vazbě na pokles hodnoty pozemku, nikoli u marně vynaložených nákladů. Není vhodné požadovat po vlastnících, aby po uplynutí lhůty již nevynakládali žádné náklady na jimi zamýšlený záměr s tím, že by po uplynutí lhůty 5 let už neměli důvěřovat v územně plánovací dokumentaci a její úpravu příslušné plochy. Bohužel, ani nový stavební zákon od lhůty 5 let u marně vynaložených nákladů neupouští.

Závěry této podkapitoly o určení marně vynaložených nákladů a poklesu jejich hodnoty, o legitimním očekávání a jeho ztrátě, jakož i o příčinné souvislosti, jsou plně aplikovatelné i při posouzení nároků podle § 102 stavebního zákona.

6.2.4 Náklady vynucené omezením vlastnického práva

Nutnost vynaložit náklady, které by vlastník jinak vynaložit nemusel, může být vyvolána územně plánovací dokumentací či územními opatřeními. Vzhledem k povaze těchto nástrojů a jejich obsahu, je vznik takových nákladů málo pravděpodobný.

Náklady vynucené omezením budou mít nejbližší k újmě v podobě poklesu hodnoty pozemku. Je tak třeba zkoumat naplnění legitimního očekávání vlastníka (případně aplikaci lhůty 5 let), rozsah omezení, který je nástrojem vyvolán, a vyšší majetkové újmy. Nutné je zkoumat i příčinnou souvislost. Ta například nebude splněna u nákladů na náhradní bydlení, byl-li stavební záměr vlastníka nástroji územního plánování zmařen.

I s přihlédnutím k výši takových nákladů lze mít za to, že nebudou zásadně zásahem, za který by bylo nezbytné poskytovat náhradu.

⁴⁷⁸ Shodně tamtéž, marg. 11.

⁴⁷⁹ Srov. RUNKEL, Peter. In ERNST, ZINKAHN, BIELENBERG, KRAUTZBERGER: *Baugesetzbuch...*, § 39, marg. 35

6.2.5 Ušlý zisk

Jak již bylo uvedeno v rámci pojednání o jednotlivých nástrojích územního plánování, nepřipadá v souvislosti s nimi vznik újmy v podobě ušlého zisku zásadně v úvahu. Lze zopakovat, že územně plánovací dokumentace i územní opatření se nedotýkají již pravomocných veřejnoprávních povolení, proto nemůže vlastníkovvi zisk ujít, má-li svůj záměr již povolen. Pokud jej povolen neměl a pro svůj záměr veřejnoprávní povolení potřebuje, nebude schopen prokázat příčinnou souvislost mezi zásahem do vlastnického práva a ušlým ziskem. Půjde-li o činnost, k níž není třeba veřejnoprávního povolení, nebude uvedenými nástroji ovlivněna a k vzniku újmy v podobě ušlého zisku tak nedojde. Výjimkou z uvedeného bude zrušení veřejnoprávního povolení, především ve vyvlastňovacím řízení, pak by patrně kompenzace ušlého zisku nebyla vyloučena.⁴⁸⁰

⁴⁸⁰ HANÁK, Jakub. *Vyvlastnění...*, s. 94.

7 Závěr

V předchozích částech práce byla na podkladě východisek analyzována česká právní úprava náhrad za omezení vlastnického práva vybranými nástroji územního plánování, přičemž jsem v ní zodpověděl v úvodu vymezené výzkumné otázky. Nyní je vhodné přehledně poskytnout závěry celé práce a navrhnout vhodné změny právní úpravy do budoucna.

Některé z nástrojů územního plánování jsou způsobilé zasáhnout do vlastnického práva a vést ke vzniku újmy vlastníka. Konkrétně územně plánovací dokumentace může vést změnou charakteru (funkčního využití) pozemku ke vzniku újmy v podobě vynucených nákladů a marně vynaložených nákladů; shodně územní opatření o stavební uzávěry zákazem a omezením stavební činnosti. Územní a regulační plán pak i k újmě v podobě poklesu hodnoty pozemku, zásady územního rozvoje pouze omezeně v souvislosti s veřejně prospěšnými stavbami a opatřeními. Žádný z nástrojů územního plánování nemůže zásadně vést ke vzniku újmy v podobě ušlého zisku, resp. vlastník nebude schopen prokázat příčinnou souvislost bez toho, aniž by disponoval příslušným veřejnoprávním povolením k realizaci svého záměru. Disponoval-li by jím, mohl by záměr realizovat a zisk by mu neušel. Dále může územně plánovací dokumentace a územní opatření vést k zásahu v podobě blokace území a tím založit ztrátu výhod užívání pozemku.

Ustanovení § 102 odst. 1 stavebního zákona zakládá kompenzaci v případě stavební uzávěry ve vztahu k marně vynaloženým a vynuceným nákladům. Následující odst. 2 upravuje nárok na náhradu, došlo-li územním plánem ke zrušení možnosti zastavění pozemku, vynaložil-li vlastník v této souvislosti marně náklady. Současně zakotvuje negativní podmínku lhůty 5 let, která běží od nabytí účinnosti původního územního plánu, který zastavění umožnil, a po jejímž uplynutí nárok zaniká. V práci byly předloženy argumenty, proč zakotvení lhůty považuji za vhodné u újmy v podobě poklesu hodnoty a vynucených nákladů, nikoli marně vynaložených nákladů. Dále bylo upozorněno na nedostatečnost úpravy při zakotvení výjimek ze lhůty, především byl-li pozemek vlastníka blokován, nebylo-li mu ze strany orgánu veřejné správy umožněno realizovat na pozemku záměr, trvalo-li řízení o veřejnoprávním povolení nepřiměřeně dlouho anebo bylo-li veřejnoprávní povolení po uplynutí lhůty zrušeno nadřízeným orgánem veřejné správy či soudy ve správním soudnictví.

Vzhledem k úzkému vymezení skutkových podstat náhrad podle stavebního zákona je u některých nástrojů územního plánování zcela, u jiných pouze u určitých druhů újem, nezbytné aplikovat přímo Listinu za přiměřené aplikace § 102 stavebního zákona. S přihlédnutím k tuzemské judikatuře byla v práci vytyčena kritéria, která je třeba hodnotit pro učinění závěru o kvalifikovaném zásahu do vlastnického práva. Konkrétně je nutné zohlednit porušení principu rovnosti, rozsah

omezení vlastnického práva a jeho délku, legitimní očekávání vlastníka ohledně využití pozemku, v rámci kterého by měla být zohledněna i předvídatelnosti zásahu, a výše majetkové újmy.

Blokace území může být nastolena v územně plánovací dokumentaci vymezením územní rezervy, zakotvením etapizace, podmíněním rozhodování v území pořízením regulačního plánu či v případě územního plánu i územní studií, dlouhodobou absencí realizace veřejně prospěšné stavby či opatření, a dále územními opatřeními. Stěžejní pro závěr o kvalifikovaném zásahu je posouzení délky omezení a legitimního očekávání vlastníka. Ztráta výhod užívání by měla být kompenzována majetkovým plněním, které odpovídá obvyklému nájemnému daného pozemku o hodnotě před blokací území bez ohledu na blokovanou činnost.

Pokles hodnoty pozemku může nastat v důsledku změny charakteru (funkčního využití) pozemku, vč. stanovení podmínek využití, územním a regulačním plánem, omezeně zásadami územního rozvoje. Předpokladem aplikace náhrady podle Listiny je naplnění legitimního očekávání (je-li aplikována lhůta 5 let, postačí, že ke změně charakteru pozemku došlo před jejím uplynutím) a porušení principu rovnosti. Pro závěr o kvalifikovaném zásahu bude nezbytné, aby pokles hodnoty byl významný. Za ten lze obecně považovat pokles o asi 10 % vzhledem k původní hodnotě pozemku, byť bude záležet na konkrétních okolnostech případu. Zohledňovaný nemohou být majetkové poměry vlastníka. Vždy musí jít o pokles v důsledku změny charakteru pozemku územně plánovací dokumentací. V tomto ohledu je nezbytné hodnotit, zda za poklesem nejsou i jiné skutečnosti, především vývoj trhu a poptávky.

Marně vynaložit náklady může vlastník v důsledku územně plánovací dokumentace a územního opatření o stavební uzávěře, a to jak při změně charakteru pozemku či zákazu a omezení stavební činnosti, tak při blokaci území. Přímá aplikace je vyloučena u stavební uzávěry a územního plánu, ruší-li územní plán zastavitelnost pozemku, a žádá-li o náhradu vlastník pozemku, neboť pak se postupuje podle § 102 stavebního zákona. Náhrada marně vynaložených nákladů by měla být přiznána jakékoli osobě, která je vynaložila, a která v době vynaložení byla oprávněna k užívání pozemku. Důvěru vlastníka v nástroje územního plánování je třeba posoudit přísně optikou objektivní důvodnosti spoléhání se na daný nástroj územního plánování. Náklady vynaložené po ztrátě důvěry nemohou být kompenzovány. Vždy se náhrada poskytne pouze v rozsahu, v jakém náklady ztratily na hodnotě. Míru omezení vlastníka a výši majetkové újmy není zásadně nutné zkoumat.

Vynucené náklady budou zásadně představovat meze vlastnického práva.

Z výše popsaného shrnutí je zřejmé, že právní úpravě ve stavebním zákoně, a to i v novém stavebním zákoně, je možné některé dílčí nedostatky vytknout. Předně v zájmu zvýšení právní jistoty a současně naplnění jednotnosti a komplexnosti úpravy by bylo vhodné, aby skutkové

podstaty náhrady podle stavebního zákona dopadaly na všechny nástroje územního plánování, které jsou způsobile zasáhnout do vlastnického práva, a druhy újem. V důsledku omezení rozsahu aplikace § 102 stavebního zákona pouze na újmu v podobě marně vynaložených nákladů některá pravidla postrádají svůj smysl a účel. Především jde o úpravu lhůty 5 let a povinnost vrácení náhrady, které jsou opodstatněné především u poklesu hodnoty, u marně vynaložených nákladů velmi omezeně. Podrobnější úprava a rozdělení jednotlivých skutkových podstat by jednoznačně prospělo zjednodušení, a to ideálně za současného převzetí některých doplňujících pravidel ze zahraničí (například pravidel pro prodloužení lhůty). Přípravu nového stavebního zákona bylo přitom možné využít jako příležitost k revizi stávající právní úpravy. Jak bylo uvedeno v samotné podkapitole této práce, nový stavební zákon ji zcela nevyužil. Kvitovat lze rozšíření náhrady pro veškerou územně plánovací dokumentaci, nedostatečná úprava druhů újem a lhůty je však téměř totožně převzata ze stávajícího stavebního zákona. Současně však lze konstatovat, že převážnou část nedostatků právní úpravy je možné překlenout výkladem a případnou přímou aplikací Listiny.

Zdroje

Monografie a komentářová literatura:

- ADAMOVIČ, Hana, BRIM, Luboš a kol. *Pozemkové vlastnictví*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 801.
- BATTIS, Ulrich, KRAUTZBERGER, Michael, LÖHR, Rolf-Peter. *Baugesetzbuch: BauGB*. 15. vydání. C. H. Beck, 2022.
- ERNST, Werner, ZINKAHN, Willy, BIELENBERG, Walter, KRAUTZBERGER, Michael. *Baugesetzbuch*. C. H. Beck, 2022.
- GRYGAR, Tomáš, FRUMAROVÁ, Kateřina, HORÁK, Ondřej, MASARIK, Marek. *Vyvláštění a vyvláštěovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 293.
- HANÁK, Jakub. *Vyvláštění z environmentálních důvodů: současný stav a perspektivy*. Brno, Masarykova univerzita, 2015, s. 246.
- HANÁK, Jakub, ŽIDEK, Dominik, ČERNOCKÝ, Robert. *Zákon o vyvláštění: Komentář [Systém ASPI]*. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO184_2006CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.
- HEJČ, David, SVOBODA, Tomáš. *Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021.
- HEJČ, David, BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 270.
- HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055-3014)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 2080.
- HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin. *Listina základních práv a svobod*. Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1451.
- JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 621.
- JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: Obecná část*. 1. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, 2016, s. 580.
- KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 288.
- KOŠINÁROVÁ, Barbora. *Zákon o pozemních komunikacích*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 460.
- KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1448.

- KOZIOL, Helmut. *Basic Questions of Tort Law from a Germanic Perspective*. Wien: Jan Sramek Verlag, 2015, s. 866.
- MACHÁČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 1216.
- MAIER, Karel, ŘEZÁČ, Vít. *Ekonomika v území: urbanistická ekonomika a územní rozvoj*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství ČVUT, 2006, s. 91.
- MELZER, Filip, TĚGL, Petr a kol.: *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek IX. § 2894-3081*. Praha: Leges, 2018, s. 1728.
- MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. C. H. Beck, 2011, s. 296.
- PEKÁREK, Milan a kol. *Pozemkové právo*. 1. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 486.
- POSPÍŠIL, Ivo, LANGÁŠEK, Tomáš, ŠÍMÍČEK, Vojtěch, WÁGNEROVÁ, Eliška. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 906.
- POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon – online komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015.
- PRŮCHA, Petr, KLIKOVÁ, Alena. *Věřejné stavební právo*. 2. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2019, s. 189.
- PRŮCHA, Petr, GREGOROVÁ, Jana aj. *Stavební zákon: Praktický komentář [Systém ASPI]*. Nakladatelství Leges. ASPI_ID KO183|2006CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.
- PRŮCHOVÁ, Ivana, CHYBA, Jaroslav. *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998, Acta Universitatis Brunensis Iuridí, s. 185.
- SPANNOWSKY, Willy, UECHTRITZ, Michael. *Baugesetzbuch: BauGB*. 4. vydání. C. H. Beck, 2022.
- SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 496.
- VAN DAMM, CEES. *European Tort Law*. Oxford University Press, second edition, 2013, s. 608.
- VÁVROVÁ, Eva, Veronika DOLEŽALOVÁ, Michal KNECHT, Vendula ZAHUMENSKÁ, Daniela KONEČNÁ, Petra HUMLÍČKOVÁ, Karel ČERNÍN a Jan

STRAKOŠ. *Stavební zákon: Praktický komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO183_p12006CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X

- ŽIDEK, Dominik. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 199.

Akademické práce

- LAJČÍKOVÁ, Anna. *Vlastnické právo a jeho ochrana v územním plánování*. Disertační práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2022, s. 168.
- POSPÍŠIL, Daniel. *Nábrada za změnu funkčního využití pozemku*. Diplomová práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2019, s. 53.
- HANÁK, Jakub. *Právní úprava náhrad za omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů v České republice*. Rigorózní práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2018, s. 100.

Právní předpisy:

- usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky
- zákon č. 82/1998 Sb., zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)
- zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon
- zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon
- zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
- zákon č. 256/2013 Sb., katastrální zákon
- Baugesetzbuch
- důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb.
- důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb.
- důvodová zpráva k zákonu č. 283/2001 Sb., stavebnímu zákonu
- důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

- vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti
- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a prováděcí vyhláška č. 395/2012 Sb.

Rozhodnutí soudů:

- usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120
- náleží Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10
- náleží Ústavního soudu ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10
- náleží Ústavního soudu ze dne 27. 10. 2011, sp. zn. I. ÚS 263/11
- rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128
- rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85
- rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2021, č. j. 5 As 326/2018-36
- rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 2/2008-141
- rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136
- rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 3 Ao 3/2007-73
- rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31
- náleží Ústavního ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04
- náleží Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08
- náleží Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17
- stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. PL. ÚS-st. 27/09
- náleží Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06
- náleží Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08
- náleží Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 950/17
- rozhodnutí rakouského Nejvyššího soudu sp. zn. 2 Ob 52/99g
- rozhodnutí rakouského Nejvyššího soudu sp. zn. 6 Ob 105/01m
- rozhodnutí rakouského Nejvyššího soudu sp. zn. 7 Ob 303/04s
- rozhodnutí rakouského Nejvyššího soudu sp. zn. 6Ob12/06t
- náleží Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2018, sp. zn. I. ÚS 1434/17
- rozsudek NS ze dne 27. 6. 2018, sp. zn. 22 Cdo 2291/2016
- rozsudek NS ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013
- usnesení NS ze dne 26. 10. 2020, sp. zn. 22 Cdo 1046/2020
- rozsudek NS ze dne 29. 4. 2021, sp. zn. 22 Cdo 3169/2020

- rozsudek NS ze dne 21. 4. 2022, sp. zn. 25 Cdo 462/2021
- rozsudek NS ze dne 19. 1. 2022, sp. zn. 22 Cdo 2636/2021
- rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139
- nález Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17
- usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59
- nález Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10
- usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2015, sp. zn. Pl ÚS 22/14
- rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644
- rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2009, č. j. 1 Ao 2/2011-17
- rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185
- rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012-53
- rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, sp. zn. 1 Ao 7/2011-526
- rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127
- rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103
- rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2013, č. j. 7 Aos 3/2013-31
- rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010-65
- rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 Aos 3/2013-58
- rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 Aos 2/2013-83
- rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2014, č. j. 8 Aos 4/2013-50
- rozsudek NSS ze dne 11. 2. 2022, č. j. 5 As 300/2020-81
- rozsudek NS ze dne 26. 4. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1425/2014
- rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2020, č. j. 54 A 84/2019-79
- rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2016, č. j. 4 Aos 88/2016-35
- rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29
- rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88
- rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 1/2008-39
- rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37
- rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011-27
- rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103
- rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2014, č. j. 7 As 75/2013-53
- rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102
- rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2022, č. j. 59 A 38/2021-55

- rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2021, č. j. 55 A 72/2020-84
- rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2021, č. j. 4 As 14/2021-30
- rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, č. j. 51 A 58/2020-58
- rozsudek NS ze dne 28. 4. 2020, sp. zn. 25 Cdo 2909/2018
- usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 202/20
- rozsudek NS ze dne 11. 9. 2019, sp. zn. 30 Cdo 1642/2018
- rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2016, sp. zn. 5 As 82/2015
- usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2021, sp. zn. 18 A 79/2020
- usnesení NS ze dne 25. 11. 2011, sp. zn. 25 Cdo 4470/2008
- usnesení NS ze dne 31. 7. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1852/2013
- usnesení NS ze dne 7. 7. 2015, sp. zn. 30 Cdo 96/2015
- rozsudek NS ze dne 11. 9. 2018, sp. zn. 30 Cdo 3079/2016
- usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 2738/15
- usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2015, sp. zn. III. ÚS 3617/14
- usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2019, sp. zn. III. ÚS 3721/18
- nález Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2014, sp. zn. II. ÚS 1667/12
- nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 18/17
- rozsudek Spolkového soudního dvoru ze dne 18. 12. 1986, sp. zn. III ZR 174/85
- nález Ústavního soudu ze dne 18. 1. 2022, sp. zn. III. ÚS 2049/21
- rozsudek NS ze dne 30. 8. 2018, sp. zn. 22 Cdo 1651/2018
- rozsudek NS ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. 30 Cdo 2979/2020
- rozsudek NS ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2857/2005

Odborné články:

- POUR, Jiří. Zásah do vlastnického práva způsobený změnou územně plánovací dokumentace a právo na náhradu vzniklé škody. *Moderní obec*, 2017, č. 2, s. 78-79.
- VŠETEČKA, Tomáš. *Obrana proti omezení vlastnického práva v územním plánování a poskytnutí náhrady*. [online]. Epravo.cz, 19. června 2013 [cit. 21. ledna 2022]. Dostupné na < <https://www.epravo.cz/top/clanky/obrana-proti-omezeni-vlastnickeho-prava-v-uzemnim-planovani-a-poskytnuti-nahrady-91416.html> >
- KOUDELKA, Zdeněk. Správní žaloba ve veřejném zájmu. *Trestní právo*. 2013, č. 7-8, s. 18.

- COUFALÍK, Petr. Omezení vlastnického práva ochrannými pásmy a územními plány v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu. *Právní rozhledy*, 2016, č. 13-14, s. 474.
- SVOBODA, Tomáš. K Povaze „Krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (2. část). *Právní rozhledy*, 2021, č. 10, s. 348.
- PITROVÁ, Lenka. Několik poznámek k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci. *Právní rozhledy*, 2017, č. 22, s. 788.
- MELZER, Filip. Poskytování náhrad za újmy vyvolané krizovými opatřeními v průběhu koronavirové pandemie. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 4, s. 13.
- LAJČÍKOVÁ, Anna. Vztah regulačních plánů z podnětu a stavební uzávěry. *Iurium Scriptum*, 2019, č. 2, s. 75.
- LAJČÍKOVÁ, Anna. Náhrada za změnu v území. *Právní rozhledy*, 2018, č. 13-14, s. 500.
- LAJČÍKOVÁ, Anna. Vymezení předkupního práva podle § 101 StavZ v teorii a praxi. *Právní rozhledy*, 2019, č. 8, s. 292.
- PERINGER, Marek. Kompenzace omezení vlastnického práva územním plánem. *SpP*, 2022, č. 3, s. 134.
- MÁCHA, Aleš. Bezdůvodné obohacení za užívání účelové komunikace. *Právní rozhledy*, 2017, č. 21, s. 747.
- HUNEŠ, Karel, RANDUSOVÁ, Eva, MÁCHA, Aleš. Veřejné prostranství a jeho platný vznik. *Právní rozhledy*, 2017, č. 10, s. 366.
- RUBEROVÁ, Marie, ŠUPERATOVÁ, Alena. Vztah mezi nájemným z pozemku a jeho cenou. *Soudní inženýrství*, 2016, č. 27, s. 15.

Příspěvky ve sborníku:

- BALOUNOVÁ, Jana. Veřejný zájem jakožto podmínka pro nucené omezení vlastnického práva dle soudní judikatury. In ANDRAŠKO, Jozef, HAMULÁK, Juraj, SENKOVÁ, Silvia. *Ústavné princípy v rozhodovacej praxi správnych orgánov : Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2018*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018, s. 30.

Shrnutí

Práce se zabývá zásahy do vlastnického práva nástroji územního plánování a kompenzací újmy z toho vzniklé. Jejím cílem je určení, jaké nástroje územního plánování mohou vést k zásahu do vlastnického práva a vzniku újmy, a zda má být újma vlastníkovu kompenzována, popřípadě za jakých podmínek. Práce je rozdělena do čtyř hlavních částí. V první jsou ukotvena východiska práce. Druhá se zabývá nástroji územního plánování a jejich způsobilostí zasáhnout do vlastnického práva a vést ke vzniku újmy. Třetí analyzuje aplikaci § 102 stavebního zákona, který zakotvuje náhradu za změnu v území. Čtvrtá se pak zabývá rozlišením vnitřních a vnějších mezí vlastnického práva a pojednává a možné přímé aplikaci čl. 11 odst. 4 Listiny.

Summary

The thesis deals with the restriction of the right to property by land-use planning instruments and compensation for the damage caused by them. Its aim is to determine which land-use planning instruments can lead to interference with the property right and cause damage and whether and under what conditions the owner should be compensated for the damage. The thesis is divided into four main parts. In the first part, the background of the thesis is presented. The second part deals with the instruments of spatial planning and their ability to interfere with the right to property and lead to harm. The third part analyses the application of Section 102 of the Building Act, which provides compensation for land alteration. The fourth part deals with the distinction between the internal and external boundaries of the right to property and analyses the possible direct application of Article 11 (4) of the Charter of fundamental rights and freedoms of the Czech Republic.

Klíčová slova

Územní plánování, vlastnické právo, náhrada újmy, nástroje územního plánování, nucené omezení vlastnického práva

Keywords

Land-use planning, right to property, compensation for damage, instruments of land-use planning, restriction of right to property