

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Anna Lajčíková

Vlastnické právo a jeho ochrana v územním plánování

Disertační práce

Olomouc 2022

Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma Vlastnické právo a jeho ochrana v územním plánování vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 379 482 znaků včetně mezer.

V Olomouci dne 3. března 2022

Anna Lajčíková

Ráda bych poděkovala svému školiteli JUDr. Ing. Filipu Dienstbierovi, Ph.D. za odborné vedení, pomoc a rady při zpracování této práce. Poděkování patří také mé rodině za jejich podporu.

Obsah

Obsah	4
Seznam zkratk	8
Úvod	10
1. Východiska	16
1.1 Územní plánování	16
1.1.1. Cíle a úkoly územního plánování	16
1.1.2. Úkoly územního plánování	17
1.1.3. Územní plán	20
1.1.4. Nástroje prosazování cílů a úkolů územního plánování	21
1.2 Vlastnické právo	24
1.2.1. Pojem vlastnického práva	24
1.2.2. Možnosti omezení vlastnického práva	26
1.3 Shrnutí	29
2. Regulační plán	31
2.1. Charakteristika	31
2.2. Vztah regulačního plánu k cílům a úkolům územního plánování	33
2.3. Podmínka vydání regulačního plánu a její dopady do vlastnického práva	38
2.3.1. Účinky regulačního plánu jako podmínky pro rozhodování o změnách v území 39	
2.3.2. Srovnání s institutem stavební uzávěry	40
2.3.3. Naplnění podmínky vydání regulačního plánu	42
2.3.4. Lhůty pro vydání regulačního plánu	43
2.3.4.1. Lhůta pro vydání regulačního plánu z úřední povinnosti	44
2.3.4.2. Lhůta pro vydání regulačního plánu na žádost	46
2.4. Exkurz do německé právní úpravy	46
2.5. Regulační plány v praxi	48
2.6. Dílčí závěr	50
3. Územní studie	51
3.1. Charakteristika	51
3.1.1. Zapojení vlastníka do procesu tvorby územní studie a možnosti jeho obrany ...	55
3.2. Vztah k cílům a úkolům územního plánování	57
3.3. Podmínka pořízení územní studie a její dopady do vlastnického práva	61

3.3.1.	Účinky územní studie jako podmínky pro rozhodování o změnách v území.....	61
3.3.2.	Naplnění podmínky	62
3.3.3.	Lhůta pro vložení dat do evidence územně plánovací činnosti.....	63
3.3.4.	Zajištění zpracování územní studie vlastníkem.....	66
3.4.	Územní studie v praxi	68
3.5.	Dílčí závěr.....	72
4.	Dohoda o parcelaci.....	74
4.1.	Charakteristika	74
4.1.1.	Role obce při tvorbě dohody o parcelaci	77
4.1.2.	Srovnání s pozemkovými úpravami	78
4.2.	Vztah k cílům a úkolům územního plánování	79
4.3.	Podmínka dohody o parcelaci a její dopady do vlastnického práva	84
4.3.1.	Účinky podmínky	84
4.3.2.	Naplnění podmínky	85
4.4.	Exkurz do německé právní úpravy	86
4.5.	Dohody o parcelaci v praxi	87
4.6.	Dílčí závěr.....	89
5.	Předkupní právo	91
5.1.	Charakteristika	91
5.2.	Vztah k cílům a úkolům územního plánování	92
5.3.	Dopady do vlastnického práva.....	94
5.3.1.	Vznik předkupního práva	94
5.3.2.	Podmínky vymezení předkupního práva	96
5.3.3.	Povinnosti vlastníka spojené s předkupním právem	97
5.3.4.	Následky nesplnění některých povinností vlastníka.....	100
5.4.	Exkurz do německé právní úpravy	104
5.5.	Předkupní právo v praxi.....	105
5.6.	Dílčí závěr.....	107
6.	Náhrady za změnu v území	109
6.1.	Charakteristika	109
6.2.	Vztah k cílům a úkolům územního plánování	111
6.3.	Vztah k vlastnickému právu.....	112
6.3.1.	Předpoklady uplatnění náhrady za změnu v území	112
6.3.1.1.	Zrušení určení pozemku k zastavění.....	112

6.3.1.2.	Majetková újma	113
6.3.1.3.	Náklady na přípravu výstavby	115
6.3.2.	Podmínky vzniku povinnosti k náhradě újmy	116
6.4.	Exkurz do německé právní úpravy	120
6.5.	Náhrady za změnu v území v praxi.....	121
6.6.	Dílčí závěr.....	122
7.	Vyvlastnění.....	123
7.1.	Charakteristika	123
7.2.	Vztah k cílům a úkolům územního plánování	125
7.3.	Vztah k vlastnickému právu.....	126
7.3.1.	Účinky stanovení možnosti vyvlastnění v územním plánu	126
7.3.2.	Podmínky vymezení možnosti vyvlastnění	126
7.3.3.	Náhrada za vymezení možnosti vyvlastnění v územním plánu.....	128
7.4.	Exkurz do německé právní úpravy	129
7.5.	Vyvlastnění v praxi	130
7.6.	Dílčí závěr.....	134
8.	Etapizace	136
8.1.	Charakteristika	136
8.2.	Vztah k cílům a úkolům územního plánování	136
8.3.	Vztah k vlastnickému právu.....	140
8.3.1.	Účinky podmínky etapizace	140
8.3.2.	Naplnění podmínky	140
8.4.	Exkurz do německé právní úpravy	142
8.5.	Etapizace v praxi.....	142
8.6.	Dílčí závěr.....	144
9.	Shrnutí a vyhodnocení.....	145
	Závěr.....	149
	Použitá literatura.....	156
	Knižní prameny.....	156
	Odborné články a sborníky	157
	Rozhodnutí soudů	158
	Rozhodnutí Ústavního soudu	158
	Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.....	158
	Rozhodnutí Nejvyššího soudu.....	159

Rozhodnutí krajských soudů	159
Další rozhodnutí	159
Územní studie a územně plánovací dokumentace	160
Právní předpisy	162
Metodické a informační dokumenty	164
Ostatní internetové zdroje	164
Seznam obrázků.....	166
Abstrakt	166
Abstract.....	167
Klíčová slova	168
Key words.....	168

Seznam zkratek

- BauGB - Baugesetzbuch, ve znění pozdějších předpisů.
- Katastrální zákon - Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- Nový stavební zákon - Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon.
- NSS - Nejvyšší správní soud.
- Občanský zákoník - Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- Památkový zákon - Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.
- Správní řád - Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Stavební zákon - Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- Vyhláška č. 500/2006 Sb. - Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů.
- Vyhláška č. 503/2006 Sb. - Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon o obcích - Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon o oceňování - Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon o pozemkových úpravách - Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úradech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon o registru smluv - Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv

- (zákon o registru smluv), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 40/1964 Sb. - Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 50/1976 Sb. - Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).
- Zákon č. 350/2012 Sb. - Zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony.

Úvod

Zemský povrch je tvořen pozemky, které jsou vlastněny nejrůznějšími osobami. Ty na nich mohou realizovat různorodé záměry. Některé ze záměrů se uskutečňují za účelem naplňování zájmů soukromých, jiné naopak k dosahování zájmů veřejných. Dle naplňovaného zájmu se pak nejčastěji odlišuje i vlastnická struktura pozemků. Naplňování veřejných zájmů je úkolem osob veřejného práva. Jedním z veřejných zájmů je i zajištění toho, aby některé části území sloužily všem osobám bez rozdílu. Takovými částmi území mohou být pozemky sloužící jako veřejná prostranství nebo pozemky potřebné pro zajištění nezbytné veřejné vybavenosti. Jedná se o úkol státu, který je realizován také prostřednictvím územních samosprávných celků. Jsou to právě územní samosprávné celky, které jsou povinny v souladu s § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), resp. § 1 odst. 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Uvedený veřejný zájem se naplňuje za pomoci stanovení koncepce rozvoje území v procesech územního plánování.

V současné době územní samosprávné celky nedisponují dostatkem pozemků pro zajištění výše uvedeného využití území. O tom svědčí množství žalob, ve kterých se soukromé osoby domáhaly vydání bezdůvodného obohacení za využívání svých pozemků jako veřejných prostranství, tedy ve veřejném zájmu.¹ Tato teze byla ověřena i v podmínkách statutárního města Olomouce. Byly identifikovány pozemky, které jsou územním plánem určeny pro veřejná prostranství, případně pro účely zajištění veřejné vybavenosti.² Následně bylo zjišťováno, zda jsou tyto pozemky ve vlastnictví statutárního města.³ Výsledek odpovídal předpokladu, že město nedisponuje všemi pozemky určenými pro tento způsob využití. Tento stav ústí v to, že současná právní úprava územního plánování nutně potřebuje nástroje ke spravedlivému rozložení nákladů souvisejících s využitím území. Současně však musí v právním státě existovat mechanismy, jak nahradit vlastníkům pozemků jejich vklad umožňující racionální využití území.

Je patrné, že územní plánování je činností, která zasahuje do práv dotčených osob, nejčastěji právě do práva vlastnického. Územní plánování je činností, jejímž cílem je dosažení

¹ Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. února 2006, sp. zn. 33 Odo 396/2004, nověji pak usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. února 2019, sp. zn. 28 Cdo 4595/2018.

² Územní plán Olomouc, ve znění pozdějších změn, výroková část, hlavní výkres [online]. Statutární město Olomouc [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: https://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/25_/25952/up_olm_uplne_zneni_2020_I-2-1_hlv10.cs.pdf.

³ Tyto údaje byly získány z katastru nemovitostí a jsou dostupné z: <https://nahlizenidokn.cuzk.cz>.

obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Výsledné řešení, tedy upřednostnění některého z těchto zájmů, musí být přijato při zachování jeho proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy.⁴ Zároveň musí právní úprava územního plánování reflektovat skutečný stav v území, který neumožňuje naplňovat veřejné zájmy pouze za pomoci pozemků ve vlastnictví osob veřejného práva. Stavební zákon obsahuje nástroje, které mají pomoci tento problém řešit tak, aby byl naplněn cíl trvale udržitelného rozvoje území a docházelo k smysluplnému využití území při naplňování veřejných zájmů současně s ohledem na zájmy soukromé.

Tématem disertační práce je proto vlastnické právo a jeho ochrana v územním plánování. V souladu s předloženými tezemi se disertační práce zabývá nástroji, které jsou způsobilé ovlivňovat vlastnické právo, a to jak v jeho prospěch, tak i neprospěch. Disertační práce se zaměřuje na nástroje, které mohou být využity v územních plánech obcí. Jedná se o nástroje prosazování cílů a úkolů územního plánování. Tyto nástroje jsou totiž nositeli regulativů, které vedou k naplňování cílů a úkolů územního plánování. Tím současně dochází k ovlivňování vlastnického práva, a to v pozitivním i negativním slova smyslu. Vlastnické právo je proto předmětem disertační práce z toho hlediska, jak na něj zkoumané nástroje působí. Důvodem pro zaměření se na nástroje využitelné v územních plánech je, že územní plán je dokumentací frekventovanou a na komunální úrovni územního plánování také v současnosti podle mého názoru nejdůležitější. Bez jeho existence je rozvoj obce velmi omezen. Územní plán totiž stanoví základní koncepci rozvoje obce.

Cílem práce je přinést komplexní pohled na nástroje využívané územním plánem, které slouží k prosazování cílů a úkolů územního plánování a současně mají vliv na vlastnické právo dotčených osob. Tento pohled by měl přispět k teoretickému pochopení problematiky územního plánování a zároveň by mohl být využitelný i územními samosprávnými celky a jejich orgány, případně dotčenými vlastníky pozemků a staveb. Práce si naopak neklade za cíl zkoumat procesní aspekty územního plánování ve vztahu k vlastnickému právu. Tomuto tématu se již věnovala řada prací dříve.⁵

Práce se podle mého názoru zabývá problematikou velmi aktuální. Hledání spravedlivé rovnováhy mezi soukromými a veřejnými zájmy je, pokud jde o opatření obecné povahy, snad nejčastějším předmětem přezkumu správními soudy. Zároveň lze říct, že

⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“) ze dne 2. února 2011, č. j. 6 Ao 6/2010–103, bod 114.

⁵ Lze uvést například tato díla: ZAHUMENSKÁ, Vendula, BENÁK, Jaroslav. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 131 s.; nebo HEJČ, David, BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017. 252 s.

důsledky spojené s uplatněním takových nástrojů územního plánování jsou opravdu dlouhodobé. Zákon platnost územního plánu totiž neomezuje. I z těchto důvodů jde podle mého názoru o důležitou, ale také zajímavou problematiku.

Disertační práce se zabývá jednotlivými nástroji, které může územní plán využít k dosažení proklamovaného souladu veřejných a soukromých zájmů na využití území jako cíle územního plánování. Cílem územního plánování tedy je zachování respektu k vlastnickému právu za současného naplňování zájmů veřejných. Disertační práce měla původně členit jednotlivé nástroje do dvou větších celků, a to na nástroje zasahující do vlastnického práva a nástroje poskytující vlastnickému právu ochranu. V průběhu vzniku disertační práce ale vyšlo najevo, že zkoumané nástroje nelze vnímat izolovaně pouze jako nástroje chránící a na druhou stranu zasahující do vlastnického práva. Každý z nástrojů, jehož účelem měla být ochrana vlastnického práva, totiž zároveň zasahuje do vlastnického práva, jak bude popsáno v jednotlivých kapitolách práce. Stejně tak i nástroje, které se na první pohled jeví pouze jako zasahující do vlastnického práva, mohou mít pro vlastnické právo pozitivní důsledky, když mohou vést k jeho zhodnocení. V případě některých z nástrojů územního plánu je nutné navíc rozlišovat mezi účinky samotného nástroje a účinky podmínky pro rozhodování o změnách v území. Z tohoto důvodu jsou jednotlivé nástroje zkoumány v samostatných kapitolách. Tato změna však podle mého názoru vede ke komplexnosti a přehlednosti celé disertační práce.

Disertační práce se věnuje aktuálně účinné právní úpravě. Historická právní úprava je využita pouze pro potřebu srovnání s nyní účinnou právní úpravou. V době přípravy disertační práce probíhalo schvalování nového stavebního zákona, se kterým souvisejí také debaty laické i odborné veřejnosti o potřebě rekodifikace veřejného stavebního práva. Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon“) byl schválen v červenci 2021, s plnou účinností od 1. července 2023. Na tento zákon je proto v textu disertační práce taktéž odkazováno. Práce je sepsána podle právního stavu k 1. únoru 2022.

Ačkoli jde o problematiku s možnými velkými zásahy pro práv dotčených osob, není jí bohužel zatím věnován v odborné literatuře významný prostor. Prozatím jde o problematiku, která nebyla komplexně a do hloubky zpracována v žádné z odborných monografií. Odborné monografie se věnují obecně opatřením obecné povahy, případně se zaměřují na přezkum těchto aktů. Někteří autoři se již dříve věnovali ochraně vlastnického práva v územním plánování, ale nikoli z pohledu jednotlivých nástrojů, ale spíše z pohledu možností uplatnění procesních nástrojů specificky k ochraně vlastnického práva. Některé odborné články týkající

se tématu sice již byly publikovány, jedná se ale spíše o články urbanistické, které se nezaměřují na právní stránku věci.

Z těchto důvodů budou monografie a odborné články základem disertační práce a hlavními zdroji se stane právní úprava a jednotlivé příklady využití daných nástrojů z platných a účinných územních plánů. Základním pramenem právní úpravy této oblasti je zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Ve stavebním zákoně je zakotven veškerý základ právní úpravy ke zkoumaným nástrojům územního plánu. Na něj navazuje vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“), v jejíchž přílohách nacházíme obsahové požadavky na některé z nástrojů územního plánu. Vzhledem k tomu, že právě obsah nástroje determinuje jeho vliv na cíle a úkoly územního plánování, bude i uvedená vyhláška významným zdrojem pro disertační práci. V případě některých z nástrojů je pro nedostatečnost právní úpravy nutné ve větší míře čerpat také z rozhodnutí soudů. V případě předkupního práva a náhrad za změnu v území stavební zákon přímo odkazuje na subsidiární aplikaci zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). Disertační práce čerpá i z komentářů, a to zejména ke stavebnímu zákonu a k občanskému zákoníku. V komparativních částech disertační práce je použita zahraniční právní úprava, komentářová literatura a monografie.

Z metodologického hlediska využívá práce přístup doktrinální. Pro sepsání práce je zvolena logická metoda, zejména metoda abstrakce a analýzy, a metoda srovnávací. Stěžejní metodou dané práce je právě metoda analýzy, která je využita při rozboru aktuální právní úpravy. Při výkladu právních norem je prvotní vždy výklad jazykový, který je doplněn zejména výkladem teleologickým, jehož cílem je poznání smyslu a účelu právní normy. Metoda abstrakce bude uplatněna při zkoumání jednotlivých praktických příkladů použití zmíněných nástrojů. Tato metoda by měla vést k poznání, v jakých situacích je vhodné uplatnit některý ze zkoumaných nástrojů územního plánování.

Metoda srovnávací nebude v disertační práci uplatněna v takovém rozsahu, jako metody logické. S její pomocí bude provedeno srovnání české právní úpravy se zahraniční. Jako objekt k porovnání byla zvolena německá právní úprava, a to z důvodu blízkosti obou právních řádů a velké podrobnosti právní úpravy stavebního práva ve Spolkové republice Německo. Ta by se proto mohla stát pro tuzemskou právní úpravu inspiračním zdrojem.

Disertační práce bude využívat také empirickou metodu, a to v částech věnujících se reflexi jednotlivých nástrojů na vybraném vzorku územních plánů. Jako předmět zkoumání byly zvoleny územní plány obcí s rozšířenou působností v rámci Olomouckého kraje. Jedná se celkem o třináct územních plánů, konkrétně těchto obcí: Hranice, Jeseník, Konice, Lipník nad Bečvou, Litovel, Mohelnice, Olomouc, Prostějov, Přerov, Šternberk, Šumperk, Uničov a Zábřeh. Tyto územní plány dle mého názoru představují reprezentativní vzorek. Územní plány obcí s rozšířenou působností byly zvoleny z toho důvodu, že každá z těchto obcí je současně pořizovatelem územního plánu, tím pádem každý z územních plánů měl jiného pořizovatele. Zároveň všechny uvedené obce již mají územní plán pořízený podle platného stavebního zákona. Obce se sídlem v Olomouckém kraji pak byly zvoleny z toho důvodu, že autorka disertační práce působí profesně na olomouckém úřadu územního plánování a ve své každodenní praxi se tak z jedním ze zkoumaných územních plánů setkává. Z tohoto důvodu je právě na tento územní plán také často odkazováno v textu disertační práce.

Disertační práce bude odpovídat na otázku, zda a jak zkoumané nástroje územního plánu vedou ke spravedlivému rozvržení nákladů v území. Bude proto zkoumáno, jak každý z jednotlivých nástrojů přispívá k prosazování cílů a úkolů územního plánování. Navazující výzkumnou otázkou je, jaký je vliv nástrojů územního plánování na vlastnické právo. V této souvislosti bude v některých případech ještě rozlišován vliv samotného nástroje a vliv podmínky pro rozhodování o změnách v území, kterou nástroj zakládá.

Práce také bude mít několik dílčích výzkumných otázek. Na úvod je nutné odpovědět na otázku, které konkrétní nástroje lze považovat za nástroje prosazování cílů a úkolů územního plánování. V případě jednotlivých nástrojů územního plánu je další podotázkou, zda a jak územní samosprávné celky tyto nástroje využívají. Otázkou rovněž je, zda se zkoumané nástroje nacházejí i v německé právní úpravě, nebo zda jsou specifické pouze v naší právní úpravě.

Hypotézy v disertační práci stanoveny nejsou z důvodu jejich obtížné ověřitelnosti. Práce se zaměřuje na hledání odpovědí na výše stanovené otázky, upozorňuje na problémy stávající právní úpravy a navrhuje možné změny do lege ferenda. S hypotézami proto pracuji pouze v empirické části disertační práce při zkoumání jednotlivých územních plánů.

První kapitola disertační práce je věnována základním východiskům disertační práce, a to územnímu plánování a vlastnickému právu. Tato kapitola hledá mimo jiné odpověď na otázku, které nástroje je možné považovat za nástroje prosazování cílů a úkolů územního plánování. Další členění disertační práce je pak dáno jednotlivými zkoumanými nástroji územního plánu. Tyto kapitoly obsahují charakteristiku zkoumaného nástroje. Následně se

zabývají vztahem k cílům a úkolům územního plánování. U každého nástroje je provedena analýza, jakým způsobem nástroj dopomáhá k jejich prosazení. Následně se zkoumá specificky vliv daného nástroje, případně podmínky, kterou zakládá, na vlastnické právo dotčených osob. V případech, kdy existuje odpovídající nástroj i v německé právní úpravě, je provedeno srovnání obou právních úprav. Závěr všech kapitol je věnován empirické části výzkumu. V poslední kapitole disertační práce je provedeno shrnutí všech zkoumaných nástrojů územního plánu.

V průběhu psaní disertační práce se objevily některé otázky, které by si zasloužily být podrobnějším předmětem zkoumání a bylo by tak možné navrhnout jejich další výzkum. Týká se to zejména vztahu dvou obsahově podobných nástrojů, regulačního plánu a územní studie, které však mají zcela rozdílné následky pro práva dotčených osob. Dalším z nástrojů, který by si podle mého názoru zasloužil podrobnější výzkum, je náhrada za změnu v území. Využívanost tohoto nástroje totiž podle mého mínění v praxi nadále poroste, přitom jsou s ním spojeny mnohé problémy. V případě tohoto ekonomického nástroje využívaného při znehodnocení pozemků navíc vyvstává otázka, zda by neměl existovat ekvivalent tohoto nástroje vztahující se naopak ke zhodnocení pozemků.

1. Východiska

1.1 Územní plánování

1.1.1. Cíle a úkoly územního plánování

Většina činností lidského společenství potřebuje ke své realizaci určitý prostor, ve kterém se může uskutečňovat. Takovým prostorem je často část území. Území je však ze své povahy statkem, který není neomezený. Na opačnou stranu nároků na jeho využití si lze představit nespočet. Základem pro úpravu možností využití území je územní plánování. Územní plánování je činností, která se zabývá stanovením pravidel prostorového a funkčního využití území. V procesech územního plánování se tyto velmi různorodé požadavky na využití území střetávají. Cílem procesu územního plánování je nalézt spravedlivé rozvržení benefitů a nákladů na využití území. Může přitom jít o vzájemně si konkurující soukromé, ale i veřejné zájmy na využití území.

Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro udržitelný rozvoj území. Udržitelným rozvojem se přitom rozumí soulad podmínek pro příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel. Jedná se o stav, kdy je území využíváno dosažitelně optimálním způsobem.⁶ Regulace využití území je přitom záležitostí, která přesahuje rámec života jedné i více generací. Územní plánování proto musí být nezávislé na krátkodobých potřebách jednotlivých politických reprezentací.⁷ Územní plánování k uvedenému cíli směřuje skrze soustavné a komplexní řešení účelného využití území. Přitom se snaží o dosažení obecně prospěšného souladu soukromých a veřejných zájmů na rozvoji území.

Územnímu plánování je tak vlastní vyvažování mezi jednotlivými zájmy pro dosažení optimálního stavu využití území. Využití ploch pro některý z veřejných zájmů proto může být navrženo na úkor zájmů soukromých. Samotné pořizování územně plánovací dokumentace je přitom projevem veřejného zájmu na naplnění uvedených cílů územního plánování.⁸ To znamená, že i samotný zájem na harmonickém využití území je veřejným zájmem, ke kterému by mělo být vždy při vyvažování jednotlivých zájmů přihlédnuto. Výsledný stav může mít nescíslně podob, přičemž tento bude záležet na politické proceduře v podobě schvalování územně plánovací dokumentace.⁹

⁶ FIALOVÁ, Eva. § 18. MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 79.

⁷ PRŮCHA, Petr. § 4. In PRŮCHA, Petr a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Leges, 2017, s. 187.

⁸ Rozsudek NSS ze dne 28. března 2008, č.j. 2 Ao 1/2008–51.

⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. ledna 2012, sp. zn. II ÚS 482/10.

Prostřednictvím cílů územního plánování, ale i s ohledem na povahu opatření obecné povahy, dochází k modifikaci obecné zásady ochrany veřejných zájmů zakotvené v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). V územně plánovací dokumentaci je totiž nutné chránit veřejný zájem, ale současně i zájmy soukromé. V prostředí právního státu totiž musí být zajištěno, aby docházelo k rovnoměrnému rozložení zásahu do práv dotčených osob. K tomu by měly dopomáhat mimo jiné i zkoumané nástroje územního plánu. Zároveň vyhovění jednomu ze subjektů ještě nutně neznamená, že dochází k diskriminaci osob jiných. Vždy je nutné mít na paměti složitost a komplexnost předmětu daného opatření obecné povahy.¹⁰

1.1.2. Úkoly územního plánování

Úkoly územního plánování zakotvené v § 19 stavebního zákona jsou konkretizací obecnějších cílů územního plánování. Úkoly se společně s cíli promítají do jednotlivých nástrojů územního plánování, díky nimž jsou zároveň naplňovány. Některé z úkolů územního plánování jsou ještě výslovně jmenovány u úpravy jednotlivých nástrojů územního plánování.¹¹ Ne všechny úkoly se ale musí vždy promítnout do všech nástrojů územního plánování. Naplňování úkolů územního plánování je vždy dáno obsahem konkrétního nástroje, který je vymezen v právních předpisech. Stejně tak platí, že každý z nástrojů může v konkrétní situaci naplňovat jiné úkoly územního plánování. Tyto možnosti budou podrobně popsány v jednotlivých kapitolách disertační práce. Zároveň je nutné dodat, že výčet úkolů územního plánování je považován za výčet demonstrativní a není tak vyloučeno, aby docházelo k naplňování dalších úkolů.¹²

Prvním z úkolů je zjišťování a posuzování stavu území, jeho přírodních, kulturních a civilizačních hodnot. Tento úkol je z velké části naplňován prostřednictvím územně analytických podkladů, jejichž účelem je přímo zjišťovat a vyhodnocovat stav a vývoj území. K posuzování stavu území a jeho hodnot může docházet i prostřednictvím územně plánovací dokumentace. Také ona identifikuje hodnoty v území, k jejichž ochraně směřuje.

Dalším úkolem je stanovení koncepce rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území. Stanovení základní koncepce rozvoje území, ochrany jeho hodnot, plošného a prostorového uspořádání (urbanistické koncepce) je v souladu s § 43 odst. 1 stavebního zákona nezbytným obsahem každého územního plánu. Hodnoty, které byly

¹⁰ Rozsudek NSS ze dne 19. prosince 2012, č.j. 6 AOs 2/2012-27, bod 23.

¹¹ FIALOVÁ, Eva. § 19. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 87.

¹² Tamtéž.

identifikovány při naplňování předchozího úkolu, musí být zohledněny v urbanistické koncepci. Urbanistická koncepce může být dále rozvíjena prostřednictvím podrobnějších nástrojů, kterými jsou regulační plány a územní studie. Jedná se o základní vize, ke kterým by měla územně plánovací dokumentace směřovat.

Pro územní plány, regulační plány i územní studie je typické také prověřování a posuzování potřeby změn v území, veřejného zájmu na jejich provedení, jejich přínosů, problémů, rizik s ohledem například na veřejné zdraví, životní prostředí, geologickou stavbu území, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání. Změnou v území je každá změna jeho využití a prostorového uspořádání, včetně umístování staveb a jejich změn.¹³ Při naplňování tohoto úkolu se nejedná o samotné provádění změn, ale o pouhé prověření a posuzování jejich potřeby, přínosu, možných problémů či rizik. Potřeba změn v území může být dána jak důvody faktickými (například vznikem staveb), tak i právními (změna právních předpisů, zrušení územně plánovací dokumentace).

Na stanovení urbanistické koncepce navazuje úkol spočívající ve stanovení urbanistických, architektonických a estetických požadavků na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb a veřejných prostranství. Nejedná se tedy o urbanistickou vizi celého území, ale o stanovení konkrétních požadavků pro jednotlivé části území, a to jak z hlediska jejich funkčního využití, tak i z hlediska prostorového uspořádání.

Stanovení podmínek pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území zpochybňuje předchozí úkol. V tomto případě se jedná o podmínky pro konkrétní stavby a opatření, bude proto uplatňován zejména v rámci územního rozhodování.

Další tři úkoly územního plánování jsou již zaměřeny úžeji. První z nich se týká etapizace, tedy stanovení pořadí provádění změn v území, které může být obsahem všech typů územně plánovací dokumentace. Etapizaci se podrobně věnuje kapitola 8 disertační práce. Tvorba podmínek pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a to především přírodě blízkým způsobem, se může týkat jak fáze plánování, tak i rozhodování o území. Společnosti však nehrozí pouze katastrofy týkající se životního prostředí, ale i náhlé hospodářské změny. Právě na podmínky pro odstraňování jejich důsledků míří další úkol územního plánování.

¹³ § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

Úkolem územního plánování je také stanovovat podmínky pro obnovu a rozvoj sídelní struktury, pro kvalitní bydlení a pro rozvoj rekreace a cestovního ruchu. Tento úkol je naplňován jednotlivými územně plánovacími dokumentacemi, ale i v procesech územního rozhodování. Struktura sídel by měla být doplňována, případně rozvíjena na dosud nevyužívaná území. Rozvoji sídel přispívá právě i stanovení podmínek pro kvalitní bydlení a pro rozvoj rekreace a cestovního ruchu.

Prověřování a tvorba podmínek pro hospodárné vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů je prováděno zejména ve fázi územního plánování. Územně plánovací dokumentace by měly pracovat s územím tak, aby nedocházelo ke zbytečným nákladům na veřejné rozpočty, například z důvodu budování nové technické infrastruktury.

Další z úkolů územního plánování jsou opět velmi specifické. V území by mělo docházet k tvorbě podmínek pro zajištění civilní ochrany. Objekty civilní ochrany jsou jedním ze sledovaných jevů v územně analytických podkladem. Územně plánovací dokumentace může vytvářet předpoklady pro jejich vznik. Úkolem je také určit nezbytné asanační, rekonstrukční a rekultivační zásahy do území, které povede ke zhodnocení území. Tento úkolem je naplňován prostřednictvím územně plánovací dokumentace. Stejně tak je jejich prostřednictvím regulován rozsah ploch pro využívání přírodních zdrojů. Zejména pro hospodárné využívání nerostů jsou vymezovány plochy pro těžbu.

Další úkol je stanoven naopak velmi obecně, když je jím ochrana území podle zvláštních právních předpisů před negativními vlivy záměrů na území. Naplňování tohoto úkolu je v rukou dotčených orgánů, kterým je svěřena ochrana veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů. Těchto dotčených orgánů je celá řada a vystupují jak v procesech územního plánování, tak i územního rozhodování. Obdobně obecným úkolem je uplatňování poznatků z oboru architektury, urbanismu, územního plánování, ekologie a památkové péče. Všechny tyto obou se totiž v oboru stavebního práva prolínají a je nutné je zohledňovat.

Poslední z úkolu výslovně vyjmenovaných ve stavebním zákoně je posouzení vlivů politiky územního rozvoje, územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na udržitelný rozvoj území. Účelem je posoudit vliv uvedených nástrojů na podmínky pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území ve všech souvislostech.¹⁴

¹⁴ FIALOVÁ, Eva. § 19. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 89.

1.1.3. Územní plán

K realizaci územního plánování dochází za pomoci nástrojů územního plánování. Touto činností by mělo současně docházet k naplňování cílů a úkolů územního plánování. Jedním z nejdůležitějších nástrojů územního plánování je bez pochybností územní plán.

Územní plán se vedle zásad územního rozvoje a regulačních plánů řadí mezi územně plánovací dokumentace.¹⁵ Územní plán je nástrojem, který stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Územní plán také vymezuje zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Územní plán je nástrojem, který reguluje celé území obce, hlavního města Prahy nebo vojenského újezdu.¹⁶

Územní plán je vydáván v souladu s § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona v samostatné působnosti. Toto oprávnění je výrazem práva územního samosprávného celku na samosprávu. Právo na samosprávu je v souladu s čl. 100 odst. 1 Ústavy jedním z ústavně zaručených práv. Každá obec je tvořena svým územím, a je to právě ona, která může rozhodovat o jeho využití. A to prostřednictvím územně plánovací dokumentace. Současně se podle mého názoru jedná o jedno z nejvýznamnějších oprávnění obce. Územně plánovací dokumentace je základem vnějšího obrazu každého územního samosprávného celku.

Územní plán je nástrojem územního plánování, který svou podrobností stojí mezi ostatními územně plánovacími dokumentacemi – zásadami územního rozvoje a regulačním plánem. Obsah územního plánu je regulován ve stavebním zákoně a podrobněji pak přílohou č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Kromě výše uvedených náležitostí územní plán vždy obsahuje stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití. Územní plán může dále obsahovat vymezení veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření, staveb a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a ploch pro asanaci, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit, vymezení veřejně prospěšných staveb a veřejných prostranství, pro které lze uplatnit předkupní právo, případně stanovení kompenzačních opatření podle § 50 odst. 6 stavebního zákona. Územní plán dále může obsahovat vymezení ploch a koridorů územních rezerv, vymezení ploch, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno dohodou o parcelaci, zpracováním územní studie, nebo vydáním

¹⁵ § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona.

¹⁶ § 43 odst. 4 stavebního zákona.

regulačního plánu, stanovení pořadí změn v území či vymezení architektonicky nebo urbanisticky významných staveb.

Územní plán je vydáván formou opatření obecné povahy podle § 171 a násl. správního řádu. Opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně vymezeným předmětem, ale zavazující neurčitý okruh adresátů.¹⁷ Nejedná se tedy ani o rozhodnutí, ani o právní předpis. Správní řád přitom obsahuje pouze uvedenou negativní definici opatření obecné povahy, další definice jsou ponechány na odborných publikacích. Opatření obecné povahy je právě reakcí na nedostatečnost uvedené dichotomie forem činnosti.¹⁸

Opatření obecné povahy musí být vydáno v mezích pravomoci a působnosti správního orgánu, zákonem stanoveným postupem, v souladu s hmotným právem a konečně v souladu s principem proporcionality.¹⁹ Ne každé pochybení v procesu pořizování územního plánu je přitom způsobilé být důvodem pro zrušení územního plánu nebo jeho části. Vždy záleží na intenzitě pochybení pořizovatele územního plánu. Muselo by dojít k porušení zákona v nezanedbatelné míře, a to vzhledem ke komplikovanosti řízení o opatření obecné povahy a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci.²⁰

Jak již bylo uvedeno, územní plán může znamenat zásah do vlastnického práva. Územní plán musí být v souladu se všemi výše uvedenými kritérii, aby takový zásah do vlastnického práva byl přípustný. Nejsložitější je zpravidla posouzení, zda i přes formální dodržení všech pravidel zásah do vlastnického práva lze odůvodnit veřejným zájmem na určitém využití území.²¹ Jinými slovy, zda je zásah do vlastnického práva proporcionalní. V tomto kroku se bude zkoumat, zda zásah způsobený územním plánem do vlastnického práva je v souladu se zásadou minimalizace zásahů a subsidiarity. Každý zásah do vlastnického práva způsobený územním plánem musí být v souladu s těmito zásadami. Veškeré prostředky zvolené pořizovatelem územního plánu nemohou překročit přípustné meze.²² Právě na tyto prostředky se disertační práce koncentruje.

1.1.4. Nástroje prosazování cílů a úkolů územního plánování

Územní plán se jako jeden z nástrojů územního plánování snaží o dosažení cílů a úkolů zakotvených v §§ 18 a 19 stavebního zákona. Stejně jako celé územní plánování je i

¹⁷ Rozsudek NSS ze dne 27. září 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98.

¹⁸ HEJČ, David, BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 52.

¹⁹ ZAHUMENSKÁ, Vendula, BENÁK, Jaroslav. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 54-55.

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

²¹ ZAHUMENSKÁ, Vendula, BENÁK, Jaroslav. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 82.

²² HEJČ, David, BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 120.

řešení územního plánu vždy o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků se zájmy veřejnými. K naplnění optimálního rozvržení území jsou s územním plánem spojeny určité nástroje, za jejichž pomoci dochází k prosazování stanovených cílů a úkolů územního plánování, tedy k dosažení souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území a tím i ke spravedlivému rozvržení nákladů a benefitů v území. Prostřednictvím těchto nástrojů tak může docházet k upřednostnění veřejného zájmu, nebo naopak zájmů soukromých. V obou případech se jedná o prostředky sloužící k zajištění nezbytné proporcionality územního plánu.

Všechny tyto nástroje vyplývají z možného obsahu územního plánu. Základní vymezení obsahu územního plánu je obsaženo v § 43 stavebního zákona. Podrobnější vymezení je provedeno v příloze č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Mezi povinný obsah textové části územního plánu patří vymezení zastavěného území, základní koncepce rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot, a urbanistická koncepce, včetně urbanistické kompozice, vymezení ploch s rozdílným způsobem využití, zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně. Mezi další koncepce, které územní plán musí vždy obsahovat, patří koncepce veřejné infrastruktury a uspořádání krajiny. Územní plán obsahuje stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití, přípustného využití, nepřípustného využití, popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch. Současně jsou stanoveny podmínky prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu. Vyhláška zde jako příklad uvádí výškovou regulaci zástavby, charakter a strukturu zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití. Dále je nutné vymezení veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stavby a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a plochy pro asanaci, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit. Vedle možnosti vyvlastnění má územní plán obsahovat také vymezení veřejně prospěšných staveb a veřejných prostranství, pro které lze uplatnit předkupní právo. Posledním bodem povinného obsahu územního plánu je stanovení kompenzačních opatření podle § 50 odst. 6 stavebního zákona.

V bodě I. odst. 2 přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. je upřesněn fakultativní obsah textové části územního plánu. Územní plán tak může nad rámec uvedeného obsahovat ještě vymezení ploch a koridorů územních rezerv a stanovení jejich možného budoucího využití, včetně podmínek pro jeho prověření. V dalších bodech navazuje vyhláška na § 43 odst. 2 stavebního zákona, když obsahem územního plánu může dále být vymezení ploch, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno dohodou o parcelaci, vymezení ploch a koridorů, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní

studie a vymezení ploch a koridorů, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu, včetně stanovení, zda se bude jednat o regulační plán vydávaný z úřední povinnosti nebo na žádost. Dále je možné, aby územní plán stanovil pořadí změn v území (etapizaci) a vyznačil architektonicky nebo urbanisticky významné stavby.

Z takto vymezeného obsahu územního plánu je pak možné identifikovat jednotlivé nástroje napomáhající územnímu plánu prosazovat stanovené cíle a úkoly územního plánování. To znamená především takové nástroje, které mohou vést k dosažení souladu či akceptaci veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Nejedná se tedy o nástroje územního plánování, ale přímo územního plánu. Některé z těchto nástrojů mohou být přímo podmínkami, bez jejichž naplnění není možné rozhodovat o změnách v území. Možnost využití takových nástrojů je zakotvena v § 43 odst. 2 stavebního zákona. Platí, že v územním plánu lze vymežit plochu nebo koridor, v němž je rozhodování o změnách v území podmíněno dohodou o parcelaci, zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu. V případě územní studie a regulačního plánu se jedná o nástroje, kterými mohou být využity jednak samostatně, ale pak i v podobě specifických nástrojů územního plánu. Z vymezeného obsahu územního plánu ale vyplývají i další nástroje směřující k dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů. Takovým nástrojem územního plánu je jednoznačně předkupní právo, vyvlastnění a etapizace. Posledním z institutů, které je možné zařadit mezi nástroje územního plánu, je náhrada za změnu v území. V tomto případě se jedná o nástroj ekonomický, který je uplatňován jako důsledek upřednostnění veřejného zájmu v územním plánu. Ačkoli nejsou náhrady součástí obsahu územního plánu, jejich využití jako nástroje územního plánu vyplývá přímo z § 102 odst. 2 stavebního zákona. Jednotlivé prostředky jsou blíže popsány v následujících kapitolách včetně jejich vztahu k cílům a úkolům územního plánování.

Jako o prostředku k naplnění souladu veřejných a soukromých zájmů lze uvažovat i o vymezení územních rezerv. Plochy a koridory se vyznačují pro záměry, jejichž využití je nutné prověřit.²³ Územní rezerva tak vymezuje budoucí možné prostorové a funkční uspořádání, které se teprve v budoucnosti může stát závazným. Sama územní rezerva tak nemůže být sama o sobě prostředkem pro vyvažování mezi jednotlivými zájmy. Využití plochy nebo koridoru zamýšleným způsobem by mělo být v přiměřené lhůtě prověřeno. V rámci prověření může být navrhované využití potvrzeno, anebo může být od územní rezervy upuštěno. Změna územní rezervy na navrhované využití je přitom možná pouze

²³ HAMRLOVÁ, Eva. § 36. In: PRŮCHA, Petr a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Leges, 2017, s. 152.

změnou územního plánu. Totéž platí i pro případné upuštění od územní rezervy.²⁴ V případě územní rezervy je tak rozhodování o využití území pouze časově odsunuto, územní rezerva sama nestanoví možné využití ploch či koridorů. Proto nelze územní rezervu dle výše uvedeného vymezení chápat jako prostředek územního plánu umožňující nalezení rovnováhy mezi zvažovanými zájmy. Disertační práce se proto tomuto institutu v podrobnostech nevěnuje.

1.2 Vlastnické právo

1.2.1. Pojem vlastnického práva

Podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod má každý právo vlastnit majetek. Územní plánování je s vlastnickým právem imanentně propojeno. Územní plánování stanovuje možné budoucí využití pozemků, které jsou předmětem vlastnického práva různých osob. Vlastnické právo je základním právem zaručeným nejen v čl. 11 Listiny základních práv a svobod, ale i na mezinárodní úrovni. Jedná se zejména o čl. 1 Protokolu č. 1 Evropské úmluvy o lidských právech nebo o čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie.

Vlastnické právo je podmínkou svobody a rozvoje jednotlivce.²⁵ Je to právě jednatel, který si hodnotu v podobě věci přisvojil.²⁶ V současné chvíli v českém právním řádu nelze vlastnictví chápat jako neomezené, když plní současně významnou sociální funkci. To má svůj projev například v dikci „vlastnictví zavazuje“.²⁷

K tomu je ale nutné upozornit, že míra ochrany vlastnického práva se v závislosti na době i místě může proměňovat. Například v prvních lidskoprávních dokumentech bylo vlastnictví chápáno spíše absolutně. V podmínkách České republiky je současné chápání vlastnického práva významně ovlivněno zkušeností z doby komunistického režimu, kdy bylo soukromé vlastnictví výrobních prostředků nežádoucí.²⁸ Rozlišovaly se různé formy vlastnictví, přičemž jednotlivci mohli vlastnit pouze věci osobní potřeby v rámci osobního vlastnictví. Každá z forem vlastnictví pak požívala jiné míry ochrany.²⁹ Listina základních

²⁴ FIALOVÁ, Eva. § 36. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 164.

²⁵ TOMOSZEK, Maxim, VOMÁČKA, Vojtěch. Čl. 11 (Ochrana vlastnictví). In: HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 362.

²⁶ BOBEK, Michal. Ochrana majetku (čl. 1 Protokolu č. 1). In: KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 1245.

²⁷ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. Čl. 11 (Ochrana vlastnictví). In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 300.

²⁸ TOMOSZEK, Maxim, VOMÁČKA, Vojtěch. Čl. 11 (Ochrana vlastnictví). In: HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 363.

²⁹ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. Čl. 11 (Ochrana vlastnictví). In: WAGNEROVÁ, Eliška (ed). *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 302.

práv a svobod z tohoto důvodu nyní zakotvuje stejný zákonný obsah a ochranu vlastnického práva.³⁰

Subjektem vlastnického práva mohou být jak osoby fyzické, tak i právnické. Nikdo nesmí být jako subjekt vlastnického práva diskriminován. Je také povinností státu do vlastnického práva mimo rámec umožněný Listinou základních práv a svobod nezasahovat.³¹ V tomto ohledu je potřebné odkázat na čl. 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který zakotvuje výjimku z tohoto pravidla. Podle něj může zákon stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice. Tato výjimka však se vstupem České republiky do Evropské unie ztratila na významu.³²

Předmětem vlastnického práva je majetek. Tento pojem není v Listině základních práv a svobod, a stejně tak ani v Evropské úmluvě a Listině základních práv Evropské unie, definován. Je nutné jej však vnímat co možná nejširě. Je možné rozlišovat mezi vlastnickým právem ke konkrétnímu majetku a způsobilostí majetek nabývat.³³ Taktéž konkrétní obsah vlastnického práva není vymezen přímo v Listině základních práv a svobod, ale v občanském zákoníku. Podle § 1012 občanského zákoníku má vlastník právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit, konkrétněji pak podle § 996 občanského zákoníku je možné věc držet a užívat ji, dokonce ji i zničit nebo s ní jinak nakládat.³⁴

V případě některých předmětů vlastnického umožňuje čl. 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod vlastnický monopol státu, obcí nebo určených právnických osob. Jako příklad lze uvést nerostné bohatství,³⁵ nebo dálnice, silnice a místní komunikace.³⁶ Vedle toho lze uvést jako další kategorii věci, které jsou vyloučeny z vlastnictví. Ačkoli tuto kategorii Listina základních práv a svobod nepředpokládá, lze se s takovými věcmi setkat v právním řádu poměrně často.³⁷ Jako příklad lze uvést podzemní a povrchové vody³⁸ nebo jeskyně.³⁹

³⁰ čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

³¹ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. Čl. 11 (Ochrana vlastnictví). In: WAGNEROVÁ, Eliška (ed). *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 302.

³² TOMOSZEK, Maxim, VOMÁČKA, Vojtěch. Čl. 11 (Ochrana vlastnictví). In: HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 368.

³³ Tamtéž, s. 370.

³⁴ Tamtéž, s. 370.

³⁵ § 5 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

³⁶ § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷ TOMOSZEK, Maxim, VOMÁČKA, Vojtěch. Čl. 11 (Ochrana vlastnictví). In: HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 378.

³⁸ § 3 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

1.2.2. Možnosti omezení vlastnického práva

Jak je uvedeno výše, je vlastnické právo jedním ze základních práv, chráněných na ústavní i mezinárodní úrovni. Jednotlivec by ale měl toto své vlastnictví užívat tak, aby neohrožoval práva jiných nebo zájem společnosti jako celku.⁴⁰ Vlastnické právo tedy není právem neomezeným. Omezení vlastnického práva je možné, je-li stanoveno zákonem, sleduje legitimní cíl a zachovává vztah přiměřenosti.⁴¹

Územně plánovací dokumentace může stanovit funkční nebo prostorové využití pozemků, které se nemusí zcela shodovat s představami vlastníků na jejich využití.⁴² Jedná se tak bezpochyby o omezení vlastnického práva. Nejde přitom o žádné specifikum české právní úpravy. Právní předpisy omezující vlastnické právo z důvodu územně plánovací regulace lze najít napříč všemi členskými státy Evropské unie.⁴³ Územní plán je nutné chápat spíše jako nepřímý zásah do vlastnického práva, které vlastníkům stanoví meze výkonu jejich vlastnického práva.⁴⁴ Jedná se tak o jeden z projevů sociální funkce vlastnického práva. Pokud je však překročena míra, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníku adekvátní náhradu. V takovém případě již půjde o de facto vyvlastnění ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.⁴⁵

Podle čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod platí, že vlastnické právo lze omezit ve prospěch ochrany lidského zdraví, přírody a životního prostředí. Zároveň nesmí být vlastnictví zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu s právem chráněnými zájmy. Jedná se o implicitní omezení vlastnického práva, které je vlastník povinen strpět a za které mu nenáleží žádná náhrada. V případě územně plánovací dokumentace se jedná nejčastěji právě o tento typ omezení vlastnického práva. Tento zásah do vlastnického práva musí splňovat hned několik podmínek – musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděn 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 činěn na základě zákona.⁴⁶

³⁹ § 61 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. Čl. 11 (Ochrana vlastnictví). In: WAGNEROVÁ, Eliška (ed). *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 311.

⁴¹ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. Čl. 11 (Ochrana vlastnictví). In: WAGNEROVÁ, Eliška (ed). *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 312.

⁴² LAJČÍKOVÁ, Anna. Náhrada za změnu v území. *Právní rozhledy*, 2018, roč. 26, č. 13-14, s. 499.

⁴³ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 13. prosince 1979, *Liselotte Hauer proti Land Rheinland-Pfalz*, 44/79, bod 20. Dostupné v databázi CURIA.

⁴⁴ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. července 2009, č. j. 1 Ao 1/2009–120, bod 47.

⁴⁵ Tamtéž.

⁴⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. července 2009, č. j. 1 Ao 1/2009–120, bod 47.

Ve většině případů tak územní plánování představuje jeden z výrazů sociální funkce vlastnictví, tedy odpovědnosti vlastníka vůči společnosti jako celku, která se projevuje v dikci „*vlastnictví zavazuje*“.⁴⁷ V případě zásahu do vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod zůstává toto právo zachováno, ale pro využití svých pozemků je vlastník do budoucna limitován podmínkami danými územně plánovací dokumentací. Legitimním cílem tohoto omezení vlastnického práva je přitom například ochrana životního prostředí nebo dalších veřejných zájmů.⁴⁸ Vlastníci jsou tedy povinni snést bez náhrady takové zásahy, které nepřekročí stanovenou míru a respektují zásadu subsidiarity a minimalizace.⁴⁹

Od tohoto typu omezení vlastnického práva je nutné odlišit omezení ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Tento článek stanoví, že vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Za nucené omezení vlastnického práva je nutno považovat takovou situaci, kdy vlastníkovi zůstává zachováno vlastnické právo, ale je zasaženo do jeho svrchovanosti.⁵⁰ O tento typ omezení vlastnického práva půjde u zásahů, jejichž citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet. Jde o situace, kdy je vlastnické právo zasaženo ve větší než spravedlivé míře.⁵¹ Tyto situace je nutné hodnotit vždy individuálně. Nelze proto říct, že zásah prostřednictvím některého z níže zkoumaných nástrojů vždy vyvolává omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

Na totožném základu je postavena například i německá právní úprava. Vlastnické právo je zaručeno v čl. 14 Základního zákona Spolkové republiky Německo.⁵² Také zde je rozlišováno mezi vyvlastněním a implicitním omezením vlastnického práva. Územní plánování je přitom nutno chápat jako omezení obsahu vlastnického práva zákonem.⁵³ To odpovídá čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Základním právním předpisem, který stanovuje hranice vlastnického práva v této oblasti je německý stavební zákon –

⁴⁷ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In: WAGNEROVÁ, Eliška (ed). *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 310.

⁴⁸ LAJČÍKOVÁ, Anna. Náhrada za změnu v území. *Právní rozhledy*, 2018, roč. 26, č. 13-14, s. 499.

⁴⁹ ZAHUMENSKÁ, Vendula, BENÁK, Jaroslav. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 82.

⁵⁰ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1048.

⁵¹ LAJČÍKOVÁ, Anna. Náhrada za změnu v území. *Právní rozhledy*, 2018, roč. 26, č. 13-14, s. 499.

⁵² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 und 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048).

⁵³ JARASS, Hans D. Art. 14. In: JARASS, Hans D., PIEROTH, Bodo. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar*. 8. vydání. München: C. H. Beck, 2006, s. 360.

Baugesetzbuch (dále jen „BauGB“).⁵⁴ Jsou to právě závazná ustanovení regulačních plánů, která stanovují obsah a hranice vlastnického práva, respektive práva stavět, ve smyslu čl. 14 Základního zákona.⁵⁵ O vyvlastnění naopak půjde, bude-li zasaženo do samotné podstaty vlastnického práva.⁵⁶

Obdobně jsou posuzovány i zásahy do vlastnického práva podle Evropské úmluvy o lidských právech. Evropský soud pro lidská práva dovodil následující zásady, podle kterých hodnotí přípustnost zásahů do vlastnického práva. Jedná se o zásadu zákonnosti, zásadu legitimního cíle v obecném zájmu a zásadu spravedlivé rovnováhy.⁵⁷ Zásada spravedlivé rovnováhy bude porušena, pokud dotčená osoba nese zvláštní a nadměrné břemeno.⁵⁸ Evropská úmluva o ochraně lidských práv také rozlišuje mezi zbavením majetku, úpravou užívání majetku a jinými zásahy do pokojného užívání majetku. Územní plánování je s to zasáhnout do vlastnického práva, když může dojít ke snížení hodnoty pozemků. Tento zásah však není možné ve většině případů chápat jako zbavení majetku.⁵⁹

Zbavení majetku odpovídá čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Pod pojem zbavení majetku je nutné podle judikatury řadit nejen formální vyvlastnění, ale i faktické zbavení vlastnického práva.⁶⁰ Za to je nutné považovat ty situace, kdy chybí formální akt vyvlastnění, ale vlastník je na svém právu omezen stejně, jako kdyby k němu došlo.⁶¹

Je nutné, aby bylo vždy dosaženo proporcionality územně plánovací regulace tak, aby byla nalezena rovnováha mezi jednotlivými zájmy. K omezení vlastnického práva v územním plánování dochází často ve prospěch některého z chráněných veřejných zájmů. Na druhou stranu je nutné si uvědomit, že některá omezení vlastnického práva mohou ve svém důsledku naopak vést k jeho zhodnocení. Takovým příkladem může být umožnění zastavění pozemku, když je současně nutné počítat s vybudováním veřejné infrastruktury. Bez napojení na příslušnou infrastrukturu by totiž ke zhodnocení pozemku pouhou možností výstavby

⁵⁴ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.09.2021 (BGBl. I S. 4147) m.W.v. 15.09.2021.

⁵⁵ BATTIS, Ulrich. § 1. In: BATTIS, Ulrich a kol. *Baugesetzbuch: Kommentar*. 13. vydání. München: C. H. Beck, 2016, s. 23.

⁵⁶ JARASS, Hans D. Art. 14. In: JARASS, Hans D., PIEROTH, Bodo. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar*. 8. vydání. München: C. H. Beck, 2006, s. 361.

⁵⁷ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. června 2006, *Hutten Czapska proti Polsku*, stížnost č. 35014/97, bod 161 a násl. Dostupné v databázi HUDOC.

⁵⁸ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. září 1982, *Sporrong a Lönnrothová proti Švédsku*, stížnost č. 7151/75, 7152/75, bod 73. Dostupné v databázi HUDOC.

⁵⁹ Rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ze dne 7. dubna 1994, *Berger a Huttaler proti Rakousku*, č. stížnosti 21022/92 a 21023/92. Dostupné v databázi HUDOC.

⁶⁰ BOBEK, Michal. *Ochrana majetku (čl. 1 Protokolu č. 1)*. In: KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 1265.

⁶¹ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. září 1982, *Sporrong a Lönnrothová proti Švédsku*, stížnost č. 7151/75, 7152/75, bod 63. Dostupné v databázi HUDOC.

nedošlo. Vlastnické právo může být omezeno také právy jiných osob, nejčastěji vlastnickým právem vlastníků sousedních pozemků.⁶² I v tomto případě však lze dovodit veřejný zájem na úpravě sousedských vztahů tak, aby nedocházelo k sousedským sporům.⁶³

Jeden ze zajímavých případů, kdy došlo k porušení proporcionality mezi dvěma soukromými osobami navzájem, řešil Nejvyšší správní soud. Územní plán zakotvil jako podmínku pro rozhodování o změnách v území územní studii. Pozemky, na které se podmínka vztahovala, byly ve vlastnictví dvou různých soukromých osob. Pořízená územní studie stanovila využití území tak, že z ní těžili vlastníci disproportčním způsobem. Zastavitelnost pozemků jednoho z vlastníků se maximalizovala, zatímco hodnota pozemků druhého z nich klesla. Obojí využití přitom respektovalo regulativy obsažené v územním plánu. Druhému z vlastníků tak bylo nepřipustně uloženo nést náklady na zhodnocení pozemků prvního z vlastníků. K tomu však ještě Nejvyšší správní soud poznamenává, že nelze očekávat matematickou rovnost. Řešení však nesmí být zjevně nepřiměřené.⁶⁴

1.3 Shrnutí

Území je základem pro realizaci většiny našich potřeb. Lze na něj přitom nahlížet hned několika pohledy, které se mohou vzájemně střetnout. Veřejné právo umožňuje prostřednictvím územně plánovací regulace stanovit budoucí představu o využití území. Tato představa je patrná na obrázku č. 1, kde je znázorněna plocha, ve které je možno realizovat obytnou zástavbu. Na obrázku č. 2 je naopak znázorněna vlastnická struktura téhož území za pomoci snímku katastrální mapy. Již se nejedná o celistvou plochu, v níž je umožněna zástavba, ale o desítky pozemků, které mohou být ve vlastnictví různých osob. Tento pohled je pohledem soukromoprávním. Na posledním ze snímků (obrázek č. 3) je pak znázorněna realita, kterou lze zjistit faktickým pohledem na dané území. Tento pohled zprostředkovávám za pomoci snímku z letecké mapy. V současné chvíli se jedná o oplocený areál s množstvím staveb pro skladování. Tyto tři pohledy na totéž území jsou tak diametrálně odlišné a dostávají se vzájemně do střetu.

⁶² Rozsudek NSS ze dne 24. října 2007, č.j. 2 Ao 2/2007-73.

⁶³ Nález ÚS ze dne 18. prosince 2018, sp. zn. Pl. ÚS 27/16, bod 86.

⁶⁴ Rozsudek NSS ze dne 18. února 2021, č.j. 9 As 164/2020–32.



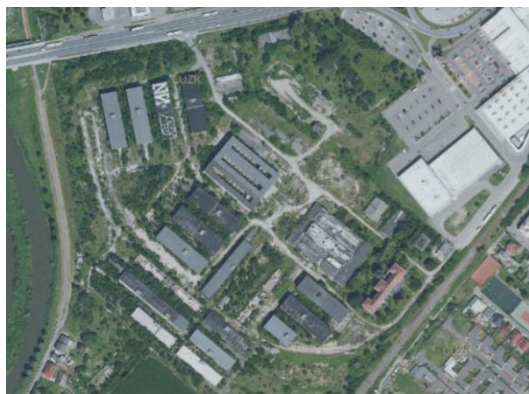
Obrázek 1 – Výřez z územního plánu

65



Obrázek 2 – Výřez z katastrální mapy

66



Obrázek 3 – Výřez z leteckého snímku

67

⁶⁵ Hlavní výkres Územního plánu Olomouc, ve znění pozdějších změn [online]. Statutární město Olomouc [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/novy-uzemni-plan>.

⁶⁶ Katastrální mapa pro katastrální území Hodolany. Dostupné z: <https://nahlizenidokn.cuzk.cz>.

⁶⁷ Letecká mapa České republiky. Dostupné z: <https://mapy.cz/zakladni?x=17.2484000&y=49.5880000&z=11>.

2. Regulační plán⁶⁸

2.1. Charakteristika

Regulační plán je jednou z forem územně plánovací dokumentace podle § 2 odst. 1 písm. p) stavebního zákona. Stanovuje podrobné podmínky pro uspořádání území. Je stejně jako územní plán nebo zásady územního rozvoje vydáván formou opatření obecné povahy. Regulační plán může vznikat jak na úrovni obcí, tak i krajů. Mimo to umožňuje stavební zákon také vydání regulačního plánu v ploše, která je součástí vojenského újezdu. Regulační plány vydává zastupitelstvo územního samosprávného celku, v případě plochy ve vojenském újezdu Ministerstvo obrany. V případě krajů jako vyšších územních samosprávných celků připadá v úvahu vydání regulačního plánu pouze v ploše nebo koridoru vymezeném zásadami územního rozvoje. V takovém případě musí jeho regulace směřovat ve shodě s § 5 odst. 4 stavebního zákona pouze k záležitostem nadmístního významu.⁶⁹ Nadmístními jsou plochy, které svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí, případně krajů.⁷⁰ Nadmístní význam přitom může plynout také z charakteru staveb, které mohou být v takové ploše umístěny. Takovými stavbami jsou dle judikatury například větrné elektrárny⁷¹ nebo mimoúrovňové křižovatky silničního okruhu kolem Prahy.⁷²

V případě regulačního plánu obce rozlišujeme dvě možné situace. První z nich je zakotvení regulačního plánu jako podmínky pro rozhodování v území přímo v územním plánu. Jedná se tedy o období výše uvedeného oprávnění vyšších územních samosprávných celků. V takovém případě se bude jednat o nástroj územního plánu k prosazování cílů a úkolů územního plánování, jak byl definován výše. Právě tomuto typu regulačního plánu je proto věnována většina prostoru této kapitoly disertační práce. Obec však může vydat regulační plán i v případech, kdy územní plán nepočítá s regulačními plány jako podmínkami pro rozhodování o změnách v území, a to kdykoli. K tomuto závěru vede formulace § 62 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, podle kterého je možné rozhodnout o pořízení regulačního plánu v ploše nebo koridoru řešeném územním plánem. Jedinou výjimku tak tvoří případy, kdy obec nemá vydaný územní plán. V takovém případě je možné o pořízení regulačního plánu rozhodnout jen tehdy, pokud se nebude měnit charakter zastavěného či nezastavěného území. Vedle toho existuje ještě další možné dělení regulačních plánů, když lze rozlišovat dva druhy

⁶⁸ Část této kapitoly disertační práce vychází z následujícího autorkou zpracovaného a v odborném periodiku uveřejněného článku: LAJČÍKOVÁ, Anna. Vztah regulačních plánů z podnětu a stavební uzávěry. *Iurium Scriptum*, 2019, roč. 3, č. 2, s. 75–85.

⁶⁹ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Stavební zákon – online komentář* [online databáze]. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2015, § 61 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

⁷⁰ § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona.

⁷¹ Rozsudek NSS ze dne 30. března 2012, č.j. 8 Ao 7/2011–138, bod 92 a násl.

⁷² Rozsudek NSS ze dne 20. května 2010, č.j. 8 Ao 2/2010–644.

regulačních plánů dle postupu při jejich pořizování. Jedná se o regulační plán vydaný z úřední povinnosti⁷³ a na žádost. Podmínka pořízení regulačního plánu pro rozhodování v území se může týkat obou z těchto uvedených typů. To vyplývá již ze samotného jazykového znění § 43 odst. 2 stavebního zákona. Dále se proto v textu zabývám oběma typy regulačního plánu.

Stanoví-li územní plán vydání regulačního plánu jako podmínku pro rozhodování o změnách v území, musí současně stanovit, zda se bude vydávat na žádost či ex offo. Zároveň musí územní plán v souladu s bodem I. odst. 2 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. obsahovat zadání regulačního plánu. O obsahu budoucího regulačního plánu je tak z velké míry rozhodnuto již v okamžiku, kdy zastupitelstvo obce schválí územní plán, jehož součástí je právě zadání regulačních plánů. V případě regulačního plánu vydávaného z úřední povinnosti přistupuje ještě jedna zvláštní podmínka. Tou je stanovení přiměřené lhůty pro vydání takového regulačního plánu, která musí být rovněž uvedena již v územním plánu. Lhůtám pro vydání je věnována samostatná podkapitola disertační práce.

O pořízení regulačního plánu vydávaného ex offo rozhoduje zastupitelstvo příslušného územního samosprávného celku, v případě vojenského újezdu pak Ministerstvo obrany. Stavební zákon stanoví, že podnět k jeho vydání mohou podat kromě orgánu rozhodujícího o pořízení regulačního plánu i jiné osoby. Osoby oprávněné podat podnět nejsou na rozdíl od § 44 stavebního zákona specifikujícího osoby oprávněné podat podnět k pořízení územního plánu nijak specifikovány. Stejně tak nejsou osoby oprávněné podat podnět specifikovány ani v obecné právní úpravě.⁷⁴ Z tohoto důvodu nelze dospět k jinému závěru, než že podnět k pořízení regulačního plánu může podat kdokoli.

Do procesu pořizování regulačního plánu je následně zapojena celá řada dotčených orgánů, jejichž úkolem je ochrana veřejných zájmů. Dotčené orgány uplatňují v procesu stanoviska, jejichž obsah je v souladu s § 4 odst. 2 stavebního zákona závazný. Kromě nich se ale procesu pořizování účastní i veřejnost, které může k ochraně svých veřejných subjektivních práv uplatňovat námitky či připomínky. V procesu je tak zajištěna vysoká míra ochrany veřejných i soukromých zájmů.

Zahájení řízení se v případě regulačního plánu na žádost řídí dispoziční zásadou. Není nutné, aby byl žadatel vlastníkem pozemků v lokalitě, pro niž bude regulační plán pořizován. V takovém případě je ale nutné spolu s žádostí předložit také doklad o právu provést stavbu nebo jiné opatření k pozemkům nebo stavbám v řešené ploše, souhlas vlastníků pozemků v řešené ploše, anebo dohodu o parcelaci. Dále je nutné k žádosti doložit stanoviska

⁷³ Tento typ regulačního plánu právní úprava označuje nepřesně za regulační plán z podnětu.

⁷⁴ § 42 správního řádu.

dotčených orgánů chránících veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů, samotný návrh regulačního plánu, včetně vyhodnocení jeho souladu se zadáním, a údaje o vlivu záměru na území a o jeho nárocích na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu. V případě, kdy nepostačuje uzavření smlouvy s vlastníky technické a dopravní infrastruktury, je nutné doložit navíc návrh plánovací smlouvy.⁷⁵ Podá-li žadatel úplnou žádost, pořizovatel posuzuje soulad doložených stanovisek a ihned poté se přistupuje k oznámení o konání veřejného projednání. Pokud by tento typ regulačního plánu nahrazoval územní rozhodnutí, lze snad o něm hovořit i jako o hromadném územním rozhodnutí.⁷⁶

S možností podmínit rozhodování o změnách v území vydáním regulačního plánu počítá i nový stavební zákon.⁷⁷ Zároveň se však nadále nepočítá s využitím regulačních plánů na žádost, což se týká i podmínění rozhodování o změnách v území. Jiné koncepční změny v postavení tohoto nástroje se neplánují, regulační plán nadále nebude povinně pořizovaným nástrojem územního plánování.⁷⁸

2.2. Vztah regulačního plánu k cílům a úkolům územního plánování

Regulační plán v souladu s § 61 odst. 1 stavebního zákona stanoví pro konkrétní plochy podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán zpodobňuje regulaci obsaženou v územním plánu. Minimálním obsahem regulačního plánu musí být vždy podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšných staveb nebo opatření. Podrobnosti obsahu regulačního plánu normuje příloha č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Je tedy patrné, že regulační plán by měl pouze upřesnit podmínky pro uspořádání a změny v území. Zpřesnění regulace obsažené v územním plánu znamená, že regulační plán nesmí být v rozporu s územním plánem a nesmí tedy překračovat jeho regulativy, které jsou závazné. Naopak je možné, aby byly limity stanovené územním plánem pro určité části území zpřísněny. Regulační plán obce je zároveň v souladu s § 61 odst. 2 stavebního zákona závazný pro rozhodování v území.

Podle bodu I. odst. 1 písm. i) přílohy č. 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb. může být součástí regulačního plánu také výčet územních rozhodnutí, které nahrazuje. Z tohoto důvodu je na

⁷⁵ § 66 odst. 3 stavebního zákona.

⁷⁶ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Stavební zákon – online komentář* [online databáze]. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2015, § 61 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

⁷⁷ § 81 odst. 4 nového stavebního zákona.

⁷⁸ § 85 a násl. nového stavebního zákona.

regulační plán také často nahlíženo jako na realizační nástroj územního plánování. Nahrazení územních rozhodnutí je však podle § 61 odst. 2 stavebního zákona pouhou možností, nikoli povinností. Toho si byl ostatně vědom i zákonodárce, když v důvodové zprávě k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony (dále jen „zákon č. 350/2012 Sb.“) uvádí, že „*ustanovení § 61 odst. 2 se liší od dosavadní právní úpravy tím, že regulační plán může (dosud podle většiny výkladů musel) nahradit některá nebo i všechna územní rozhodnutí. Např. u regulačních plánů pro historická jádra měst není účelné stanovit povinnost nahrazovat územní rozhodnutí, jejich posláním je pouze regulovat případné záměry, které nemusí být v době vydání regulačního plánu známy.*“⁷⁹ V některých případech se tak o přímé realizaci územního plánu bude hovořit jen stěží.

Stanovená regulace musí směřovat k naplnění cílů a úkolů územního plánování zakotvených v §§ 18 a 19 stavebního zákona. Podle § 68 odst. 5 stavebního zákona je povinnou součástí odůvodnění regulačního plánu i výsledek posouzení jeho souladu s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území. Stanovení podmínky vydání regulačního plánu pro rozhodování o změnách v území tedy musí (spolu)vytvářet předpoklady pro udržitelný rozvoj území, tak, aby byl zajištěn soulad mezi zájmy soukromými a veřejnými. Již bylo uvedeno, že regulační plán, bez ohledu na jeho formu, je podrobnější regulací území. Taková podrobnější regulace může stanovit například i konkrétnější podobu staveb a zařízení v dotčeném území. Pokud tuto vlastnost přičteme k závaznosti regulačního plánu, zjistíme, že potenciální zásah do vlastnického práva může být o to závažnější. Regulační plán se pokouší dosáhnout stanoveného cíle právě prostřednictvím podrobnější regulace, která bude schopná naplnit ochranu veřejného zájmu, ale zároveň i zájmů soukromých.

Pokud jde o zájmy veřejné, jejich ochrana je svěřena dotčeným orgánům, které se účastní procesu pořizování regulačního plánu. Těchto dotčených orgánů je celá řada⁸⁰ a jejich pravomoci vyplývají ze zvláštních právních předpisů. Účast dotčených orgánů vede ke zvýšení předvídatelnosti rozhodování o využití území. Na druhou stranu umožňuje zpřesnění regulace nalézt účelné využití a prostorové uspořádání území, a to i ve prospěch zájmů

⁷⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb. [online databáze]. C. H. Beck, 21. prosince 2011, zvláštní část, k bodům 85–88 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](http://databaze.beck-online.cz).

⁸⁰ V podrobnostech lze odkázat na následující prezentaci: LEŠKOVÁ, Daniela, CHROBOCZKOVÁ, Milada. *Dotčené orgány v procesu územního plánování – regulační plán* [online]. Ústav územního rozvoje, leden 2019 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/internetove-prezentace/dotcene-organy/2019-01-01/05-rp-01012019.pdf>.

soukromých. Právě regulační plán totiž může navrhnout takové umístění staveb, aby bylo území využito co nejefektivněji.

Příkladem takového regulačního plánu může být regulační plán RP-24 Pražská – východ vydaný statutárním městem Olomouc. Z příloženého výkresu je patrné, že regulační plán stanovuje mimo jiné podrobné podmínky pro umístění staveb. Budovy lze umisťovat v území pouze v souladu s červeně naznačenými stavebními čarami. Rozvržením možných staveb je dosaženo optimálního využití území.

Vedle toho je nutné upozornit i na tu skutečnost, že zpřesnění regulace oproti územnímu plánu může vést mimo jiné ke zmenšení ploch a koridorů vymezených pro veřejnou infrastrukturu. Bude-li koridor zasahovat do soukromých pozemků, lze mít za to, že zpřesnění regulace míru zásahu do vlastnického práva sníží. Obdobně jako územní plán i samotný regulační plán zajišťuje komplexní řešení účelného využití území a jeho prostorového uspořádání.

I/01 HLAVNÍ VÝKRES



Obrázek 4 – Regulační plán RP-24 Pražská – východ, hlavní výkres.⁸¹

⁸¹ Regulační plán RP-24 Pražská – východ, hlavní výkres [online]. Statutární město Olomouc [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/regulacni-plany/rp-24>.

Prvním z úkolů, které mohou být regulačním plánem řešeny, je zjišťování a posuzování stavu území, jeho přírodních, kulturních a civilizačních hodnot. Regulační plán jako podrobnější územně plánovací dokumentace zjišťuje stav území ve větších podrobnostech, taktéž se může zaměřit na všechny uvedené hodnoty a svou upřesňující regulací přispívat k jejich ochraně. Podle bodu I. odst. 1 písm. d) přílohy č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. stanovuje regulační plán vždy podrobné podmínky pro ochranu hodnot a charakteru území. V této souvislosti lze jako příklad uvést regulační plány historických jader měst, směřující k ochraně jejich hodnot.⁸²

Podle § 61 odst. 1 stavebního zákona regulační plán upřesňuje obecnější regulaci stanovenou územním plánem ohledně způsobu využití území a prostorové regulace území. Jedním z nejdůležitějších úkolů zkoumané územně plánovací dokumentace je proto stanovení urbanistických, architektonických a estetických požadavků na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny. Důraz je přitom kladen na umístění, uspořádání a řešení konkrétních staveb a veřejných prostranství.⁸³ S tímto úkolem velmi úzce souvisí stanovení podmínek pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území.⁸⁴

Ke splnění těchto úkolů slouží regulačnímu plánu obsahové náležitosti, které jsou zakotveny zejména v bodě I. odst. 1 písm. b) a c) přílohy č. 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Podle nich regulační plán obsahuje vždy podrobné podmínky pro vymezení a využití pozemků a pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury. S podrobnějšími podmínkami pro umístění a prostorové uspořádání jiných staveb počítá také bod I. odst. 2 písm. b) přílohy č. 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb., podle kterého může textová část regulačního plánu obsahovat i podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb, včetně urbanistických a architektonických podmínek pro zpracování projektové dokumentace a podmínek ochrany krajinného rázu. S touto možností jsou spojeny především regulační plány nahrazující územní rozhodnutí, ale nikoli výlučně.⁸⁵

Pokud jde o umístění stavby, může se jednat o stanovení uliční a stavební čáry, nebo vzdálenosti stavby od sousedních pozemků a staveb. V rámci prostorového uspořádání lze vymezit půdorysnou velikost stavby. Lze ale stanovit i zcela konkrétní požadavky na vzhled

⁸² Konkrétně lze odkázat na Regulační plán Městské památkové rezervace Olomouc, ve znění pozdějších změn [online]. Statutární město Olomouc [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/regulacni-plany/rp-mpr>.

⁸³ § 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona

⁸⁴ § 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona.

⁸⁵ Podle bodu I. odst. 2 přílohy č. 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb. obsahuje regulační plán tuto náležitost podle rozsahu navržené regulace, zejména podle jím nahrazovaných územních rozhodnutí.

stavby. Může být stanoven požadavek na výšku stavby, podlažnost i vzhled střechy. Kromě samotné stavby může být regulována i zastavitelnost pozemků dalšími stavbami. Může být také stanovena konkrétní část pozemku, která může být zastavěna. V případě, kdy by regulační plán měl ambici upravit všechny uvedené náležitosti, je na místě, aby nahradil územní rozhodnutí. Územní rozhodnutí má totiž za úkol stavbu umístit. Tento úkol by v uvedeném případě byl komplexně naplněn již regulačním plánem a bylo by v rozporu se zásadou hospodárnosti provádět územní řízení.

S možností regulačního plánu určit přesné umístění a prostorové uspořádání staveb souvisí také dva další úkoly územního plánování zakotvené v § 19 odst. 1 písm. c) a i) stavebního zákona. Jedná se o prověřování a posuzování veřejného zájmu na provedení změn v území, jejich přínosů, problémů, rizik a vlivů na veřejnou infrastrukturu a její hospodárné využívání. V případě regulačního plánu bude akcentován zejména vliv na veřejnou infrastrukturu. Podle § 61 odst. 1 stavebního zákona musí regulační plán vždy stanovit podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury. S veřejnou infrastrukturou může být spojován taktéž úkol spočívající v tvorbě podmínek pro hospodárné vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů. Náklady na veřejnou infrastrukturu jsou totiž často nesený právě územními samosprávnými celky. Stanovení podmínek pro obnovu a rozvoj sídelní struktury, pro kvalitní bydlení a pro rozvoj rekreace a cestovního ruchu taktéž souvisí s možností regulačního plánu stanovit přesné umístění a prostorové řešení staveb.

Dalším plněným úkolem je tvorba podmínek pro zajištění civilní ochrany. Podle bodu I. odst. 1 písm. f) přílohy č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. obsahuje regulační plán vždy podmínky pro ochranu veřejného zdraví a pro požární ochranu. V případě, kdy regulační plán nahrazuje územní rozhodnutí, jsou jeho nedílnou součástí také technické podmínky požární bezpečnosti staveb.

Společnými úkoly naplňovanými regulačním plány budou také úkoly podle § 19 odst. 1 písm. m) a o) stavebního zákona. Do procesu pořizování regulačního plánu je zapojena celá řada dotčených orgánů, které v něm uplatňují své požadavky na ochranu veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů. Podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona jsou jimi vydávaná stanoviska závazná pro opatření obecné povahy podle stavebního zákona, tedy i pro regulační plány. Uplatňování poznatků z oboru architektury, urbanismu a územního plánování je zajišťováno prostřednictvím projektanta zpracovávajícího regulační plán. Podle § 158 odst. 1 stavebního zákona se jedná o vybranou činnost ve výstavbě, ke které jsou oprávněny pouze fyzické osoby, které získaly oprávnění k jejich výkonu.

Regulační plán může stanovovat pořadí provádění změn a tím naplňovat úkol územního plánování stanovený v § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona. Tato možnost se zdá být výhodnou zejména pro případ, kdy regulační plán upravuje hned několik ploch určených k zástavbě, nebo v případě potřeby vybudování veřejné infrastruktury. Vzhledem k tomu, že etapizace je pro účely disertační práce chápána jako samostatný nástroj územního plánu, věnuje se jí v podrobnostech kapitola 8 disertační práce.

Regulační plány mohou plnit také další specifické úkoly územního plánování, které se již budou významněji lišit podle konkrétního území, na něž se regulační plán vztahuje. Takovým úkolem územního plánování může být tvorba podmínek pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a to především přírodě blízkým způsobem.⁸⁶ Regulační plán totiž kromě podrobných podmínek pro vytváření příznivého životního prostředí může stanovit také podmínky pro vymezení a využití pozemků územního systému ekologické stability. Tvorba podmínek pro odstraňování důsledků náhlých hospodářských změn bude spojována s regulačními plány umožňujícími variabilní využití pozemků, které by umožňovalo reagovat na hospodářské změny.⁸⁷ S regulačními plány řešícími území s přírodními zdroji může být spojena regulace ploch pro využívání přírodních zdrojů.⁸⁸

Z uvedeného je zřejmé, že regulační plány najdou své uplatnění tam, kde je potřebné podrobněji stanovit prostorové nebo funkční využití území. Jejich možný dosah je tak podle mého názoru široký. Jeho využití považuji za vhodné v rozvojových lokalitách či v lokalitách, se kterými jsou spojeny specifické problémy, které by územní plány nemohly z důvodu požadavku větší podrobnosti řešit.

2.3. Podmínka vydání regulačního plánu a její dopady do vlastnického práva

V podkapitole 2.2. disertační práce je podrobně popsán obsah regulačního plánu ve vazbě k plnění cílů a úkolů územního plánování. Z něj je patrné, jak je samotný obsah regulačního plánu způsobilý zasáhnout do vlastnického práva. Může ale být zásahem do vlastnického práva pouze obsah regulačního plánu nebo lze jako zásah do vlastnického práva chápat i jiné atributy regulačního plánu pořizovaného z důvodu podmínění rozhodování o

⁸⁶ § 19 odst. 1 písm. g) stavebního zákona.

⁸⁷ § 19 odst. 1 písm. h) stavebního zákona.

⁸⁸ § 19 odst. 1 písm. n) stavebního zákona.

změnách v území? Jaký je vztah podmínky vydání regulačního plánu k vlastnickému právu? Právě tomuto problému se věnuje následující podkapitola disertační práce.

2.3.1. Účinky regulačního plánu jako podmínky pro rozhodování o změnách v území

Dokud nedojde k vydání regulačního plánu, nemůže být rozhodováno o změnách v území. Změnou v území je jakákoli změna jeho využití nebo prostorového uspořádání, včetně umístění staveb a jejich změn.⁸⁹ Změny v území se dějí typicky na podkladě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak. Jiným způsobem je například veřejnoprávní smlouva, společné povolení a společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru. Mimo to je podle mého názoru za změnu v území nutné považovat také souhlas či povolení ke změně v užívání území podle § 127 stavebního zákona, stejně jako dodatečné povolení stavby podle § 129 stavebního zákona. Tento zákaz tak de facto znemožňuje jakékoli navazující rozhodnutí a úkony podle stavebního zákona.

Podle mého názoru lze uvažovat nad stanovením výjimek z tohoto striktního zákazu, a to i přesto, že s nimi právní předpisy nepočítají. Tuto možnost lze dovodit z požadavku minimalizace zásahů opatření obecné povahy. V opačném případě jsou veškeré změny v území, bez ohledu na jejich rozsah i intenzitu, až do okamžiku nabytí účinnosti regulačního plánu vyloučeny. Vzhledem k principu právní jistoty by takové podmínky měly být zakotveny v územním plánu, který podmínku pořízení regulačního plánu zakotvil.⁹⁰ Mimo to, některé změny v území ani vyloučeny být nemohou. Bude se jednat o případy, kdy bude dotčená osoba povinna změnu v území provést. Jako příklad lze uvést povinnost provést udržovací práce podle § 139 stavebního zákona.

Ačkoli ke změnám v území může vést také územní opatření o asanaci území, nebude mít naplnění podmínky vydání regulačního plánu na tyto změny vliv. Podle § 100 odst. 4 stavebního zákona dnem nabytí účinnosti v dotčeném území pozbývá účinnosti vydaná územně plánovací dokumentace do doby vydání její změny nebo do vydání nové územně plánovací dokumentace. Územní plán stanovující podmínku vydání regulačního plánu tak nebude vyvolávat právní účinky a tím pádem nemůže blokovat ani změny v území v důsledku územního opatření o asanaci území. Tento následek se shoduje se smyslem a účelem

⁸⁹ § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

⁹⁰ Příkladem může být Územní plán Olomouc, který počítá s výjimkami pro vyjmenované, zejména drobné stavby či stavby bez vlivů na veřejná prostranství (viz bod 13.20. výrokové části Územního plánu Olomouc, ve znění pozdějších změn [online]. Statutární město Olomouc [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/novy-uzemni-plan>).

územního opatření o asanaci území, kterým je odstranění dopadů živelní pohromy nebo závažné havárie nebo odstranění závad staveb a úpravy staveb z důvodu hygienických, bezpečnostních, požárních, provozních a ochrany životního prostředí. Jedná se o mimořádné situace, které si budou zpravidla žádat okamžitá řešení. Ani pokud by nedošlo k pozbytí účinnosti územně plánovací dokumentace obsahující podmínku vydání regulačního plánu, bylo by v rozporu s ochranou veřejných zájmů vyčkávat při změnách v území na vydání regulačního plánu.

2.3.2. Srovnání s institutem stavební uzávěry

Je patrné, že podmínka vydání regulačních plánů se vyznačuje významnými blokačními účinky na území. Není proto s podivem, že se v odborné literatuře⁹¹ i v rozhodnutích soudů⁹² objevuje názor, že stanovení této podmínky je de facto stavební uzávěrou. Skutečně je toto přirovnání zcela přiléhavé, případně za jakých okolností? Účelem stavební uzávěry je ochrana veřejných zájmů s cílem naplnění cílů a úkolů územního plánování. Ochranou veřejného zájmu se zde přitom může rozumět jak snaha o zachování nezastavěného území, tak i naopak příprava výstavby komplexního charakteru. V souladu s § 18 odst. 4 stavebního zákona je totiž jedním z cílů územního plánování zajištění ochrany nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Podle § 18 odst. 2 stavebního zákona se pak územní plánování zabývá komplexním řešením využití území. Uvedeným účelům odpovídá také § 19 odst. 1 písm. i) stavebního zákona, který jako jeden z úkolů územního plánování jmenuje stanovení podmínek pro obnovu a rozvoj sídelní struktury.

Právě z důvodu obav z výstavby, která by mohla v mezidobí v území vzniknout, má územní samosprávný celek možnost přijmout stavební uzávěru. Územní opatření o stavební uzávěře musí podle § 99 odst. 3 stavebního zákona stanovit omezení nebo zákaz stavební činnosti ve vymezeném území, dobu trvání stavební uzávěry a případně podmínky pro povolení výjimek. Podrobnosti obsahu stanoví § 17 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 503/2006 Sb.“). Dle účelu, pro který se stavební uzávěra vydává, je nutné co nejpřesněji určit rozsah a obsah omezení nebo zákazu činnosti. Není pravidlem, aby byla v daném území zakázána veškerá stavební činnost. Naopak, stavební činnost lze podle § 97 odst. 1 stavebního zákona omezit nebo zakázat pouze v nezbytném

⁹¹ FIALOVÁ, Eva. § 43. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 234.

⁹² Rozsudek NSS ze dne 20. prosince 2016, č.j. 8 As 152/2015–103, bod 36.

rozsahu. Stavební uzávěra proto může zakázat jen ty činnosti, které by mohly ztížit nebo znemožnit budoucí zamýšlené využití území.⁹³

Územním opatřením o stavební uzávěře nelze nikdy omezit nebo zakázat udržovací práce. Vlastníci staveb v území, kde byla vydána stavební uzávěra, totiž nadále mají povinnost tyto stavby v souladu s § 139 stavebního zákona udržovat.⁹⁴ Nad to je možné i v případě výslovně omezené či zakázané stavební činnosti požádat o výjimku. O udělení výjimky z přijatého územního opatření má pravomoc rozhodnout rada obce. Rada je přitom limitována podmínkami určenými v územním opatření a povinností neohrozit cíl sledovaný přijatým územním opatřením.

Veškeré účinky stavební uzávěry jsou omezeny dobou jejího trvání. Právě dočasnost je jejím pojmovým znakem.⁹⁵ Na druhou stranu je vzhledem k situacím popsaným výše zjevné, že dobu, po kterou bude stavební uzávěra plnit svou roli, lze odhadnout jen stěží. Územní samosprávný celek dopředu nemůže znát datum vydání územně plánovací dokumentace nebo její změny, či jiného rozhodnutí nebo opatření v území. Není proto nutné vázat dočasnost na konkrétně stanovené datum.⁹⁶ Na to pamatuje také § 17 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 503/2006 Sb., podle kterého obsahuje územní opatření dobu trvání stavební uzávěry, lze-li ji určit. Přesto představuje doba působení stavební uzávěry vždy jeden z bodů přezkumu souladu územního opatření se zákonem.⁹⁷ Omezení územním opatřením musí být vždy nezbytné, a to nejen z hlediska věcného a prostorového, ale i časového.⁹⁸ Dle judikatury by se jednalo o nepřípustnou délku omezení v případě, kdy je obec dlouhodobě, bezdůvodně a svévolně nečinná při přijímání územního plánu, kvůli jehož přípravě bylo územní opatření o stavební uzávěře vydáno.⁹⁹

Na základě výše uvedeného lze podle mého názoru dospět k závěru, že v některých případech mohou být účinky podmínky vydání regulačního plánu z úřední povinnosti dokonce více omezujícími než účinky stavební uzávěry. Podmínka vydání regulačního plánu se může týkat téměř všech změn v území. To neplatí pouze v případě, kdy územně plánovací dokumentace obsahuje výjimky z této podmínky, případně existuje-li zákonná povinnost změnu v území provést. V případě územního opatření o stavební uzávěře je nutné vymezit omezení nebo zákaz stavební činnosti v nezbytném rozsahu. Zákon u něj také výslovně počítá

⁹³ Rozsudek NSS ze dne 13. prosince 2017, č.j. 6 As 165/2017–31, bod 20.

⁹⁴ BAHÝL, Ján. § 97. In: PRŮCHA, Petr a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Leges, 2017, s. 396.

⁹⁵ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Stavební zákon – online komentář* [online databáze]. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2015, § 97 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: databaze.beck-online.cz.

⁹⁶ BAHÝL, Ján. § 97. In: PRŮCHA, Petr a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Leges, 2017, s. 396.

⁹⁷ Rozsudek NSS ze dne 16. června 2011, č.j. 4 Ao 3/2011-103.

⁹⁸ Rozsudek NSS ze dne 13. prosince 2017, č.j. 6 As 165/2017–31, bod 20.

⁹⁹ Rozsudek NSS ze dne 16. června 2011, č.j. 4 Ao 3/2011-103.

se stanovením výjimek ze zákazu nebo omezení stavební činnosti. Právě ve způsobených následcích lze vnímat odlišnosti obou nástrojů územního plánování. Závěr, že podmínka vydání regulačního plánu je de facto stavební uzávěrou,¹⁰⁰ je proto nutné v tomto směru podle mého názoru korigovat.

2.3.3. Naplnění podmínky vydání regulačního plánu

Po podrobném popisu problematiky účinků podmínky pro rozhodování o změnách v území je nutné se věnovat ještě samotnému naplnění podmínky. Podmínka je naplněna v souladu s § 43 odst. 2 stavebního zákona okamžikem, kdy dojde k vydání regulačního plánu. Regulační plán vydává v souladu s § 6 odst. 5 písm. d) stavebního zákona zastupitelstvo obce. Regulační plán je přijat usnesením zastupitelstva. V tomto okamžiku dochází k naplnění podmínky stanovené v územním plánu. Naplnění podmínky tedy není vázáno na účinnost přijatého regulačního plánu, která nastává podle § 173 odst. 1 správního řádu patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky.

Za pozornost stojí situace, kdy dojde k vydání regulačního plánu a tím i ke splnění podmínky pro rozhodování o změnách v území, ale regulační plán je s ohledem na pozdější okolnosti zrušen. Takovou okolností může být zrušení regulačního plánu z vůle zastupitelstva obce postupem podle § 71 odst. 3 stavebního zákona nebo zrušení regulačního plánu správním orgánem nebo soudem. Dojde následkem těchto okolností k obnovení podmínky stanovené územním plánem? Právní úprava k řešení této situace žádná pravidla neudává. S obdobnou situací se prozatím neměly možnost vypořádat ani soudy. Pokud by v uvedeném případě již došlo k uplynutí lhůty pro vydání regulačního plánu, došlo současně i k odpadnutí podmínky vydání regulačního plánu plynutím času. Proto nebude možné ani v případě následného zrušení regulačního plánu znovu trvat na vydání regulačního plánu.

Obtížnější bude závěr pro případ, kdy lhůta pro vydání regulačního plánu nadále plyne. Právní norma stanoví, že rozhodování o změnách v území je podmíněno vydáním regulačního plánu. Z jazykového hlediska spíše vyplývá, že pozdější zrušení regulačního plánu by již na splněnou podmínku nemělo mít vliv. Zkoumané ustanovení se do této podoby dostalo zákonem č. 350/2012 Sb., kterým byl stavební zákon novelizován. Z důvodové zprávy k tomuto ustanovení se žádný další výklad zkoumaného problému nepodává. Čerpat by šlo pouze z původního znění právní normy, která také počítala s vydáním regulačního plánu jako s podmínkou pro rozhodování o změnách v území. Podle důvodové zprávy upravuje zkoumané ustanovení situace, kdy je možné rozhodovat vzhledem k potřebě komplexního

¹⁰⁰ Rozsudek NSS ze dne 20. prosince 2016, č.j. 8 As 152/2015–103, bod 36.

řešení jen na základě řešení regulačního plánu.¹⁰¹ V takovém případě by pozdější odpadnutí naplněné podmínky mělo vést k tomu, že o změnách v území nebude opětovně možné rozhodovat. Historický výklad by mohl pomoci také s odhalením smyslu zkoumané právní normy. Ten tkví v tom, že z vůle zastupitelstva územního samosprávného celku by se v určitých plochách mělo nejprve upřesnit možné využití a stanovit podrobnější podmínky pro využití takového území. Takové prověření je přitom nutné jak s ohledem na ochranu zájmů veřejných, tak i soukromých. Do té doby by nemělo být možné rozhodovat o změnách v území. Samotné vydání a následné zrušení regulačního plánu by proto za splnění podmínky být považováno podle mého mínění nemělo. Nebude totiž naplněn účel právní normy, který směřuje k ochraně veřejných, ale i soukromých zájmů. Pokud dojde ke zrušení regulačního plánu v době, kdy lhůta stanovená územním plánem pro jeho vydání ještě neuplynula, bude nutné považovat podmínku podle § 43 odst. 2 stavebního zákona za nesplněnou.

Pro úplnost výkladu je vhodné se věnovat ještě situaci, kdy územní plán stanoví podmínku pořízení regulačního plánu vztahující se k území, které již je regulačním plánem regulováno. Regulační plán daného území tedy existuje ještě předtím, než je vydán územní plán zakotvující vydání regulačního plánu jako podmínku pro rozhodování o změnách v území. Tento „předcházející“ regulační plán nelze chápat jako naplnění podmínky územního plánu. To vyplývá primárně z jazykového výkladu, který počítá s tím, že podmínka odpadá vydáním regulačního plánu, jinak by podmínka byla od počátku nesplnitelná. Smysl a účel právní normy taktéž jiný výklad neumožňuje. Obě územně plánovací dokumentace, regulační i územní plán, jsou vydávány zastupitelstvem obce. Pokud obec přijme územní plán stanovující podmínku pro rozhodování o změnách v území, svědčí to o její vůli tento „předcházející“ regulační plán nahradit regulačním plánem novým. V opačném případě by totiž na totéž území nově nestanovovalo podmínku vydání regulačního plánu.

2.3.4. Lhůty pro vydání regulačního plánu

Právě z důvodu významných blokačních účinků podmínky pořízení regulačního plánu stanovuje právní úprava lhůty, ve kterých musí být regulační plán vydán. Tyto lhůty jsou odlišné pro případ, kdy bude regulační plán pořizován z úřední povinnosti a kdy půjde o regulační plán na žádost. Každá z těchto lhůt je koncipována jiným způsobem. Obě však mají společné to, že jsou s to samy o sobě zasáhnout do vlastnického práva.

¹⁰¹ Důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu, zvláštní část, k § 44 [online databáze]. C. H. Beck [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](https://www.beck-online.cz).

2.3.4.1. Lhůta pro vydání regulačního plánu z úřední povinnosti

V případě podmínění změn v území vydáním regulačního plánu z úřední povinnosti, musí být stanovena přiměřená lhůta pro jeho vydání. To je samozřejmé již jen s ohledem na tu skutečnost, že proces pořizování regulačního plánu není krátkodobý. V opačném případě by šlo de facto o blokaci využití území. Pokud není ve stanovené lhůtě regulační plán pořízen, pozbývá zkoumaná podmínka platnosti. Toto pravidlo se dostalo do stavebního zákona novelizací provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. Dřívější znění zákona žádnou obdobnou lhůtu neobsahovalo. To vedlo k tomu, že v případě nečinnosti zastupitelstva obce, které má pravomoc regulační plán vydat, se v dotčeném území nemohlo rozhodovat o změnách v území. Tímto krokem tedy zastupitelstvo obce na dané území uplatnilo de facto trvalou stavební uzávěru. Vzhledem k tomu, že územní opatření o stavební uzávěře vydává v souladu s § 6 odst. 6 písm. c) stavebního zákona rada obce, byla tímto navíc obcházena i její pravomoc.

Podmínka podle stavebního zákona odpadá vydáním regulačního plánu. V uvedené lhůtě proto nemusí regulační plán nabýt účinnosti. Účinnosti nabývá regulační plán podle § 173 odst. 1 správního řádu patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Mezi vydáním regulačního plánu a nabytím jeho účinnosti vzniká období legisvakance, které by mohlo umožnit změny v území bez ohledu na regulace obsažené v regulačním plánu. Ačkoli regulační plán zatím nevyvolává účinky navenek, je jím správní orgán již vázán. De lege ferenda by proto bylo podle mého názoru vhodnější vázat naplnění podmínky na účinnost regulačního plánu.

Jak je popsáno výše, podmínka pořízení regulačního plánu z úřední povinnosti znemožňuje vlastníkům po určitý čas uskutečňovat v zásadě jakékoli změny v území. Již v úvodu disertační práce je uvedeno, že dle ustálené judikatury musí mít zásahy do vlastnického práva zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny na základě zákona, z ústavně legitimních důvodů, jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů, vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.¹⁰² Z tohoto důvodu bylo nutné i před provedenou legislativní změnou nutné postupovat vždy v souladu s těmito kritérii.¹⁰³ Pokud by územní plán stanovil lhůtu pro vydání regulačního plánu nepřiměřeně dlouhou, nešlo by o řešení proporcionální a tím pádem by byl územní plán v této části nezákonný. V souladu s judikaturou proto byla do současné právní úpravy zakotvena povinnost pořídit regulační plán z úřední povinnosti v přiměřené lhůtě. Zákon tedy

¹⁰² Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. července 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120, bod 47.

¹⁰³ Obdobně dovodil uvedené Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 23. září 2015, č.j. 40 A 4/2015-131, pro případ územních studií.

ani v současnosti nepočítá s konkrétně určenou lhůtou. To by podle mého názoru ani nebylo s ohledem na výše uvedená kritéria možné. Je nutné vždy posuzovat, zda se ještě bude jednat o lhůtu přiměřenou okolnostem daného případu či nikoli. Otázce přiměřenosti lhůty se věnovaly správní soudy zejména v souvislosti s přiměřeností lhůty pro zpracování územní studie. Z tohoto důvodu se této otázce věnuji blíže v kapitole věnované územním studiím. Závěry tam uvedené lze však bez pochybností vztáhnout i na přiměřenost lhůty pro vydání regulačního plánu.

Kromě délky lhůty je nutné zkoumat také počátek jejího běhu. Okamžik počátku běhu lhůty není ve stavebním zákoně výslovně uveden. Územní plán, který podmínku vydání regulačního plánu stanoví, počíná zamýšlené právní účinky způsobovat okamžikem, kdy nabývá účinnosti. Z tohoto důvodu je nutné běh lhůty počítat od nabytí účinnosti územního plánu, nikoli od data jeho vydání.

Výše je analyzována situace, kdy podmínku vydání regulačního plánu stanoví nově přijatý územní plán. Pro úplnost je vhodné doplnit, jak by se situace změnila v případě, kdy by se jednalo o změnu územního plánu. V takovém případě by bylo nutné rozlišovat dvě možné situace. První z nich by bylo stanovení nových podmínek vydání regulačních plánů. Šlo by tedy o regulační plány, s jejichž vydáním územní plán ve vyhlášeném znění nepočítal. Na obsah změny územního plánu se použije v souladu s § 55 odst. 2 stavebního zákona obdobně příloha č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Změna územního plánu tak může nově stanovit podmínky pro rozhodování o změnách v území. V takovém případě se na podmínky budou vztahovat veškerá výše uvedená pravidla. Počátek lhůty pro vydání regulačního plánu opět poběží až od okamžiku nabytí účinnosti změny územního plánu.

Od této situace je nutné odlišit změnu územního plánu, která se bude pokoušet dříve stanovené podmínky vydání regulačního plánu změnit. Kromě změn ve lhůtách pro vydání regulačního plánu by se mohlo jednat ještě o změny v zadání regulačního plánu. Územní samosprávný celek má právo rozhodovat o využití svého území, a tím pádem i měnit vydaný územní plán. Obecně tedy lze takové změny připustit. To potvrdil i Nejvyšší správní soud, když aproboval prodloužení lhůty pro vydání regulačního plánu ze dvou na pět let na základě aktualizace Zásad územního rozvoje Jihočeského kraje.¹⁰⁴ Na druhou stranu je nutné dodržet přípustnou míru omezení vlastnického práva. Přípustná bude taková změna podmínek, která bude v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu do vlastnického práva.

¹⁰⁴ Rozsudek NSS ze dne 27. července 2017, č.j. 1 As 15/2016–85, bod 87 a násl.

Situace, kdy by územní samosprávný celek těsně před uplynutím lhůty pro vydání regulačního plánu stanovil změnou územního plánu novou lhůtu pro vydání regulačních plánů, by tuto míru podle mého názoru zpravidla přesahovala. Takové chování územního samosprávného celku by bylo možné označit také za obcházení zákona. Změna územního plánu by totiž zpravidla de facto zakotvila lhůtu nepřiměřenou, čímž by byla založena nezákonnost územního plánu. Na druhou stranu je podle mého názoru možné si představit situace, kdy by mohlo být změnou územního plánu do lhůty pro vydání regulačního plánu zasaženo. Příkladem by mohlo být stanovení lhůty, která by ve svém součtu se lhůtou stanovenou původně v územním plánu byla ještě lhůtou přiměřenou. Navíc by byla zachována možnost vlastníka se případnému omezení vlastnického práva způsobenému změnou územního plánu bránit správní i soudní cestou.

2.3.4.2. Lhůta pro vydání regulačního plánu na žádost

V případě regulačního plánu na žádost, na rozdíl od toho pořizovaného z úřední povinnosti, územní plán nestanovuje lhůtu pro jeho vydání. Lhůta pro zánik podmínky vydání regulačního plánu na žádost pro rozhodování o změnách v území je však stanovena přímo v § 43 odst. 2 stavebního zákona. Platí, že: „*podmínka vydání regulačního plánu na žádost pozbývá platnosti, pokud k vydání nedojde do jednoho roku od podání úplné žádosti v souladu se zadáním regulačního plánu.*“¹⁰⁵ Lhůta začíná běžet okamžikem podání úplné žádosti o vydání regulačního plánu a její délka je jeden rok. Lhůta byla stanovena ve stavebním zákoně již od 1. ledna 2007, jednalo se však o lhůtu dvou let. Novelizace stavebního zákona provedená zákonem č. 350/2012 Sb. tuto lhůtu zkrátila na jeden rok. Důvodem pro stanovení této lhůty byla obava z možné nečinnosti zastupitelstva obce při vydání regulačního plánu. Pokud je totiž podána úplná žádost, následuje již pouze veřejné projednání návrhu regulačního plánu a následně jeho vydání. Lhůtu jednoho roku lze považovat pro tyto úkony za více než dostatečnou.¹⁰⁶

2.4. Exkurz do německé právní úpravy

Obdobu českému regulačnímu plánu nalezneme v německé právní úpravě v nástroji Bebauungsplan. V doslovném překladu se jedná o zastavovací plán. V české odborné

¹⁰⁵ § 43 odst. 2 stavebního zákona.

¹⁰⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., s. 66 [online databáze]. C. H. Beck, 21. prosince 2011 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

literatuře se však o tomto institutu často hovoří jako o regulačním plánu,¹⁰⁷ budu se proto tohoto označení také držet. Regulační plán je jednou z forem místních plánů podle § 1 odst. 2 BauGB.¹⁰⁸ Ve většině případů se regulační plán vztahuje pouze na určitou část území obce, v některých případech se může dotýkat i jen jednoho pozemku.¹⁰⁹ Regulační plán určuje obdobně jako v naší právní úpravě podrobné podmínky pro možnou výstavbu. Možný obsah regulačního plánu je normován velmi podrobným způsobem v § 9 BauGB. Uvedený katalog je taxativním výčtem a není proto možné, aby regulační plán obsahoval zde neuvedené regulativy.¹¹⁰

Regulační plán je vydáván formou vyhlášky obce,¹¹¹ která je závazná nejen pro veřejnou správu, ale pro každého vlastníka dotčeného pozemku. Jakýkoli stavební záměr v území regulovaném regulačním plánem musí odpovídat jeho požadavkům.¹¹² Německá úprava rozlišuje tři typy regulačních plánů: kvalifikovaný, projektově specifikovaný a jednoduchý. Pokud bude stavební záměr naplňovat podmínky kvalifikovaného regulačního plánu a zároveň bude zajištěno napojení na veřejnou infrastrukturu, může být takový záměr bez dalšího umístěn.¹¹³ Obdobně je tomu podle § 30 odst. 2 BauGB i v případě projektově specifikovaného regulačního plánu. V případě jednoduchého regulačního plánu je třeba navíc naplnit podmínky stanovené v §§ 34 a 35 BauGB. První dva uvedené typy tak připomínají regulační plány nahrazující územní rozhodnutí z české právní úpravy. Díky tomuto jsou regulační plány ve Spolkové republice Německo považovány za základní nástroj územního plánování.¹¹⁴ Tímto se postavení regulačního plánu výrazně odlišuje od české právní úpravy, kde je regulační plán povinně pořizovaným nástrojem a nástrojem nahrazujícím územní rozhodnutí pouze v situacích, kdy je tak stanoveno. Základním dokumentem územního rozvoje obce je pak v našich podmínkách územní plán. O tom svědčí i počet vydaných regulačních plánů v České republice, o kterém se zmiňuji v následující podkapitole disertační práce.

¹⁰⁷ Např. ŘEZÁČ, Vít. Regulace v procesu plánování. Rešerše evropských plánovacích systémů. In *Hledání plánu pro město: regulační plán či územní studie?* Sborník z konference AUÚP, Praha 23.–24. 10. 2014. Brno: Ústav územního rozvoje, 2014, s. 7.

¹⁰⁸ *Bauleitpläne sind der Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan) und der Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan).*

¹⁰⁹ STÜER, Bernhard. *Der Bebauungsplan. Städtebaurecht in der Praxis*. 5. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015, s. 75.

¹¹⁰ JARASS, Hans D. KMENT, Martin. *Baugesetzbuch*. 2. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2017, s. 139.

¹¹¹ § 10 odst. 1 BauGB.

¹¹² PETZ, Helmut. § 8. In SPANNOWSKY, Willy. *Baugesetzbuch. Kommentar*. 3. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2018, s. 261.

¹¹³ § 30 odst. 1 BauGB.

¹¹⁴ JARASS, Hans D. KMENT, Martin. *Baugesetzbuch*. 2. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2017, s. 127.

Obdobou českému územnímu plánu je ve Spolkové republice Německo tzv. Flächennutzungsplan. Nadále bude tento nástroj proto označován jako územní plán. Vzhledem k výsadnímu postavení regulačního plánu nepočítá německá právní úprava s možností stanovit v územním plánu podmínku vydání regulačního plánu pro rozhodování o změnách v území. Německá právní úprava je postavena na dvou stupních plánování územního rozvoje. Těmito stupni je právě územní a regulační plán.¹¹⁵ Regulační plán má v souladu s § 8 odst. 2 BauGB rozvíjet územní plán.¹¹⁶ Právě v tom lze vnímat podobnost s českou právní úpravou, když regulační plán na územní plán navazuje. Uvedené platí až na výjimku zakotvenou v § 8 odst. 2 BauGB, podle kterého není územní plán povinným nástrojem územního plánování, pokud k zajištění rozvoje obce postačuje regulační plán.¹¹⁷

2.5. Regulační plány v praxi

Závěr této kapitoly disertační práce se věnuje využití regulačních plánů v praxi. Prezentován je celkový počet regulačních plánů, s nimiž počítají územní plány obcí s rozšířenou působností v rámci Olomouckého kraje. Všechny tyto územní plány by mohly obsahovat podmínku vydání regulačního plánu. Přitom pouze u tří z nich se lze ke dni sepsání disertační práce setkat s podmínkou vydání regulačního plánu pro rozhodování o změnách v území. Jedná se o města Hranice, Olomouc a Přerov.

V případě města Hranice počítá územní plán se dvěma regulačními plány, v obou případech pořizovanými na žádost. Oba regulační plány se týkají ploch dosud využívaných jako zemědělská půda, které územní plán nově určuje pro výstavbu, konkrétně pro bydlení. V případě jednoho z regulačních plánů se navíc počítá s nahrazením územních rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení a o dělení nebo scelování pozemků.¹¹⁸

V případě statutárního města Olomouce se počítá s násobně vyšším počtem regulačních plánů, konkrétně s dvanácti pořizovanými z úřední povinnosti a s desíti na žádost. Účely regulačních plánů na žádost směřují ke stanovení podrobnějšího využití rozvojových ploch. Ke stejnému účelu směřují další dva regulační plány pořizované ex offo. Zbývající část regulačních plánů z úřední povinnosti si klade za hlavní úkol snížit deficit statické dopravy za

¹¹⁵ § 1 odst. 2 BauGB.

¹¹⁶ § 8 odst. 2 věta první BauGB: „*Bebauungspläne sind aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln.*“

¹¹⁷ § 8 odst. 2 věta druhá BauGB: „*Ein Flächennutzungsplan ist nicht erforderlich, wenn der Bebauungsplan ausreicht, um die städtebauliche Entwicklung zu ordnen.*“

¹¹⁸ Územní plán Hranice, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 85 a násl. [online]. Město Hranice [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.mesto-hranice.cz/uzemni-plan-hranic>.

současného zachování kvality veřejných prostranství. Žádný z podmiňujících regulačních plánů nenahrazuje žádná územní rozhodnutí.¹¹⁹

Z uvedeného vyplývá, že až na výjimku statutárního města Olomouce, nejsou regulační plány podmiňující rozhodování o změnách v území příliš oblíbeným nástrojem prosazování cílů a úkolů územního plánování. To ostatně odpovídá také zveřejněným celorepublikovým údajům, podle nichž bylo celkově od 1. ledna 2007 do 31. 12. 2019 vydáno pouze 230 regulačních plánů z úřední povinnosti a devět regulačních plánů na žádost.¹²⁰ V roce 2020 bylo vydáno regulačních plánů celkem dvacet čtyři,¹²¹ v Olomouckém kraji pak dva.¹²² Je nutné upozornit, že tyto statistiky nezohledňují, zda se jednalo o regulační plány pořizované z důvodu podmínění rozhodování o změnách v územním plánu či zda šlo o regulační plány, s jejichž vznikem územní plán nepočítá. Některé z regulačních plánů tak vůbec nemusely být podmínkou stanovenou územním plánem. Z celostátních statistik lze vypočítat nepoměr mezi regulačními plány vydanými z úřední povinnosti a na žádost, a to ve prospěch prvních z nich. Přitom územní plány v Olomouckém kraji podmiňují změny v území rovnoměrně oběma typy regulačních plánů. Pokud téměř nedochází k vydávání regulačních plánů na žádost, podněcuje to diskusi o jejich využitelnosti do budoucna, a to zejména s ohledem na zásahy do vlastnického práva dotčených vlastníků. Území, na nichž je stanovena povinnost vydat regulační plán na žádost podle uvedeného zůstávají z velké části nevyužitá, nebo pouze s možností marginálních změn v území.

¹¹⁹ Územní plán Olomouc, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 110 a násl. [online]. Statutární město Olomouc [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/novy-uzemni-plan>.

¹²⁰ ARTIM, Michal a kol. *Evidence územně plánovací činnosti v České republice. Přehled o aktuálním stavu územně plánovací dokumentace a vybraných územně plánovacích podkladů* [online]. Brno: Ústav územního rozvoje, 2020 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=5106>.

¹²¹ Data z dotazníků úřadů územního plánování – ORP [online]. Ústav územního rozvoje [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=5121>.

¹²² Pracovní podklady k analýze stavu na úseku územního plánování – orgány územního plánování, Olomoucký kraj [online]. Ústav územního rozvoje [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=5058>.

	Hranice	Jeseník	Konice	Lipník n./B.	Litovel	Mohelnice	Olomouc	Přerov	Prostějov	Šternberk	Šumperk	Uničov	Zábřeh
Počet ploch podmíněných regulačním plánem	2	0	0	0	0	0	22	0	0	0	0	0	0
- Z toho regulační plány z úřední povinnosti	0	0	0	0	0	0	12	0	0	0	0	0	0
- Z toho regulační plány na žádost	2	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0	0	0

2.6. Dílčí závěr

Regulační plán jako nástroj prosazování cílů a úkolů územního plánování zpodrobnuje a upřesňuje regulaci využití území. Tímto způsobem regulační plán upřesňuje ochranu veřejných zájmů. Spolu se závazností regulačních plánů může docházet také k větším zásahům do vlastnického práva. Na druhou stranu, zpřesňování regulace může tento zásah i snížit, pokud je například upřesněn rozsah nezbytné veřejné infrastruktury. Regulační plány takto napomáhají zvýšit předvídatelnost rozhodování o změnách v území. Zároveň lze kladně hodnotit postup při jejich pořizování, do kterého může být zapojen každý.

Možný zásah do vlastnického práva nepředstavuje pouze samotný regulační plán, ale i podmínka jeho vydání pro umožnění rozhodování o změnách v území. Pro vydání regulačního plánu musí být stanovena přiměřená lhůta, v opačném případě je regulace obsažená v územním plánu nezákonná. Do doby vydání regulačního plánu nelze uskutečnit téměř žádné změny v území. V této vlastnosti lze podmínku vydání regulačního plánu připodobnit ke stavební uzávěře. Také z tohoto důvodu musí být stanovena přiměřená lhůta pro vydání regulačního plánu.

Regulační plány nejsou v České republice oblíbenými nástroji územního plánování, o čemž svědčí jejich praktické využívání. Podle mého názoru by však právě s ohledem na princip předvídatelnosti a právní jistoty měl tento nástroj dostat větší příležitost k využívání. V tomto směru se lze inspirovat německou právní úpravou, ve které jsou regulační plány základním nástrojem územního plánování. Zdá se však, že tímto směrem se česká právní úprava nevydá, když nový stavební zákon využití tohoto nástroje neposiluje, naopak do budoucna již nepočítá s využitím regulačních plánů na žádost.

3. Územní studie

3.1. Charakteristika

Územní studie jsou ve stavebním zákoně řazeny společně s územně analytickými podklady mezi územně plánovací podklady. Územní studie ověřuje možnosti a podmínky změn v území. Její směřování je tedy zásadně k budoucímu využití území. Územní studie ve smyslu stavebního zákona je nutné odlišovat od studií architektonických, které řeší zcela konkrétní návrhy staveb. Tyto studie nelze považovat za nástroj územního plánu, jde o soukromoprávní nástroj, který ponechává disertační práce stranou.

Podle § 25 stavebního zákona slouží územně plánovací podklady jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, jejich změně a pro rozhodování v území. Disertační práce se věnuje územním studiím, které jsou podkladem pro rozhodování o změnách v území. Právě tyto územní studie mohou na podkladě územního plánu podmiňovat provádění změn v území a současně vedou k lepšímu prosazování cílů a úkolů územního plánování. Podle § 43 odst. 2 stavebního zákona lze vymezit v územním plánu plochu, v níž je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie. Územní studie tedy navazuje na územní plán a zpřesňuje v něm navržená řešení. Z tohoto důvodu jsou takové územní studie někdy označovány jako upřesňující územní studie.¹²³ Pouze v takovém případě lze územní studii chápat jako nástroj územního plánu k prosazování cílů a úkolů územního plánování. Obdobně jako v případě regulačního plánu, se i v tomto případě jedná o podmínku pro rozhodování o změnách v území. To znamená, že do doby, než bude územní studie zapsána v evidenci územně plánovací činnosti, jsou jakékoli změny v území vyloučeny. Stejně jako v případě regulačního plánu, musí být stanovena přiměřená lhůta pro vložení dat o územní studii do evidence územně plánovací činnosti.

Územní studie musí být v souladu s politikou územního rozvoje nebo s vydanou územně plánovací dokumentací. Územní studie podmiňující rozhodování o změnách v území může mít také dopady do vlastnického práva, jak bude podrobně rozebráno níže. Hned na úvod považuji za vhodné uvést, že ačkoli právní úprava výslovně počítá s územními studiemi jako s podkladem pro rozhodování o změnách v území, měly by mít územní studie podle názoru Nejvyššího správního soudu zásadně charakter podkladu pro pořizování územně plánovací dokumentace a neměly by sloužit k nahrazení cílů územního plánování. To soud

¹²³ FIALOVÁ, Eva. § 30. In MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 128.

dovozuje s ohledem k zařazení právní úpravy územních studií do dílu 1, hlavy III, části třetí stavebního zákona věnovaného územně analytickým podkladům.¹²⁴

Již bylo uvedeno, že územní studie je podkladem pro rozhodování o změnách v území, a to podkladem nezávazným. Účelem územní studie je totiž navrhnout, prověřit a posoudit možná řešení vybraných problémů, úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území. Jedná se tak pouze o prověření konkrétních možností na využití území, přičemž není vyloučeno ani využití jiné. Tím se územní studie zásadně odlišují od regulačních plánů, v jejichž případě je možné rozhodovat o změnách v území pouze v souladu s řešením, které samy navrhují. Územní studie sama o sobě proto zásah do vlastnického práva nepředstavuje. Tento účinek však může získat zprostředkovaně, pokud podle ní správní orgán postupuje při rozhodování o umístění záměru. Smyslem podmínky pořízení územní studie je totiž k ní i následně fakticky přihlížet.¹²⁵ Územní studie je však způsobilá zakládat legitimní očekávání v to, že se bude postupovat v souladu s řešením, jež je v ní navrhováno.

Ačkoli o nezávaznosti územních studií pochyby nejsou, přesto lze pozorovat různé názory soudů na tento územně plánovací podklad.¹²⁶ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2015, č.j. 7 As 191/2014-26, jsou územní studie považovány za nezávazný, a navíc neformální podklad. Posuzování změn v území na základě územní studie se dle názoru soudu děje bez formálních náležitostí a správní orgán jimi není při svém rozhodování vázán. V rozsudku téhož soudu ze dne 27. září 2016, č.j. 3 As 263/2015-38, je vyzdviženo, že ačkoli je územní studie podkladem nezávazným, tak je podkladem neopomenutelným.

S pojmem neopomenutelný podklad se lze setkat v § 2 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“). Podle uvedené právní normy je výsledek pozemkových úprav neopomenutelným podkladem pro územní plánování. V původním znění zákon počítal se závazností tohoto podkladu. Důvodem změny v závaznosti podkladu byla snaha předejít nemožnosti dalšího rozvoje území. V době pozemkových úprav totiž nemohly být známy všechny potřeby společnosti, jako například budování veřejné infrastruktury.¹²⁷ Neopomenutelný podklad je nutné si vykládat v tom smyslu, že se jedná o podklad

¹²⁴ Rozsudek NSS ze dne 20. ledna 2010, č.j. 1 Ao 2/2009–86, bod 28.

¹²⁵ Rozsudek NSS ze dne 18. února 2021, č.j. 9 As 164/2020–32, bod 18 a násl.

¹²⁶ A to i přesto, že se soudy k tématu územních studií prozatím neměly příležitost vyslovovat mnohokrát.

¹²⁷ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, čl. XV, k bodu 1 [online databáze]. Aspi [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: databáze noveaspi.cz.

obligatorní. Nejedná se tedy o jakýsi mezistupeň mezi závaznými a nezávaznými podklady. Územní studie jsou tedy neopomenutelným podkladem pro rozhodování o změnách v území v tom smyslu, že bez jejich existence nelze o změnách rozhodovat.

Veřejná správa vychází z uvedeného rozsudku třetího senátu Nejvyššího správního soudu a akcentuje nepominutelnost územních studie jako podkladu pro rozhodování o změnách v území. Podle mého názoru je výklad tohoto pojmu často posouván jiným než zamýšleným směrem. Tento požadavek je veřejnou správou vykládán tak, že od územní studie se lze odchýlit pouze tehdy, pokud bude navrženo z hlediska cílů a úkolů územního plánování a veřejných zájmů lepší nebo alespoň srovnatelné řešení s řešením navrženým územní studií.¹²⁸

Toto pojetí nepominutelnosti působí již na první pohled velice extenzivně. Úkolem územní studie je posoudit možnosti využití území při naplnění cílů a úkolů územního plánování. Stejně tak je soulad s cíli a úkoly územního plánování posuzován při rozhodování o území stavebním úřadem, případně orgánem územního plánování.¹²⁹ Cíl územního plánování je přitom pro obě činnosti společný – tvorba předpokladů pro trvale udržitelný rozvoj území. Již bylo řečeno, že různých možností využití území může být nespočet a je vždy na rozhodnutí příslušného územního samosprávného celku, jaké využití upřednostní. K naplnění cílů a úkolů územního plánování lze tedy dojít mnoha cestami. Navrhované řešení proto nemusí odpovídat řešení navrženému územní studií. To je nutné chápat pouze jako jedno z mnoha možných. V takovém případě ale musí být při nejmenším také dosaženo cílů územního plánování. Půjde tedy o řešení srovnatelné s řešením navrženým v územní studii. V tomto ohledu tedy nepůjde o výklad rozšiřující. Na druhou stranu je dle uvedeného výkladu nutné zachovat (nebo vylepšit) územní studii navrhované řešení ochrany veřejných zájmů. V tomto ohledu již považuji výklad prováděný správními orgány za rozšiřující. Je totiž zjevné, že z hlediska vlastníků bývá upřednostněna spíše podpora zájmů soukromých nežli veřejných.

Možnost využití územní studie podle § 25 stavebního zákona, tedy jako územně plánovacího podkladu, schvaluje pořizovatel. V případě, že tuto možnost schválí, podá návrh na vložení dat o územní studii do evidence územně plánovací činnosti. Náležitosti registračního listu územní studie upravuje příloha č. 14 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Pokud pořizovatel neschválí možnost takového využití územní studie, půjde pouze o neformální

¹²⁸ Územní studie. Metodický pokyn [online]. Ústav územního rozvoje, 2010 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=4729>.

¹²⁹ § 90 odst. 2 a § 96b odst. 3 stavebního zákona.

podklad. V takovém případě se sice bude jednat o územní studii ve smyslu § 30 stavebního zákona, ale už ne o územně plánovací podklad ve smyslu § 25 stavebního zákona. Taková územní studie tedy nebude sloužit jako podklad pro územní rozhodování.

Na rozdíl od regulačního plánu nemůže územní plán obsahovat zadání územní studie. Územní plán obsahuje pouze podmínky pro pořízení územní studie. Teprve na základě těchto podmínek je zpracováno zadání územní studie. Obsah těchto podmínek není normován stavebním zákonem ani jeho prováděcími předpisy. Z povahy věci nemusejí být tyto podmínky podrobné, budou totiž následně rozpracovány v zadání územní studie. Minimálním obsahem by podle mého názoru měl být účel územní studie. Grafická část územního plánu pak musí obsahovat výkres základního členění území, jehož předmětem je mimo jiné vyznačení ploch a koridorů, v nichž je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie.¹³⁰

Charakter územní studie je ve způsobu vzniku výrazně odlišný od regulačního plánu. Územní studie je nástrojem územního plánování, který má v rukou státní správa. To je také dalším důvodem její nezávaznosti, neboť do jejího obsahu nemá pravomoc žádným způsobem zasáhnout zastupitelstvo územního samosprávného celku. Zadání, zpracování i schválení územní studie je totiž v pravomoci pořizovatele. V případě územní studie, jejíž pořízení je stanoveno v územním plánu jako podmínka pro rozhodování o změnách v území, může být pořizovatelem v souladu s § 6 odst. 1 písm. b) a c) stavebního zákona obecní úřad obce s rozšířenou působností. Podle § 6 odst. 2 stavebního zákona může územní studii pořídit také obecní úřad, který zajistil splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti.

Pořizovatel nemá zákonem nařízen postup projednávání územní studie, ani jejího schvalování.¹³¹ Oproti regulačnímu plánu je územní studie procesně mnohem jednodušším nástrojem. Pořizovatel nemá povinnost územní studii projednávat s dotčenými orgány. Do procesu pořizování územní studie také není zapojena veřejnost, a to ani vlastníci dotčených pozemků. Pořizovatel se sice může rozhodnout, že územní studii s vlastníky nebo veřejností projedná, ale zákon mu tuto povinnost neukládá. Jako o pouhé možnosti účasti veřejnosti hovoří také veřejný ochránce práv.¹³² Možnosti zapojení veřejnosti se blíže věnuje následující podkapitola disertační práce.

¹³⁰ Bod I. odst. 4 písm. a) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.

¹³¹ FIALOVÁ, Eva. § 30. In MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 127.

¹³² Stanovisko ombudsmana ze dne 15. května 2019, sp. zn. 2891/2019/VOP.

Obdobně jako v současné právní úpravě má být zakotvena územní studie také v novém stavebním zákoně. I do budoucna se počítá s dichotomií účelů územních studií. Nový stavební zákon však na rozdíl od současné právní úpravy pro vyvrácení pochybností tyto dva účely výslovně vyjmenovává přímo v ustanovení věnovaném územním studiím. Územní studie tak bude nadále sloužit jako podklad při pořizování územně plánovací dokumentace i pro rozhodování v území. Jako celek není ani v navrhovaném znění právní úprava územních studií příliš obsáhlá. Pokud jde o procesní stránku pořizování územních studií, vychází nový stavební zákon z dnešní právní úpravy.¹³³ To znamená, že se ani nadále nepočítá se zapojením veřejnosti a dotčených orgánů při pořizování územních studií. Územní studie sice zůstává pouhým nezávazným odborným podkladem, otázka výkladu ze strany správních orgánů však zůstane nadále nezodpovězena. Z mého úhlu pohledu považuji setrvání právní úpravy v takřka totožné podobě jako v současnosti za promarněnou příležitost k odstranění nedostatků, se kterými se současná právní úprava potýká.

Lze upozornit, že německá právní úprava si vystačí bez institutu podobného české územní studii podmiňující rozhodování o změnách v území. To je dáno zejména výsádním postavením regulačního plánu, kterému se věnuji v kapitole 2.4. disertační práce. Další nástroj, který by mohl podmínit rozhodování o změnách v území, se v těchto podmínkách jeví jako nadbytečný.

3.1.1. Zapojení vlastníka do procesu tvorby územní studie a možnosti jeho obrany

Proces pořizování územní studie je regulován právem pouze v základech. Je tak povětšinou pouze na vůli pořizovatele územní studie, jakým způsobem bude proces veden. Oproti regulačnímu plánu se územní studie neprojednává, to znamená že do procesu není nijak zapojena veřejnost, včetně vlastníků pozemků. Pouze drobnou výjimkou je možnost zajištění zpracování územní studie vlastníkem, o které bude dále blíže pojednáno. V ostatních případech je pouze na vůli pořizovatele, zda bude územní studii konzultovat s dotčenými orgány, případně s veřejností.¹³⁴ Lze vysledovat trend, kdy územní samosprávné celky mají snahu projednávat územní studie zejména s veřejností. Často se to týká územních studií zabývajících se důležitými veřejnými prostranstvími.¹³⁵ V takovém případě se objevuje snaha

¹³³ § 68 nového stavebního zákona.

¹³⁴ FIALOVÁ, Eva. § 30. In MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 130.

¹³⁵ Příkladem může být projednávání Územní studie veřejných prostranství v Městské památkové rezervaci Olomouc náměstí Republiky – Křížkovského – Mariánská – Akademická – Wurmova. Statutární město Olomouc v tomto případě pořádalo setkání s institucemi, které zde sídlí. Na něj navazovala veřejná debata. Byla

proces připodobnit procesu pořizování regulačního plánu. Ovšem ani v takovém případě nemá vlastník k dispozici nástroje pro případnou ochranu svého vlastnického práva, jakými jsou námítky a připomínky. Proces pořizování územní studie proto hodnotím jako velmi netransparentní, když zejména vlastníci dotčených pozemků často nemají možnost zasáhnout do podoby územní studie. Oproti tomu v případě vydávání regulačního plánu je veřejnost zapojena podstatným způsobem.

Jak je to se samostatným přezkumem územní studie? Již bylo uvedeno, že územní studie má charakter odborného podkladu, který je pro rozhodování v území nezávazný. Územní studie sama nezakládá, nemění ani neruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby ani neprohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. To činí až navazující rozhodnutí. Nejedná se proto o rozhodnutí podle § 9 správního řádu a je tím pádem vyloučen přezkum územních studií na základě opravných prostředků. Z hlediska forem činnosti se jedná o úkon podle části čtvrté správního řádu. Proto u něj není vyloučeno přezkumné řízení. Pokud jde o možnost soudního přezkumu, tak tato v úvahu nepřichází. Územní studii není možné přezkoumávat ani v řízení o žalobě proti rozhodnutí, protože se o rozhodnutí nejedná, ani v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, protože územní studií nedochází k přímému zkrácení na právech vlastníka.

Vedle možnosti přezkumu územních studií je nadřízeným orgánům v § 171 odst. 1 stavebního zákona uložena pravomoc dozírat na dodržování ustanovení tohoto zákona, právních předpisů vydaných k jeho provedení, jakož i na dodržování opatření obecné povahy a rozhodnutí vydaných na základě tohoto zákona. Územní studie je tak možno také podrobit dozoru z hlediska dodržování právních předpisů a opatření obecné povahy při jejich pořizování. V případě zjištění nedostatků je pořizovatel územní studie vyzván k odstranění nedostatků a ke zjednání nápravy.

Vzhledem k výše uvedenému se pozornost upíná na možnost přezkumu územní studie v rámci navazujících řízení, tedy v rámci rozhodování o území. V případě, kdy jakýkoli úkon správního orgánu sám nezakládá, nemění ani neruší práva a povinnosti, a zároveň se jedná o závazný podklad pro navazující rozhodnutí, se přezkum takového aktu uskutečňuje v rámci přezkumu výsledného aktu, který zasahuje do veřejných subjektivních práv adresáta.¹³⁶ V případě vydávání opatření obecné povahy nastává tato situace se stanovisky, která jsou jeho

vypsána také anketa, do které se mohla veřejnost zapojit. Dostupné z: <http://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/verejna-prostranstvi>.

¹³⁶ Přezkumem závazných stanovisek podle § 149 správního řádu se zabýval rozsudek NSS ze dne 23. srpna 2011, č.j. 2 As 75/2009–113, zejm. bod 37 a násl.

podkladem.¹³⁷ Jak v případě stanovisek, tak i v případě závazných stanovisek, se ale podle § 4 odst. 2 stavebního zákona jedná o podklady závazné.¹³⁸

Tuto vlastnost územní studie postrádají. Jedná se o podklad nezávazný, který tak z povahy věci nemůže zasahovat do veřejných subjektivních práv adresátů. Z tohoto důvodu je jejich soudní přezkum vyloučen. Tento přístup potvrdil i Nejvyšší správní soud. Podle jeho závěrů nelze zákonnost územní studie přezkoumávat ani v průběhu navazujícího řízení, tedy typicky v průběhu územního řízení. Důvodem, na jehož základě soud k tomuto závěru dospěl, je právě uvedená nezávaznost územní studie. Stejně tak je vyloučena možnost soudního přezkumu územní studie v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 a násl. soudního řádu správního. Podle § 75 odst. 2 soudního řádu správního lze přezkoumávat pouze úkony, které byly závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí.¹³⁹

Jedinou z možností, kdy zůstává správní i soudní přezkum zachován, je proto stanovení podmínky pořízení územní studie pro rozhodování o změnách v území, a to v rámci řízení podle § 101a a násl. soudního řádu správního. Územní studie jako výsledek činnosti pořizovatele jinak nepodléhá soudnímu přezkumu. Přezkum se může týkat pouze podmínky pořízení územní studie, nikoli samotného obsahu územní studie.

3.2. Vztah k cílům a úkolům územního plánování

Podle § 30 odst. 1 stavebního zákona územní studie: „*navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí.*“ Obsah územní studie není v žádném z podzákoných právních předpisů dále upřesněn. Pořizovatelé si proto musí vystačit pouze s takto obecným vymezením obsahu

¹³⁷ Možností přezkumu stanovisek dotčených orgánů v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se zabýval rozsudek NSS ze dne 7. ledna 2009, č.j. 2 Ao 2/2008–62, nověji pak například rozsudek téhož soudu ze dne 30. ledna 2019, č.j. 1 As 224/2018–62, bod 39.

¹³⁸ Pro úplnost lze zmínit současné tendence správních soudů umožnit přezkum u jiných podkladových aktů, a to prostřednictvím zásahové žaloby podle § 82 a násl. soudního řádu správního. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2018, č.j. 7 As 201/2017–57 byla připuštěna možnost soudního přezkumu stanoviska podle § 50 odst. 7 stavebního zákona na základě zásahové žaloby. Rozhodnutí se týkalo situace, kdy krajský úřad ve svém stanovisku podle § 43 odst. 1 stavebního zákona vyloučil z územního plánu regulaci nadmístních záležitostí. Zkoumané stanovisko přitom stejně jako územní studie přímo nezasahuje do práv a povinností adresátů veřejné správy.

V rozsudku ze dne 19. ledna 2021, č.j. 6 As 266/2020–55, Nejvyšší správní soud umožnil na základě zásahové žaloby přezkoumat dohodu o řešení rozporu mezi pořizovatelem územního plánu a jedním z dotčených orgánů. Ačkoli jde podobně jako v případě územních studií pouze o podkladové akty, v obou zmíněných případech řešení Nejvyšším správním soudem jde o podklady závazné. Z tohoto důvodu proto podle mého názoru nelze očekávat, že by ke stejnému závěru došly správní soudy i v případě územních studií.

¹³⁹ Rozsudek NSS ze dne 12. března 2015, č.j. 7 As 191/2014–26.

územní studie.¹⁴⁰ Územní studie se dle uvedené definice může zabývat třemi různými okruhy. Může definovat určitý problém v území a tento se následně pokusit řešit. Druhým z možných okruhů je požadavek na určité úpravy v území a jejich řešení. Do třetice se lze zabývat rozvojem funkčních systémů v území. Lze shrnout, že použití územní studie je vázáno na existenci určitého problematického aspektu, který je nutné nejdříve blíže analyzovat. Územní studie podmiňující rozhodování v území by již měla hledat konkrétní řešení pro naplnění územního plánu.¹⁴¹ Z dikce § 30 odst. 1 stavebního zákona je patrné, že územní studie nemusí přicházet pouze s jedním návrhem řešení, naopak má navrhopvat, prověřovat a posuzovat možná řešení. To znamená, že územní studii je vlastní zpracování řešení ve variantách, pokud takové přichází v úvahu.

Naplňované cíle i úkoly územního plánování jsou vždy determinovány zákonem stanoveným možným obsahem územní studie. To znamená, že územní studie by neměla jít nad rámec řešení vybraného problému, úpravy, nebo rozvoje funkčního systému. Je patrné, že obsah územních studií sloužících jako podklad pro rozhodování o změnách v území se často bude překrývat s možným obsahem regulačního plánu vymezeným v podkapitole 2.2. disertační práce. S ohledem na tuto skutečnost jsou také naplňovány obdobné cíle a úkoly územního plánování, jako v případě regulačního plánu. V následujícím textu proto zmíním již jen ty nejpodstatnější.

Územní studie v souladu s § 18 odst. 2 stavebního zákona řeší účelné využití a prostorové uspořádání území. Typickým problémem, který je nutné v územním plánování řešit, je střet veřejných a soukromých zájmů. Střet zájmů navíc velice často souvisí s požadavkem rozvoje funkčních systémů, jakými je veškerá veřejná infrastruktura nebo veřejně prospěšná opatření, jako zájmy veřejnými. Cílem územního plánování je, jak již bylo uvedeno, koordinovat veřejné a soukromé záměry změn v území. Územní studie proto může přispívat k naplnění stanoveného cíle územního plánování, když lze tento nástroj využít pro řešení střetu zájmů na využití území.

Územní studie pořizená z důvodu podmínění rozhodování o změnách v území velmi často řeší umístění a uspořádání staveb ve vymezeném území. Typickým je právě zpřesnění podmínek pro umístění a prostorové uspořádání staveb dopravní, technické, ale i jiné veřejné infrastruktury. Tento požadavek může mít územní studie společný i s regulačním plánem. Vzhledem k tomu, že územní studii je vlastní hledání řešení úprav v území, dochází často k

¹⁴⁰ Případně s metodickými pomůckami vydanými Ústavem územního rozvoje a Ministerstvem pro místní rozvoj.

¹⁴¹ Rozsudek NSS ze dne 18. února 2021, č.j. 9 As 164/2020–32, bod 16.

naplňování úkolu podle § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Obsah územní studie umožňuje posouzení potřeby změn v území a zejména pak jejich vliv na veřejnou infrastrukturu.

Územní studie může přispívat v souladu s § 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona ke stanovení urbanistických, architektonických a estetických požadavků na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb a veřejných prostranství. Taktéž je možné stanovit podmínky pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území.¹⁴² Územní studie tak může navrhnout přesné umístění staveb v území, včetně dopravní a technické infrastruktury. Zároveň tak dochází ke stanovení podmínek pro kvalitní bydlení podle § 19 odst. 1 písm. i) stavebního zákona. Příklad takové územní studie je pod obrázkem č. 5.

143



Obrázek 5 – Územní studie Kožušany-Tážaly, lokalita „Pod Chřibem“ a „Vinohrady“

¹⁴² § 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona.

¹⁴³ Územní studie Kožušany-Tážaly, lokalita „Pod Chřibem“ a „Vinohrady“ [online]. Ing. arch. Libor Dašek, Ing. arch. Přemysl Ženčák [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/orp-olomouc/prehled-platne-upd-orp-olomouc>.

Vedle toho si lze podle mého názoru představit, že územní studie v odůvodněných případech navrhuje pořadí provádění změn v území.¹⁴⁴ Územní studie může řešit problematiku nedostatečné existence technické a dopravní infrastruktury, občanského vybavení, nebo třeba veřejných prostranství. Právě tehdy by mohla vázat další výstavbu až na jejich vznik. Dochází také k naplňování obecného úkolu spočívajícího v uplatňování poznatků z oborů architektury, urbanismu, územního plánování, ekologie a památkové péče.

Územní studie se ale nemusí vztahovat pouze ke stavbám, případně k technické a dopravní infrastruktuře. Mezi funkční systémy v území, kterými se územní studie mohou zabývat, lze řadit i územní systémy ekologické stability. Také řešené problémy mohou být ekologického charakteru. Územní studie stanovující požadavky na různá protipovodňová a protierozní opatření napomáhá k plnění úkolu podle § 19 odst. 1 písm. g) stavebního zákona. Územní studie totiž může upřesňovat jejich umístění a rozsah a tím vytvářet podmínky pro snižování ekologických a přírodních katastrof. Příkladem takových územní studií jsou územní studie krajiny¹⁴⁵ nebo územní studie zabývající se rekultivací průmyslově znehodnocené krajiny.¹⁴⁶ Zejména prostřednictvím stanovení požadavků na protipovodňová opatření pak dochází také k tvorbě podmínek pro zajištění civilní ochrany obyvatelstva, která je stanovena v § 19 odst. 1 písm. l) stavebního zákona.

Je patrné, že vzhledem k velmi obecnému vymezení obsahu územní studie, přichází v úvahu naplnění velkého množství úkolů územního plánování. Každá z územních studií by však měla být zaměřena na konkrétní problémy v území, a neměla by mít ambice naplňovat všechny z uvedených. Již bylo upozorněno, že možný obsah územní studie se v některých bodech shoduje s možným obsahem regulačního plánu. Tyto dva nástroje však nelze podle mého názoru směřovat, protože jejich účel je rozdílný. Je nutné brát územní studii a regulační plán jako dva různé nástroje, s různými cíli, které by se neměly vzájemně zastupovat. V případě regulačního plánu jde o stanovení podrobnějších podmínek pro využití konkrétních pozemků, a to za účelem naplnění cílů a úkolů územního plánování. Tato regulace je pak pro rozhodování v území závazná. Primární je řešení stanovené územním plánem detailizovat, a to jak z hlediska ochrany veřejných, tak i soukromých zájmů. Regulační plán navíc může být i realizačním nástrojem územního plánování, nahrazuje-li územní rozhodnutí.

¹⁴⁴ § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona.

¹⁴⁵ Např. Územní studie krajiny pro území Olomouckého kraje, včetně návrhu opatření v souvislosti s adaptací na změny klimatu [online]. AGERIS s.r.o., EKOTOXA, s.r.o. [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <http://uap.olkraj.cz/us/Detail-uzemni-studie-18?conversationContext=4>.

¹⁴⁶ Např. Územní studie „Využití ploch po těžbě štěrkopísku Napajedla – Spytihněv“ [online]. CityPlan spol. s r.o. [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.kr-zlinsky.cz/uzemni-studie-vyuziti-ploch-po-tezbe-sterkopisku-napajedla-spytihnev-cl-2598.html>.

Naopak podle mého názoru není obecně možné, aby územní studie stanovila konkrétní požadavky na vzhled staveb, například objem a tvar střechy, či staveb doplňkových, například přesnou podobu oplocení. Právě s tím se však v praxi lze setkat.¹⁴⁷ Územní studie musí respektovat koncepci rozvoje území, jak byla nastavena v územním plánu, a nesmí do ní zasahovat. Účelem územní studie je pouze prověřit jedno z možných využití území. Požadavek pořízení regulačního plánu a územní studie je proto nutné zásadně odlišovat. K takovému závěru ostatně dospěla i judikatura správních soudů.¹⁴⁸ Oba nástroje se odlišují svým zařazením do systematiky stavebního zákona, účelem, obsahem i procesem jejich vzniku. Z tohoto důvodu lze označit jako nežádoucí praxi, kdy je územní studie pořizována pouze s cílem stanovit podrobnější regulaci využití území, a to jednodušším procesem než tím vedoucím k vydání regulačního plánu. V takovém případě je obsah územní studie zcela srovnatelný s obsahem regulačního plánu. Přitom možnost zapojení se vlastníka do procesu pořizování, stejně jako následné účinky těchto dvou nástrojů územního plánu, jsou zcela odlišné.

3.3. Podmínka pořízení územní studie a její dopady do vlastnického práva

3.3.1. Účinky územní studie jako podmínky pro rozhodování o změnách v území

Účinky podmínky pořízení územní studie pro rozhodování o změnách v území jsou totožné, jako v případě podmínění regulačním plánem. Do doby zapsání územní studie do evidence územně plánovací činnosti není možné o změnách v území rozhodovat. Z této podmínky existují výjimky pro případy, kdy právní předpisy ukládají vlastníkovu povinnost změnu v území provést. Obdobně jako v případě regulačního plánu nemůže být podle mého mínění vyloučeno, aby byly v zájmu zachování proporcionality územního plánu stanoveny i výjimky další. V takovém případě je však nutné dbát na to, aby nebyly diskriminační nebo stanovené na základě libovůle. Obdobně i v případě podmínění rozhodování o změnách v území územní studií by bylo možné srovnávat s územním opatřením o stavební uzávěře, a to s totožnými závěry jako v kapitole 2.3.2. disertační práce.

Právě samotné stanovení podmínky pořízení územní studie je s to zasáhnout do práv adresátů veřejné správy. Již bylo uvedeno, že územní studie je sice podkladem pro rozhodování o změnách v území, ale podkladem nezávazným. Dotčené osoby proto mohou

¹⁴⁷ Např. Územní studie Olomouc, Pražská – východ – Ovesníka, stanovující požadavek, aby oplocení mělo výšku 1,75 m a jednotný charakter vyššího standardu (viz Územní studie Olomouc, Pražská – východ – Ovesníka [online]. ALFAPROJEKT OLOMOUC a.s., červenec 2014 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/uzemni-studie/tabulka-studie>).

¹⁴⁸ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. září 2014, č.j. 79 A 2/2014–84 a na něj navazující rozsudek NSS ze dne 15. ledna 2015, č.j. 1 As 145/2014–61, bod 46 a násl.

navrhovat řešení odlišné od řešení navrženého územní studií. Bude-li pak navrhované řešení z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování srovnatelné, případně výhodnější, není důvod mu nevyhovět. Vlastníci pozemků jsou tedy několik let významně omezeni v možnosti provádět změny v území, aby ve výsledku mohli uskutečnit požadovaný záměr bez ohledu na řešení navrhované územní studií. K tomu ještě přistupuje fakt, že dle současné právní úpravy nemají vlastníci možnost se do procesu pořizování územní studie formálně zapojit. Tyto poznatky dle mého názoru nutně směřují k potřebě přehodnocení postavení územních studií jako nástroje podmiňujícího rozhodování o změnách v území a způsobu jejich vzniku.

3.3.2. Naplnění podmínky

Podmínka pro rozhodování o změnách v území stanovená územním plánem je v souladu s § 43 odst. 2 stavebního zákona naplněna okamžikem vložení územní studie do evidence územně plánovací činnosti.¹⁴⁹ Vzhledem k tomu, že územní studie není vydávána zastupitelstvem ani radou územního samosprávného celku, ale příslušným orgánem územního plánování, nepočítá se s rozhodováním o vydání tohoto nástroje. Z tohoto důvodu nemůže být odpadnutí podmínky vázáno na vydání, které se děje pouze neveřejně uvnitř státní správy, ale teprve na úkon, díky kterému je územní studie dostupná každé potenciálně dotčené osobě. Evidence územně plánovací činnosti je totiž zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup.¹⁵⁰ Vložení dat do evidence územně plánovací činnosti navrhuje v souladu s § 30 odst. 5 stavebního zákona právě pořizovatel a to poté, co schválil možnost využití územní studie jako podkladu pro rozhodování o změnách v území.

Obdobně jako v případě regulačního plánu přichází v úvahu také situace, kdy je územní plán podmiňující rozhodování o změnách v území pořízením územní studie vydán až poté, co je již v evidenci územně plánovací činnosti územní studie řešící téže území evidována. Jedná se tedy o územní studii předcházející vydání územního plánu. Ani „předcházející“ územní studii nelze chápat jako naplnění podmínky pro rozhodování o změnách v území. O tom svědčí výklad jazykový¹⁵¹ stejně jako teleologický. I když je územní studie oproti regulačnímu plánu vydávána orgánem územního plánování, tedy příslušným obecním úřadem obce s rozšířenou působností, je zastupitelstvu obce při vydávání územního plánu existence dříve vydaných a evidovaných územních studií známa. Vydání územního plánu s podmínkou pořízení územní studie je tedy známkou toho, že si zvolení zástupci

¹⁴⁹ Evidence územně plánovací činnosti je upravena v § 162 stavebního zákona.

¹⁵⁰ § 162 odst. 3 stavebního zákona.

¹⁵¹ Srov. kapitola 2.3.3. disertační práce.

územního samosprávného celku přejí znovu navrhnout, prověřit a posoudit možná řešení vybraných problémů, úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů.

I přesto, že jde o na první pohled zcela totožnou situaci jako v případě regulačních plánů, nabízí se při řešení problému snazší řešení než vydání a evidence nové územní studie. V případě územních studií se totiž počítá s procesem prověřování jejich aktuálnosti, které by podle mého názoru mohlo v řešené situaci nahradit právě pořízení zcela nové územní studie. Podle § 30 odst. 6 stavebního zákona: „*Pořizovatel nejpozději do 8 let od posledního vložení dat o územní studii do evidence územně plánovací činnosti prověří aktuálnost jejího řešení a v případě možnosti dalšího využití územní studie zajistí o této skutečnosti vložení dat do evidence...*“ Pořizovatel je tedy povinen prověřovat aktuálnost územních studií minimálně každých osm let. Citované zákonné ustanovení mu ale umožňuje toto prověření aktuálnosti vykonávat i častěji. To je možné podle mého názoru využít právě v řešeném případě. Není proto nutné oproti regulačnímu plánu vydávat zcela novou územní studii, v tomto případě podle mého názoru postačí ověření aktuálnosti již dříve evidované územní studie.

Stejně jako může dojít ke zrušení regulačního plánu, je možné přistoupit k odevidování územní studie z evidence územně plánovací činnosti. Přichází v úvahu výmaz z evidence před nebo po uplynutí lhůty k jejich pořízení vymezené v územním plánu. Obě situace jsou obdobné jako v případě regulačních plánů. V podrobnostech proto odkazuji na podkapitolu 2.3.3. disertační práce.

3.3.3. Lhůta pro vložení dat do evidence územně plánovací činnosti

Podle § 43 odst. 2 stavebního zákona musí být součástí územního plánu podmiňujícího rozhodování o změnách v území územní studií přiměřená lhůta pro vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti. Obdobně jako v případě regulačních plánů se požadavek na stanovení přiměřené lhůty dostal do právní normy výslovně až novelizací provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. Je ale nutné upozornit, že toto rozsáhlé omezení bylo oproti podmínce vydání regulačního plánu navíc pouze v rukou příslušných obecních úřadů jako pořizovatelů územních studií, tedy orgánů nevolených. Územní studie jsou navíc většinou pořizovány podle § 6 odst. 1 písm. c) stavebního zákona obecním úřadem obce s rozšířenou působností pro obce v jeho správním obvodu na jejich žádost. Zaevidování územní studie tak vůbec nemusí záležet na obci, které se dané omezení týká.

Zákon tedy stejně jako v případě regulačních plánů vydávaných z úřední povinnosti nestanovuje lhůtu pro zpracování územní studie pevně. Z tohoto důvodu vzniká otázka, co lze za přiměřenou lhůtu považovat. Podle čl. II bodu 5. zákona č. 350/2012 Sb. obsahujícího

přechodná ustanovení platí, že úkol prověřit územní studii změny využití plochy nebo koridoru vymezených v územním plánu jako podmínka pro rozhodování pozbývá platnosti uplynutím čtyř let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud není v územně plánovací dokumentaci stanovena lhůta pro vložení dat o územní studii do evidence územně plánovací činnosti. Obdobně i pořízení a vydání regulačního plánu jako podmínka pro rozhodování v ploše nebo koridoru vymezeném v zásadách územního rozvoje nebo v územním plánu pozbývá platnosti uplynutím čtyř let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud v zásadách územního rozvoje nebo v územním plánu není uvedena lhůta pro pořízení a vydání regulačního plánu. Lze tak mít za to, že zákonodárce považoval stejně jako v případě regulačních plánů za obecně přiměřenou právě lhůtu čtyř let. Ve lhůtě čtyř let musí být v souladu s § 55 odst. 1 stavebního zákona také předkládána zpráva o uplatňování územního plánu.¹⁵² Její součástí jsou mimo jiné pokyny pro zpracování návrhu změny územního plánu v rozsahu zadání změny.¹⁵³ Zadání změny územního plánu pak obsahuje právě požadavky na prověření vymezení ploch a koridorů, v nichž bude rozhodování podmíněno zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu.¹⁵⁴

O nutnosti vykládat přiměřenost lhůty v kontextu § 55 odst. 1 stavebního zákona, který ukládá nejméně jednou za čtyři roky předložit zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období, hovoří také Ústavní soud. Ten uvádí, že: „*by lhůta pro pořízení územní studie neměla přesahovat dobu pro vyhodnocování územního plánu jako takového, a měla by tak být určena v jednotkách let, maximálně 4 let.*“¹⁵⁵

Uvedené závěry nelze vykládat tak, že jakákoli delší lhůta pro zpracování územní studie, případně regulačního plánu z úřední povinnosti, neobstojí. Zmíněný náleží Ústavního soudu se primárně zabýval otázkou zásahu do práva obce na samosprávu a nebylo jeho úmyslem stanovit čtyřletou lhůtu jako nepřekročitelnou mez.¹⁵⁶ Již v dřívějších rozhodnutích správních soudů totiž bylo dovozeno, že přiměřenost lhůty bude nutné vždy hodnotit vzhledem k okolnostem daného případu. V úvahu tak bude přicházet zejména celkový počet podmínek pro rozhodování o změnách v území nebo rozsah dotčených ploch.¹⁵⁷ V takových odůvodněných případech lze považovat i delší lhůtu za proporcionální. Jako proporcionální tak byla vyhodnocena například sedmiletá lhůta pro zpracování územní studie zakotvená

¹⁵² Obdobně dovedl přiměřenost lhůty pro případ územních studií NSS v rozsudku ze dne 20. prosince 2016, č.j. 8 As 152/2015–103, bod 40.

¹⁵³ § 15 písm. e) vyhlášky č. 500/2006 Sb.

¹⁵⁴ Písm. d) přílohy č. 6 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.

¹⁵⁵ Nález ÚS ze dne 19. dubna 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17, bod 78.

¹⁵⁶ Rozsudek NSS ze dne 19. listopadu 2020, č.j. 1 As 50/2020–46, bod 30.

¹⁵⁷ Rozsudek NSS ze dne 25. září 2015, č.j. 4 As 81/2015–120, bod 87.

v územním plánu města Hořovice, a to z urbanistických a s tím spojených důvodů. Podmínka se vztahovala totiž na plochu vzdálenou od současné obytné části obce, a to v oblasti důležité z hlediska ekologického a veřejné rekreace.¹⁵⁸

Jak bylo uvedeno výše, účinky podmínky zpracování územní studie se shodují s účinky podmínky vydání regulačního plánu. Přitom účinky samotného regulačního plánu a územní studie se liší podstatným způsobem. Z tohoto důvodu mám za to, že by se přiměřenost lhůty podmiňující rozhodování o změnách v území zpracováním územní studie měla hodnotit přísněji než v případě podmínění regulačním plánem.

Nový stavební zákon sice nadále umožňuje územnímu samosprávnému celku lhůtu stanovit, má být však nově vázán její maximální délkou, kterou je šest let.¹⁵⁹ Dle mého názoru by se však maximální možná délka lhůty měla vždy odvíjet od stanovených kritérií, jako je celkový počet stanovených podmínek pro rozhodování o změnách v území ve smyslu § 43 odst. 2 stavebního zákona nebo rozsah ploch, na něž se podmínka vztahuje.

Počátek běhu lhůty je dán stejně jako v případě regulačního plánu nabytím účinnosti územního plánu. V tom okamžiku totiž začíná územní plán včetně podmínky pořízení územní studie způsobovat účinky navenek. Čím se oba nástroje územního plánu liší, je stanovení konce lhůty. V případě územní studie je konec lhůty vázán na vložení dat do evidence územně plánovací činnosti. Právě tímto okamžikem se totiž, jak bylo výše popsáno, stává územní studie podkladem pro rozhodování o změnách v území podle § 25 stavebního zákona.

K možnosti prodloužení lhůty pro pořízení územních studií změnou územního plánu se již měl možnost vyjádřit Krajský soud v Praze. V něm posuzované věci šlo o úpravu územního plánu podle § 188 odst. 1 stavebního zákona.¹⁶⁰ Územní plán obce Kralupy nad Vltavou podmínil rozhodování o změnách v území územními studii již v roce 2012. Lhůta pro jejich pořízení činila 8 let. Podle další změny územního plánu z roku 2016 se počítalo s pořízením územních studií ve lhůtě 6 let. Následně při úpravě územního plánu na opatření obecné povahy podle stavebního zákona byla stanovena na tytéž pozemky podmínka zpracování územní studie, a to opět ve lhůtě 6 let. Úprava byla vydána 18. 12. 2017. Lhůta pro pořízení územní studie na pozemky dotčeného vlastníka tak činila celkem 11 let. Tuto lhůtu krajský soud posoudil jako rozpornou s § 43 odst. 2 stavebního zákona a tedy nepřiměřenou. Podle jeho názoru je nutné přiměřenost délky lhůty stanovené k jejich

¹⁵⁸ Rozsudek NSS ze dne 19. listopadu 2020, č.j. 1 As 50/2020–46, bod 36.

¹⁵⁹ § 81 odst. 4 nového stavebního zákona.

¹⁶⁰ Úprava územního plánu obce zpracovaného podle dosavadních právních předpisů na opatření obecné povahy.

zpracování hodnotit s vědomím o dosavadním běhu celé lhůty.¹⁶¹ S tímto názorem se plně ztotožňuji, délku lhůty nelze chápat izolovaně, ale jako celkovou dobu, po kterou je vlastnické právo omezeno.

3.3.4. Zajištění zpracování územní studie vlastníkem

Novelou stavebního zákona byla k 1. lednu 2018 zavedena možnost, aby zpracování územní studie zajistil ten, kdo hodlá realizovat změnu v území. Tato osoba je pak povinna také uhradit náklady na zpracování územní studie. Z povahy věci se tato možnost týká také územních studií pořizovaných v případech, kdy je to uloženo územně plánovací dokumentací. Dosavadní právní úprava takovou možnost nestanovila. Důvodem pro zavedení této právní úpravy byla snaha o urychlení přípravy realizace záměru vlastníka.¹⁶² Často se lze setkat s tím, že územně plánovací dokumentace podmíní rozhodování o změnách v území zpracováním velkého množství územních studií.¹⁶³ Zpracování takového množství územních studií je pak podle mého názoru jak z hlediska časového, tak i finančního takřka nesplnitelné. Důvodová zpráva sama přiznává, že ne vždy má územní samosprávný celek dostatek prostředků na pořízení všech potřebných studií.¹⁶⁴ Takovou praxi považuji za nepřipustnou. Je nutné si uvědomit, že podmínění rozhodování o území územní studií znamená významný zásah do vlastnického práva. Pořizovatel by v úvahách o podmínění rozhodování o změnách v území zpracováním územní studie měl brát také ohled na to, zda je vůbec pořízení všech plánovaných územních studií reálné. V opačném případě podle mého názoru nelze považovat takový zásah do vlastnických práv za proporcionální.

Samotnou možnost zajistit pořízení územní studie dotčenými vlastníky ale vnímám kladně. Tato možnost přichází v úvahu zejména pro vlastníky, kteří čekají na vydání územní studie, aby mohli využít svého práva a do území umístit stavby, případně opatření. Žádnou jinou možnost, aby si vymohli pořízení územní studie, totiž dosud neměli. Nižší míru zásahu do vlastnického práva v případě možnosti zajistit zpracování územní studie aproboval také Nejvyšší správní soud, když uvádí: „...*podmínka provedení územní studie pro další využití území svými dopady do práv vlastníka odpovídá stavební uzávěře, a to zejména za situace,*

¹⁶¹ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 12. června 2019, č.j. 54 A 190/2018–45.

¹⁶² Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., zvláštní část, k bodu 47 [online databáze]. C. H. Beck [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](https://www.beck-online.cz).

¹⁶³ Takový příklad lze opět nalézt v územním plánu statutárního města Olomouc. Územní plán ve vydaném znění počítal s pořízením 62 územních studií. Změnou územního plánu byl požadavek doplněn o dalších 26 územních studií (viz Územní plán Olomouc, ve znění pozdějších změn [online]. Statutární město Olomouc [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/novy-uzemni-plan>). Této problematice se blíže věnuje kapitola 3.4. disertační práce.

¹⁶⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., zvláštní část, k bodu 47 [online databáze]. C. H. Beck [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](https://www.beck-online.cz).

*kdy pořizovatel v zadání této studie neumožní pořízení územní studie tomu, kdo hodlá změnu v území realizovat (§ 30 odst. 4 stavebního zákona).*¹⁶⁵ Tato možnost by se proto mohla podle mého názoru do budoucna uplatnit ve všech případech, když umožňuje snížit míru zásahu do vlastnického práva.

Na druhou stranu považují za problematickou snahu veřejné správy přenést vlastní povinnosti na dotčené vlastníky. Pořízení územní studie je totiž spojeno i se značnými náklady. I přesto, pro vlastníky se jedná o pouhou možnost zajistit zpracování územní studie na vlastní náklady. Dalším problematickým aspektem je, že možnost zajištění zpracování územní studie podle § 30 odst. 4 stavebního zákona na náklady toho, kdo hodlá změnu v území uskutečnit, se stanoví teprve v zadání územní studie. Podle bodu I. odst. 2 písm. c) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. obsahuje územní plán pouze podmínky pro pořízení územní studie, nikoli její zadání. Zadání zpracovává v souladu s § 30 odst. 2 pořizovatel územní studie, tedy orgán územního plánování. Dotčený vlastník proto v okamžiku vydání územního plánu ještě neví, zda mu bude na základě zadání územní studie umožněno zajistit její zpracování na vlastní náklady nebo ne. Taková informace by ale mohla být pro vlastníka podstatná zejména při úvaze, zda bude brojit proti regulaci obsažené v územním plánu. V tomto ohledu je proto nutné korigovat i výše uvedený názor Nejvyššího správního soudu. Posuzovaná věc se totiž týkala rozhodování podle § 101a a násl. soudního řádu správního. V takovém okamžiku tak nebylo zatím možné vyhodnotit, zda zadání územní studie v budoucnu využije možnosti podle § 30 odst. 4 stavebního zákona či nikoli. Proto by měla být podle mého názoru *de lege ferenda* tato možnost zakotvena již v podmínkách pro pořízení územní studie, nikoli v zadání. Možným řešením by bylo také zavedení povinnosti územních plánů obsahovat přímo zadání územní studie, obdobně jako je tomu u regulačních plánů.

Za pozornost stojí také samotná problematika vložení dat do evidence územně plánovací činnosti. Podle § 162 odst. 2 písm. c) stavebního zákona je územní studie předmětem evidence územně plánovací činnosti. Návrhy na vložení dat do evidence podává v souladu s § 162 odst. 4 a 5 pořizovatel územní studie. Vložení dat je v rukou pořizovatele vždy. Je tomu tak i v případě, kdy je zajištění zpracování územní studie přeneseno na toho, kdo hodlá realizovat změny v území. Taková osoba si může zvolit projektanta. Je to ona, která nese náklady na zpracování studie. Přitom schválení využití takto pořizované územní studie je nadále v pravomoci pořizovatele.¹⁶⁶ Je to totiž právě pořizovatel, který bude s územní studií

¹⁶⁵ Rozsudek NSS ze dne 15. listopadu 2018, č.j. 1 As 161/2018–44, bod 44.

¹⁶⁶ FIALOVÁ, Eva. § 30. In MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 130.

pracovat jako s podkladem pro rozhodování o změnách v území. Pořizovatel musí územní studii předloženou vlastníkem posoudit a schválit možnost jejího využití podle § 25 stavebního zákona. Jde tak o další z potenciálních zásahů do vlastnického práva, když územní studie, jejíž pořízení uhradil dotčený vlastník, ve výsledku vůbec nemusí sloužit k požadovaným změnám v území.

3.4. Územní studie v praxi

Předmětem zkoumání této podkapitoly je využívání územních studií v praxi. Prezentována je statistika počtu územních studií, jejichž vydání předpokládá územní plán pro rozhodování o změnách v území. Z důvodu možnosti srovnání výsledků se statistika věnuje územním plánům třinácti obcí s rozšířenou působností, které se nacházejí v Olomouckém kraji. Dalo by se předpokládat, že vzhledem k malé využívanosti regulačních plánů nebude ani počet územních studií podmiňujících rozhodování o změnách v území vysoký. Vzhledem k tomu, že obsah územní studie se může překrývat s obsahem regulačních plánů, by velké množství územních studií mohlo vést k úvahám, zda nedochází k jejich zneužívání, když se má jednat pouze o územně analytický podklad. S ohledem na požadavek transparentnosti veřejné správy¹⁶⁷ by se dal očekávat spíše vyšší počet regulačních plánů, v rámci jejichž procesu pořizování předpokládá stavební zákon také účast veřejnosti.

Územní plán Hranic předpokládá jako podmínku pro rozhodování o změnách v území jedinou územní studii. Územní studie má za úkol ověřit optimální využití plochy, její parcelaci a základní prvky prostorového uspořádání. Vzhledem k většímu rozsahu plochy má být navrženo také napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Lhůta pro pořízení uvedené územní studie činila čtyři roky.¹⁶⁸ Vzhledem k tomu, že územní plán Hranic nabyl účinnosti již k 18. květnu 2016, a to včetně podmínky pořízení uvedené územní studie, podmínka jejího pořízení již odpadla.

Taktéž územní plán Jeseníku počítá pouze s jednou územní studií. Tato má navrhnout dopravní a technickou infrastrukturu. Lhůta pro pořízení územní studie byla stanovena na čtyři roky a běží od účinnosti změny č. 1 územního plánu, to je od 1. června 2018.¹⁶⁹ Územní

¹⁶⁷ § 8 odst. 2 správního řádu.

¹⁶⁸ Územní plán Hranic, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 76 [online]. Město Hranice [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.mesto-hranice.cz/uzemni-plan-hranic>.

¹⁶⁹ Územní plán Jeseníku, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 39 [online]. Město Jeseník [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.jesenik.org/cz/mesto-a-mestsky-urad/322-uplne-zneni-uzemniho-planu-jesenik-po-zmene-c-1.html>.

studie byla vložena do evidence územně plánovací činnosti ke dni 30. května 2019.¹⁷⁰ Mimo kapitoly územního plánu věnovanou územním studiím je počítáno ještě s dalšími dvěma množinami územních studií. Územní plán stanoví podmínku pořízení územní studie pro bližší určení koncepce rozvoje krajinářsky cenné plochy svahu pod tamějšími lázněmi.¹⁷¹ Pořízení územních studií je předepsáno také pro lokality ohrožené nadměrným povrchovým odtokem.¹⁷² I tyto územní studie by měly být podle mého názoru uvedeny v kapitole věnující se územním studiím podmiňujícím rozhodování v území. Zvolené řešení nepovažuji za přívětivé vůči adresátům opatření obecné povahy.

Konický územní plán počítá s pořízením tří územních studií, jejichž cílem je prověřit a upřesnit lokalizaci koridoru energetických zařízení. Územní studie měly být pořízeny do konce roku 2015.¹⁷³ Ani jedna z územních studií není do evidence územně plánovací činnosti, lze proto rozhodovat bez ohledu na stanovené podmínky.

Územní plán Lipníku nad Bečvou vymezuje jako podmínku pro rozhodování o změnách v území jedinou územní studii. Řešena má být parcelace pozemků, hlavní komunikační osy a principy řešení technické infrastruktury. Lhůta pro její pořízení je stanovena na tři roky od podání podnětu pořizovateli.¹⁷⁴ Takové stanovení lhůty považuji za rozporné s § 43 odst. 2 stavebního zákona. Hlavním problémem, který lze u takto stanovené lhůty zpozorovat, je absence právní jistoty dotčených vlastníků. Ze samotného územního plánu totiž nemůže být patrné, kdy lhůta začne běžet, stejně jako to, kdy skončí. Dotčená osoba je navíc vybízena k činnosti, k podání podnětu, kterou stavební zákon nepředpokládá. Další nedostatek lze spatřit v tom, že zadání územní studie je stanoveno přímo v územním plánu. Dle údajů z evidence územně plánovací činnosti byla územní studie již pořízena.

Také stanovení podmínky pořízení územních studií v územním plánu města Litovel postrádá na přehlednosti. Kterých konkrétních ploch se tato podmínka týká je totiž patrné až z grafické části územního plánu. Počítá se s pořízením pěti územních studií, ve všech případech v plochách určených pro bydlení. Lhůta pro pořízení činí čtyři roky od schválení

¹⁷⁰ Registrační list územní studie US1/1, k.ú. Jeseník [online]. Evidence územně plánovací činnosti [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: http://www.uur.cz/iLAS/ilas_tiskRL2018.asp?RC_UPD=42356509.

¹⁷¹ Územní plán Jeseníku, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 12 [online]. Město Jeseník [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.jesenik.org/cz/mesto-a-mestsky-urad/322-uplne-zneni-uzemniho-planu-jesenik-po-zmene-c-1.html>.

¹⁷² Územní plán Jeseníku, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 23 [online]. Město Jeseník [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.jesenik.org/cz/mesto-a-mestsky-urad/322-uplne-zneni-uzemniho-planu-jesenik-po-zmene-c-1.html>.

¹⁷³ Územní plán Konice, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 54 [online]. Město Konice [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.konice.cz/zmena-c-2-up-konice/d-11715>.

¹⁷⁴ Územní plán Lipník nad Bečvou, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 68–69 [online]. Město Lipník nad Bečvou [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.mesto-lipnik.cz/uzemni-plan-lipnik-nad-becvou/d-6467>.

územního plánu nebo jeho změny, tedy od 28. 6. 2012.¹⁷⁵ Pořízena byla prozatím jediná územní studie.

V Mohelnici počítá územní plán pouze s jedinou územní studií, která prověří možnosti funkčního uspořádání a způsobu využití navržených ploch. Územní studie se má vztahovat ke třem lokalitám. Lhůta pro pořízení činí čtyři roky od nabytí účinnosti změny územního plánu, tedy od 22. března 2019.¹⁷⁶ Tato prozatím pořízena nebyla. Co se může zdát problematickým, je skutečnost, že jedné z lokalit se měla týkat podmínka pořízení územní studie již podle územního plánu ve znění před vydanými změnami. Územní plán nabyl účinnosti 1. října 2008. Pokud jde o tuto lokalitu, došlo změnou územního plánu k dalšímu prodloužení lhůty pro pořízení územní studie. Takové prodloužování je podle mého názoru již možné označit za nepřiměřené.

V olomouckém územním plánu je požadavků na pořízení územních studií před rozhodováním o změnách velké množství. Územní plán počítá celkem s pořízením 88 územních studií. Má se jednat zejména o územní studie ke stanovení podrobnějšího využití ploch ve prospěch rekreace, liniových dopravních staveb, rozvojových ploch a zástavby zvláště významných částí městského centra.¹⁷⁷ Mimo to počítá územní plán ještě s nutností pořídit územní studii v případě demolice tří a více objemově průměrných objektů v dané ploše nebo na území větším než 5000 m².¹⁷⁸ I zde bych pokládala za vhodné tuto podmínku stanovit i v kapitole věnované územním studiím. Lhůta pro pořízení územních studií je šest let od nabytí účinnosti územního plánu, tedy do 30. září 2020.¹⁷⁹ Z tohoto množství bylo pořízeno ke dni sepsání disertační práce pouhých 46 územních studií, tedy asi polovina.

V územním plánu Přerova nenajdeme žádnou podmínku pořízení územní studie. Naproti tomu v územním plánu Prostějova se v současnosti objevuje deset územních studií podmiňujících rozhodování o změnách v území. Typově se jedná o územní studie ke stanovení struktury městských subcenter, podrobnějšího využití a struktury rozvojových ploch a ploch vymezených pro městský park, pro liniové dopravní stavby a pro řešení deficitu statické dopravy. Lhůta pro pořízení územních studií je šest let od nabytí účinnosti územního

¹⁷⁵ Územní plán Litovel, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 70 [online]. Město Litovel [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.litovel.eu/cs/archiv/litovel-up-pravni-stav-po-zmene-c-1a-1b-a-2.html>.

¹⁷⁶ Územní plán Mohelnice, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 61 [online]. Město Mohelnice [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.mohelnice.cz/uzemni-plan-mohelnice/d-218110>.

¹⁷⁷ Územní plán Olomouc, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 105-108 [online]. Statutární město Olomouc [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/novy-uzemni-plan>.

¹⁷⁸ Tamtéž, s. 12.

¹⁷⁹ Tamtéž, s. 108.

plánu, tedy od 27. června 2014.¹⁸⁰ Ke dni sepsání disertační práce proto tyto podmínky nadále nemohou blokovat provádění změn v území. Dle dostupných informací zbývá pořídit pouze jedna z územních studií.

Šternberský územní plán obsahuje šest podmínek pořízení územní studie. Úkolem územních studií má být stanovení urbanisticko – architektonické koncepce a řešení dopravní a technické infrastruktury. Lhůta pro pořízení územních studií je čtyři roky od nabytí účinnosti územního plánu. Územní plán nabyl účinnosti dne 5. února 2014.¹⁸¹ K datu odevzdání disertační práce jsou zpracovány čtyři územní studie, vzhledem k uplynutí času se podmínka rozhodování o změnách v území na zbývajících dvě lokality nevztahuje.

V Šumperku je podmínka pořízení územní studie stanovena v pěti případech. Typově se jedná o územní studie ke stanovení struktury městských subcenter a jejich zapojení do území, územní studie na zajištění deficitu statické dopravy a vymezení veřejných prostranství a územní studie pro stanovení struktury zástavby a vymezení veřejných prostranství. Lhůta pro jejich pořízení činí šest let, přičemž ve čtyřech případech počala lhůta běžet dnem nabytí účinnosti územního plánu (8. října 2011), v jednom případě nabytím účinnosti jeho změny (27. listopadu 2015).¹⁸² Prozatím byla pořízena jedna územní studie.

V Uničově počítá platný územní plán s deseti územními studii, které mají prověřit využití území s ohledem na dopravní a technickou infrastrukturu a veřejná prostranství. Lhůta pro pořízení územních studií je čtyřletá, přičemž začala plynout 5. dubna 2019.¹⁸³ V současnosti již je zaevidována jedna z územních studií.

Poslední ze zkoumaných územních plánů obcí s rozšířenou působností v rámci Olomouckého kraje je Zábřeh. Zde územní plán požaduje pořídit celkem sedm územních studií. Tyto se dostaly do územního plánu až s jeho změnou, proto je lhůta na jejich pořízení vázána na nabytí účinnosti změny územního plánu. Lhůta začala plynout dne 9. srpna 2019 a je čtyřletá. Všechny územní studie mají prověřit možnosti funkčního uspořádání a způsobu

¹⁸⁰ Územní plán Prostějov, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 44-45 [online]. Statutární město Prostějov [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.prostejov.eu/cs/obcan/magistrat/informace-z-odboru/odbor-uzemniho-planovani-a-pamatkove-pece/uzemni-planovani/uzemni-plan-prostejov-uplne-zneni-po-vydani-iii-a-iv-zmeny.html>.

¹⁸¹ Územní plán Šternberk, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 84 [online]. Město Šternberk [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.sternberk.eu/mesto-sternberk/zakladni-informace-o-sternberku/uzemni-planovani-sternberk/uzemni-plan-sternberk/5153-uplne-zneni-uzemniho-planu-sternberk-po-zmene-c-1.html>.

¹⁸² Územní plán Šumperk, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 38 [online]. Město Šumperk [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.sumperk.cz/cs/mapy/uzemni-plan-sumperk.html>.

¹⁸³ Územní plán Uničov, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 37 [online]. Město Uničov [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <http://www.unicov.cz/zmena-c-1-uzemniho-planu-a-pravni-stav-opatreni-obecne-povahy-c-2-2020/ms-30023/p1=30023>.

zástavby, včetně zajištění její dopravní a technické obsluhy a ploch veřejných prostranství.¹⁸⁴ Jedna z územních studií je již zapsána v evidenci územně plánovací činnosti.

Z provedeného výzkumu jednoznačně vyplývá, že nástroj územních studií se těší o poznání větší oblibě než regulační plány. Zatímco regulačních plánů bylo stanoveno v obcích s rozšířenou působností v Olomouckém kraji celkově dvacet pět, územních studií je téměř šestkrát více, přesně 139. Většinou územní studie směřují k prověření využití území, zejména s ohledem na veřejnou infrastrukturu. Lhůta pro jejich pořízení je stanovena nejčastěji na čtyři roky od vydání územního plánu nebo jeho změny. Až na několik málo výše popsaných výjimek nevybočují ani v ostatních případech lhůty pro pořízení územních studií z mantinelů přiměřenosti. Co si však zaslouží zvýšenou pozornost, je počet nepořízených územních studií blokujících provádění změn v území, které nebyly pořízeny ve stanovené lhůtě. Takové podmínky totiž zcela zbytečně omezovaly dotčené vlastníky v nakládání s pozemky. To se týká více než šesti desítek územních studií.

	Hranice	Jeseník	Konice	Lipník n./B.	Litovel	Mohelnice	Olomouc	Přerov	Prostějov	Šternberk	Šumperk	Uničov	Zábřeh
Počet ploch podmíněných zpracováním územní studie	1	1	3	1	5	1	88	0	10	6	5	10	7
- Z toho již zaevidovaných	0	1	0	1	1	0	37	0	9	4	1	1	1
- Z toho již podmínka odpadla	1	0	3	0	4	0	52	0	1	2	3	0	0

3.5. Dílčí závěr

Z analytické části je patrné, že územní studie jsou ve srovnání s regulačními plány nástroji více využívanými. Zejména pokud jde o statutární město Olomouc, je patrná velká převaha podmínek zpracování územních studií. Podle mého názoru vede k tomuto stavu zejména vyšší administrativní obtížnost pořizování regulačních plánů. To souvisí samozřejmě i s finančními náklady, které s vyššími nároky na proces pořizování přirozeně stoupají. V

¹⁸⁴ Územní plán Zábřeh, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 53 [online]. Město Zábřeh [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.zabreh.cz/uplne-zneni-uzemniho-planu-zabreh-po-zmene-c-1/ds-1630/archiv=0&p1=1734>.

tomto směru lze ocenit snahu ministerstva pro místní rozvoj, které vypsalotačnů program na podporu regulačních plánů. Vedle toho umožnilo také přijímat územní plán s prvky regulačního plánu.

Upřednostňování územních studií vede v nižší míru účasti veřejnosti v procesech územního plánování. To hodnotím z hlediska právního státu jako problematické. Územní studie pouze navrhuji jeden z možných způsobů využití území. Oproti tomu regulační plán závazně stanovuje, jakým způsobem má být území využito. Z hlediska právní jistoty dotčených osob by proto podle mého názoru mělo být tam, kde připadá v úvahu využití obou z těchto nástrojů, upřednostněno využití regulačních plánů.

Nový stavební zákon, jak je uvedeno výše, s nástrojem územních studií nadále počítá. Vzhledem k tomu, že se jedná o nástroj v praxi hojně využívaný, tuto skutečnost hodnotím kladně. Na druhou stranu nejsou navrhovány žádné změny, které by zásah do práv dotčených vlastníků zmírňovaly. Mohlo by být zváženo zakotvení možnosti zajištění zpracování územní studie na náklady toho, kdo hodlá změnu v území realizovat, již v podmínkách pro pořízení územní studie. Měla by být také provedena úvaha, zda lze přiměřenost lhůty zpracování územní studie a vydání regulačního plánu vždy posuzovat stejně. Dále by podle mého názoru mohla být zvážena možnost náhrady škody pro případy, kdy podmínka pořízení územní studie odpadla, aniž by územní studie byla pořízena. Nelze také opomenout německou právní úpravu, která si vystačí zcela bez institutu územních studií.

4. Dohoda o parcelaci

4.1. Charakteristika

Pod legislativní zkratkou dohoda o parcelaci stavební zákon rozumí smlouvu mezi vlastníky pozemků a staveb, které budou dotčeny navrhovaným záměrem. Obsahem dohody musí být souhlas s tímto záměrem a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací. Účelem dohody o parcelaci je dělení, scelování a případně výměna pozemků, která povede k novému uspořádání území a tím umožní navrhované využití.¹⁸⁵ Stavební zákon další právní úpravě dohod o parcelaci pozornost nevěnuje a ponechává ji podzákonným právním předpisům. Obsahu dohody o parcelaci se tak podrobněji věnuje příloha č. 12 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Dohodu o parcelaci neřadí stavební zákon mezi nástroje územního plánování. Dohoda o parcelaci je zmíněna pouze v rámci jiných nástrojů územního plánování, konkrétně u úpravy územního a regulačního plánu.

Podle § 43 odst. 2 stavebního zákona lze v územním plánu vymežit plochu nebo koridor, ve kterém bude rozhodování o změnách v území podmíněno dohodou o parcelaci. Tuto možnost zakotvil k 1. lednu 2013 zákon č. 350/2012 Sb., kterým byl stavební zákon novelizován. Plocha podmíněná zpracováním dohody o parcelaci se nemusí shodovat s plochou s rozdílným způsobem využití vymezenou v územním plánu.¹⁸⁶ Podmínka dohody o parcelaci by se mohla vztahovat i na více ploch s rozdílným způsobem využití. Na druhou stranu je možné, aby se dohoda vztahovala i pouze na část takové plochy. V takovém případě je ale nutné, aby plocha byla v územním plánu zřetelně zaznačena (například by se mohla shodovat s pozemkovými hranicemi). V takovém případě se bude opět jednat o nástroj, který může územnímu plánu pomoci dosáhnout souladu veřejných a soukromých zájmů a tím i naplňování cílů a úkolů územního plánování. Dohodu o parcelaci podmiňující rozhodování o změnách v území proto považují za nástroj prosazování cílů a úkolů územního plánování.

Požadavek na uzavření dohody o parcelaci může vedle toho uvést podle odst. 1 písm. j) přílohy č. 9 vyhlášky č. 500/2006 Sb. zadání regulačního plánu. Vyhláška však nespécifikuje, zda je tento požadavek spojen s možným obsahem zadání regulačního plánu z úřední povinnosti nebo na žádost. Podle § 66 odst. 2 stavebního zákona může být uzavřena dohoda o parcelaci při pořizování regulačního plánu na žádost. Žadatel o jeho vydání může uzavřít dohodu o parcelaci, kterou může nahradit souhlas ostatních vlastníků pozemků a staveb v řešeném území se záměrem. V případě regulačního plánu pořizovaného z úřední

¹⁸⁵ FIALOVÁ, Eva. § 43. In MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 234.

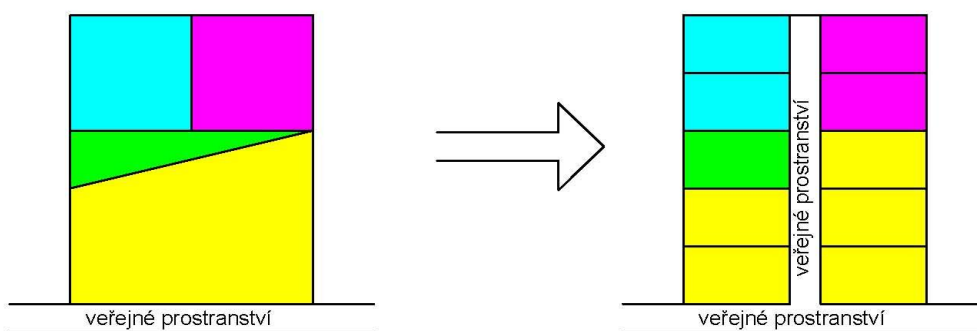
¹⁸⁶ MAREČEK, Jan a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 127.

povinnosti se s možností využití dohody o parcelaci ve stavebním zákoně nesetkáme. Vzhledem k tomu, že v případě regulačního plánu z úřední povinnosti není možnost využití dohody o parcelaci stanovena zákonem, lze požadavek na dohodu o parcelaci využít pouze v zadání regulačního plánu pořizovaného na žádost. Dále se disertační práce věnuje již jen využití dohody o parcelaci v územním plánu.

Účelem dohody o parcelaci je rozdělení nákladů a prospěchů spojených s realizací záměru. Jde tedy o nástroj, který má vyrovnat práva jednotlivých vlastníků pozemků. To lze v zásadě učinit dvěma způsoby, případně jejich kombinací. Vlastníci pozemků se mohou přímo podílet na realizaci záměru, tedy na dělení, scelování nebo výměně pozemků. Druhou z možností pro ty, kteří se nechtějí podílet na realizaci záměru, je majetkové vypořádání. V praxi je samozřejmě myslitelná kombinace obou uvedených způsobů, dle mého názoru to bude i případ nejčastější. K oběma uvedeným variantám ještě může přistoupit povinnost k převodu poměrné části pozemku ve prospěch veřejné infrastruktury.

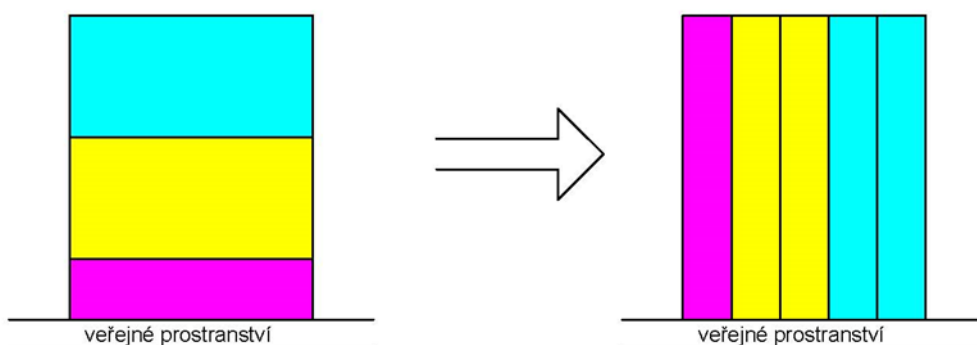
Nyní se zaměřím podrobněji na možnosti přeparcelace pozemků. Územní plán obce vytváří základní urbanistickou koncepci obce. Územní plán vymezuje plochy a koridory, a není-li pořizován s prvky regulačního plánu, nemůže pracovat s jednotlivými pozemky. Navrhované využití území proto nemusí odpovídat skutečné parcelaci pozemků, která je navíc v čase proměnlivá. Pomocí dohody o parcelaci může být území nově uspořádáno tak, aby jeho parcelace odpovídala možnostem jeho využití stanoveným v územním plánu. V zásadě přichází v úvahu dva typy dohody o parcelaci. První z nich má za cíl uspořádat pozemky v lokalitě tak, aby v ní mohla vzniknout nezbytná veřejná infrastruktura pro navrhované využití. Jako příklad lze uvést územní plán, který v řešené ploše určí novou zastavitelnou plochu. V souvislosti s ní bude zapotřebí určit plochu veřejného prostranství, případně jiné veřejné infrastruktury.¹⁸⁷ V takovém případě lze využít dohodu o parcelaci, která zajistí přeparcelaci pozemků tak, aby bylo umožněno dosáhnout požadovaného využití pozemků (viz obrázek č. 6).

¹⁸⁷ Stavební pozemky se v souladu s § 20 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, vymezují vždy tak, aby byly dopravně napojeny na veřejně přístupnou pozemní komunikaci.



Obrázek 6 – Dohoda o parcelaci, vymezení veřejného prostranství

Druhý typ dohody o parcelaci zajistí nové uspořádání pozemků, jejichž tvar neumožňuje využití podle územního plánu. Může se jednat například o pásy pozemků různých vlastníků v ploše, která bude územním plánem určena jako zastavitelná. Bez provedení nové parcelace by nebylo možné všechny pozemky k výstavbě využít, po jejím uskutečnění by naopak mělo být dosaženo možnosti stanoveného využití pozemků pro všechny dotčené vlastníky (viz obrázek č. 7).



Obrázek 7 – Dohoda o parcelaci, nové uspořádání pozemků

Dohoda o parcelaci je dvou – či vícestranné právní jednání, kterým se zakládají práva a povinnosti. Jedná se tedy o smlouvu. Zákon výslovně neříká, zda se jedná o smlouvu veřejnoprávní nebo soukromoprávní. Aby se mohlo jednat o smlouvu veřejnoprávní ve smyslu § 159 a násl. správního řádu, musel by její obsah být veřejnoprávní. Obsah dohody o parcelaci se přitom týká vlastnického práva, tedy práva soukromého. Účelem zkoumaného nástroje je dělení, scelování a výměna pozemků ve stanoveném území. Tímto nástrojem může být dosaženo zcela nového uspořádání území, a to jak samotných pozemků, tak i vlastnických

vztahů.¹⁸⁸ Ačkoli je tedy dohoda o parcelaci zakotvena ve veřejnoprávním předpise, bude se jednat o smlouvu soukromoprávní.

Dohoda o parcelaci je podkladem pro další rozhodování o území. Teprve po jejím předložení může stavební úřad vydat územní rozhodnutí, nejčastěji o umístění stavby nebo o dělení a scelování pozemků. Z hlediska smluvních typů soukromého práva se v případě dohody o parcelaci bude jednat nejčastěji o smlouvu smíšenou, která bude obsahovat prvky smlouvy kupní a smlouvy směnné. Vzhledem ke smluvnímu charakteru dohody o parcelaci se na ni použije občanský zákoník. Smlouva pouze musí zachovávat základní obsahové náležitosti upravené ve stavebním zákoně a v příloze č. 12 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Blíže je obsah dohody o parcelaci specifikován v podkapitole 4.2. disertační práce. Případné spory vyplývající ze smlouvy budou řešeny pořadem práva civilního.

4.1.1. Role obce při tvorbě dohody o parcelaci

Jakou možnost dává právní úprava územním samosprávným celkům, které se chtějí na podobě dohody o parcelaci podílet? Možnost zasáhnout do její podoby má územní samosprávný celek vždy, když je zároveň stranou této dohody – tedy pokud by v dotčené ploše vlastnil pozemky. V ostatních případech se z hlediska prosazování cílů a úkolů územního plánování jeví jako praktické, aby byla parcelace pozemků nejprve prověřena z hlediska veřejných zájmů. Zákon nevylučuje, aby se jednotlivé nástroje územního plánu uplatňovaly současně. Je tedy možné, aby se téhož území týkaly kromě dohody o parcelaci také územní studie nebo regulační plán.¹⁸⁹ Účel dohody o parcelaci a na druhé straně územní studie nebo regulačního plánu je totiž jiný. Zatímco v případě dohody o parcelaci jde o nové rozvržení pozemků v území, v případě druhých dvou nástrojů jde zejména o stanovení podrobnějších podmínek pro budoucí možný výkon vlastnického práva. V takovém případě bude možné o změnách v území rozhodovat teprve naplněním obou podmínek plynoucích z územního plánu. Z povahy věci vyplývá, že prověření využití území prostřednictvím územní studie nebo regulačního plánu by mělo předcházet uzavření dohody o parcelaci.¹⁹⁰

Stále se však musí jednat o dva samostatné nástroje. Dohoda o parcelaci nemůže být součástí samotné územní studie, případně regulačního plánu. Dohoda je soukromoprávní smlouvou, kdežto územní studie i regulační plán jsou výsledkem činnosti správních orgánů.

¹⁸⁸ FIALOVÁ, Eva. § 43. In MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 234.

¹⁸⁹ MAREČEK, Jan a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 127.

¹⁹⁰ Rozsudek NSS ze dne 19. listopadu 2020, č.j. 1 As 50/2020–46, bod 41.

Na druhou stranu je možné, aby územní studie obsahovala návrh dohody o parcelaci. Obsah územní studie totiž není v podrobnostech právními předpisy upraven. Bude se však jednat pouze o představu pořizovatele územní studie o obsahu budoucí dohody, která bude pro vlastníky nezávazná.¹⁹¹

Již bylo zmíněno, že jednou ze stran dohody o parcelaci může být i územní samosprávný celek. Zejména v takovém případě může obec prosazovat svůj vliv na samotný obsah dohody o parcelaci. Postavení obce jako jedné ze stran dohody o parcelaci přitom není právními předpisy nijak privilegováno oproti postavení ostatních smluvních stran. Snaha obce by měla primárně vést k naplnění veřejných zájmů, v jejichž prospěch byla podmínka dohody o parcelaci stanovena. Územní samosprávný celek by tak měl mít primárně snahu o získání takových pozemků, které budou sloužit k budování nezbytné veřejné infrastruktury.

V případech, kdy obec nebude vlastníkem pozemku dotčeného dohodou o parcelaci, se může na první pohled zdát, že nemůže hrát žádnou roli. Není smluvní stranou dohody o parcelaci, nemůže tak přímo ovlivnit obsah uzavřené smlouvy. Přesto však může obec i v takovém případě hrát svou nezastupitelnou roli. Podle § 5 odst. 3 stavebního zákona zajišťují orgány obce ochranu a rozvoj hodnot území obce. Obci by tak mohla ve všech případech náležet role mediátora, který se pokusí vést strany smlouvy k jejímu uzavření tak, aby byla prospěšná veřejným i soukromým zájmům. Taktéž by to měla být obec, která udělá první krok v případě území, jehož využití je dlouhodobě zablokováno z důvodu neuzavřené dohody o parcelaci. I v případě, že obec nevlastní žádnou nemovitost, může se se svou iniciační a mediační rolí při sjednávání dohod o parcelaci stát nepostradatelným subjektem. Bohužel lze konstatovat, že takový postup územních samosprávných celků není častý. Tomuto stavu nepřispívá ani fakt, že mediační role obce není explicitně stanovena ve stavebním zákoně a lze ji dovodit pouze na základě úvodních ustanovení stavebního zákona. V tomto směru by mohla být pro českou právní úpravu nalezena inspirace v německé právní úpravě, o které je pojednáno v podkapitole 4. 4. disertační práce. Ta stanoví, že v případech, kdy mezi sebou vlastníci neuzavřou dobrovolně smlouvu, nastupuje obec jako správní orgán a ze svého vrchnostenského postavení provedení přeparcelace nařídí.

4.1.2. Srovnání s pozemkovými úpravami

V českém právním řádu lze nalézt ještě jeden institut, jehož účel se shoduje s dohodou o parcelaci. Tímto nástrojem jsou pozemkové úpravy ve smyslu zákona o pozemkových úpravách. Pozemkové úpravy podle § 2 zákona o pozemkových úpravách: „*ve veřejném*

¹⁹¹ Rozsudek NSS ze dne 19. listopadu 2020, č.j. 1 As 50/2020–46, bod 43.

zájmu prostorově a funkčně uspořádávají pozemky, scelují se nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost a využití pozemků a vyrovnání jejich hranic tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy.“ Pozemkové úpravy jsou komplexním nástrojem pro nové uspořádání pozemků a vytvoření ekologické stability území. Jsou označovány za základ pro rozvoj venkova.¹⁹² Obdobně jako v případě dohod o parcelaci počítají pozemkové úpravy s dělením a scelováním pozemků, a to opět za účelem racionalizace využití území.

Pozemkové úpravy se od dohody o parcelaci na druhou stranu velmi liší procesem jejich vzniku. Zatímco v případě dohody o parcelaci se jedná o smlouvu, o pozemkových úpravách se vede správní řízení. Účastníky řízení jsou vlastníci pozemků a osoby, jejichž věcná práva mohou být řešením pozemkových úprav dotčena, stavebník, pokud bylo provedení pozemkových úprav vyvoláno v důsledku stavební činnosti, a obce, v jejichž obvodu se mají pozemkové úpravy realizovat, případně obce, s jejichž územním obvodem sousedí pozemky zahrnuté do pozemkových úprav.

Řízení má dvě fáze. V první fázi rozhoduje pozemkový úřad o schválení návrhu pozemkových úprav, pokud s nimi souhlasí vlastníci alespoň 60 % celkové výměry pozemků. Ve druhé fázi se pak rozhoduje o výměně nebo přechodu vlastnických práv, určení výše úhrady a případně o zřízení nebo zrušení věcného břemene.¹⁹³ Výsledkem pozemkových úprav je vrchnostenské rozhodnutí o úpravě vlastnických práv, které je vydáváno ve veřejném zájmu.¹⁹⁴ Na druhou stranu je zásah do vlastnického práva činěn proporcionálně. V případě, že náklady nejsou rozvrženy rovnoměrně, následuje kompenzace. V případě pozemkových úprav je omezena autonomie vůle vlastníků pozemků, když je na druhou stranu upřednostňován veřejný zájem. Podle nálezu Ústavního soudu se i v případě pozemkových úprav jedná o hromadnou dobrovolnou směnu vlastnických práv, která je však ve veřejném zájmu.¹⁹⁵ V případě dohody o parcelaci je naopak zcela na vlastnících pozemků, jakým způsobem se dohodnou.

4.2. Vztah k cílům a úkolům územního plánování

Dohoda o parcelaci je vnímána obecně jako nástroj vyvažující zájmy ve prospěch vlastníků jednotlivých pozemků. Za takový nástroj byla dohoda o parcelaci označena také například Krajským soudem v Ostravě v rozsudku ze dne 23. září 2015, č.j. 79 A 8/2014–124,

¹⁹² PEKÁREK, Milan a kol. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 251.

¹⁹³ PAWLIKOVÁ, Klára. Omezení vlastnického práva prostřednictvím komplexních pozemkových úprav. *Soudní rozhledy*, 2018, roč. 24., č. 9, s. 275.

¹⁹⁴ Usnesení Zvláštního senátu ze dne 29. května 2007, č.j. Konf 14/2007-5.

¹⁹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 27. května 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97.

kde se uvádí: „*Stanovením podmínky zpracování nové územní studie byla nahrazena podmínka uzavření dohod o parcelaci, čímž došlo ke změně právních nástrojů možných změn v území, a to v neprospěch vlastníků nemovitostí.*“ Navzdory tomu a v souladu s již výše uvedeným nelze dohodu o parcelaci vnímat vždy jednostranně pouze jako nástroj ochrany vlastnického práva. V případě některých vlastníků může přicházet v úvahu i zhoršení jejich právního postavení.

Na rozdíl od regulačního plánu a územní studie nenavrhuje dohoda o parcelaci žádné podmínky pro budoucí využití území nebo umístění a prostorové uspořádání staveb. Svým charakterem se nejedná o dokument urbanistický, ale jak je uváděno výše o soukromoprávní smlouvu. Dohoda o parcelaci je nástroj způsobilý proměnit uspořádání pozemků v dotčeném území. Cílem nové parcelace je umožnit smysluplné využití celého území, a tím i zhodnocení vlastnictví všech dotčených vlastníků. Jde tak o nástroj, který umožňuje efektivní využití území, ze kterého mohou profitovat všichni dotčení vlastníci. Samotné změny v parcelaci pozemků však z povahy věci do vlastnického práva zasahují. Z tohoto hlediska se proto i v tomto případě jedná o zásah do vlastnického práva. V případech, kdy dochází pouze k nové parcelaci pozemků při zachování stejného rozsahu výměry pozemků pro každého z vlastníků a zároveň pokud není nutné převést části pozemků nezbytných pro realizaci veřejné infrastruktury, bude přesto platit závěr, že dohoda o parcelaci je nástrojem směřujícím k ochraně a zhodnocení vlastnického práva.

Na druhou stranu si lze představit situace, kdy dohoda o parcelaci benefičním nástrojem nebude. Takovými případy budou dohody o parcelaci, které obsahují závazek ke snížení podílu převodem poměrné části pozemků nezbytných pro realizaci veřejné infrastruktury. V takovém případě vždy půjde o snížení rozsahu vlastnického práva. Dohoda o parcelaci může obsahovat závazek ke snížení podílu převodem poměrné části pozemků nezbytných pro realizaci veřejné infrastruktury, díky čemuž dojde ke spravedlivému rozdělení nákladů mezi jednotlivé dotčené vlastníky. Vedle toho lze uvažovat také situace, kdy bude muset vlastník strpět na svém pozemku liniovou část technické infrastruktury, a to zpravidla zřízením věcného břemene. V takovém případě sice nepůjde o snížení rozsahu, ale o snížení kvality vlastnického práva. Tímto omezením mohou být dotčeni pouze někteří z vlastníků pozemků. Z uvedených důvodů nelze setrvat na závěru, že dohoda o parcelaci bude mít pro vlastníky vždy pouze benefiční účinky.

Nedílnou součástí smlouvy v uvedených případech je dohoda o majetkovém vypořádání. Pro dohodu nejsou stanovena žádná podrobnější pravidla. V této skutečnosti spatřují další významný deficit právní úpravy. Majetkové vypořádání proto nemusí odpovídat

cenám obvyklým. Naproti tomu se v případě pozemkových úprav použije při ocenění nároků vlastníků zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o oceňování“).¹⁹⁶

Podle § 43 odst. 2 stavebního zákona musí každá dohoda o parcelaci obsahovat souhlas se zamýšleným záměrem a s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací. Obsah dohody o parcelaci je pak upřesněn v příloze č. 12 vyhlášky 500/2006 Sb. Smlouva se zásadně posuzuje podle jejího obsahu. Na smlouvu s níže uvedenými obsahovými náležitostmi proto bude třeba hledět jako na dohodu o parcelaci ve smyslu stavebního zákona bez ohledu na její označení. Každá dohoda musí obsahovat identifikační údaje smluvních stran. Dohoda musí také obsahovat podíly jednotlivých vlastníků na celkové hodnotě pozemků a staveb, případně na výměře dotčeného území. Uvádí se také případný podíl osoby, která se podílí na realizaci záměru peněžitým či nepeněžitým vkladem. Vlastníci se musí zavázat ke snížení svého podílu převodem poměrné části pozemků nezbytných pro realizaci veřejné infrastruktury, popřípadě ke strpění liniové části technické infrastruktury na svém pozemku.

Základní náležitostí je souhlas vlastníků se záměrem, například s dělením, scelováním nebo výměnou pozemků, která umožní nové využití a uspořádání dotčeného území nebo souhlas vlastníků s odprodejem pozemků. Novým uspořádáním pozemků dochází k uplatňování poznatků urbanismu a územního plánování v souladu s § 19 odst. 1 písm. o) stavebního zákona. Pokud se někteří vlastníci nebudou účastnit realizace záměru, nebo pokud navržená parcela neumožňuje zachovat jejich podíl na celkové hodnotě nebo výměře lokality, musí dohoda o parcelaci obsahovat také dohodu o majetkovém vypořádání. K dohodě musí být přiložena plná moc, a to k podání žádosti o vydání územního rozhodnutí (příp. žádosti o pořízení regulačního plánu), a k následnému podání návrhu na vklad do katastru nemovitostí.

Dalšími povinnými přílohami jsou kopie části katastrální mapy se zakresleným rozsahem dotčeného území. Kopie musí být opatřena osvědčením úřadu územního plánování o souladu se zadáním obsaženým v územním plánu nebo zásadách územního rozvoje, v ostatních případech osvědčením o ucelenosti lokality, tj. zahrnutí všech prostorově a funkčně souvisejících, samostatně nevyužitelných pozemků do navrženého řešení. Přiložena musí být identifikace všech dotčených pozemků a staveb (včetně údajů o vlastnictví) podle katastru nemovitostí a grafická příloha zachycující nové parcelní uspořádání odpovídající návrhu

¹⁹⁶ § 8 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách.

regulačního plánu nebo návrhu dokumentace pro územní rozhodnutí, doplněná popisem dohodnuté úpravy vlastnických vztahů.

Vyhláškou definovaný obsah dohody o parcelaci tentokrát pro objasnění vztahu tohoto nástroje k cílům a úkolům územního plánování není dostatečný, proto je nutné provést další vymezení. Cíle územního plánování je dosahováno za pomoci soustavného a komplexního řešení účelného využití a prostorového uspořádání území. Změnou v parcelacích pozemků dochází právě k zásahům do prostorového uspořádání území. Územní plánování se snaží dosáhnout souladu soukromých a veřejných zájmů na rozvoji území. Dohoda o parcelaci nesměřuje výlučně pouze k ochraně soukromých zájmů dotčených vlastníků pozemků. Jejím prostřednictvím totiž dochází i k ochraně zájmů veřejných, primárně veřejného zájmu na uspořádání území v souladu s koncepcí územního plánu. Dohoda o parcelaci je proto způsobilá na jedné straně chránit zájmy veřejné, na straně druhé i zájmy soukromé. Její využití může být přínosné zejména v případech, kdy územní plán umožňuje nové využití území.¹⁹⁷

Již výše uvádím, že lze v praxi rozlišit dva případy, v nichž bude vhodné navrhnout novou parcelaci prostřednictvím dohody o parcelaci. Jak je dosahováno cíle územního plánování v obou jednotlivých případech? V první řadě se jedná o situace, kdy se umožňuje vznik nové lokality, pro kterou bude nutné současně vybudovat také příslušnou veřejnou infrastrukturu. Za pomoci nové parcelace pozemků se umožní vybudování veřejné infrastruktury, bez které by nebyl rozvoj lokality možný. Veřejná infrastruktura určená k rozvoji nebo ochraně území obce, vymezená ve vydaném územním plánu, je v souladu s § 2 odst. 1 písm. l stavebního zákona veřejně prospěšnou stavbou. Tímto způsobem je dosahováno veřejného zájmu na existenci uvedených staveb a opatření. Zároveň však parcelace umožní soukromým vlastníkům realizovat stavby v souladu s územním plánem. Je tak na druhou stranu akcentován také zájem soukromý. Právě v tomto lze spatřovat větší odlišnost oproti výše zkoumaným institutům. Dohoda o parcelaci totiž může umožnit vlastníkovi jinak nevyužitelného pozemku, aby bylo jeho vlastnického právo prostřednictvím nového rozvržení pozemků zhodnoceno. Změnou v parcelaci pak bude dosaženo jak zájmů veřejných, tak i soukromých. Obsah dohody o parcelaci tedy přináší nové prostorové uspořádání území, včetně umístění veřejných prostranství i další veřejné infrastruktury. Vedle

¹⁹⁷ Německá právní úprava řadí institut přeparcelace k nástrojům pro uskutečnění územního plánování. To odpovídá také účelu české dohody o parcelaci, jejíž uzavření napomáhá uskutečnění záměrů v souladu s územním plánem.

toho dochází také k naplňování požadavku na obnovu a rozvoj sídelní struktury a pro kvalitní bydlení.¹⁹⁸

Rozsah požadavků na vybudování veřejné infrastruktury může být přitom opravdu široký. Pokud by šlo o lokalitu, kde by byly pozemky pouze ve vlastnictví soukromých osob, mohl by požadavek dohody o parcelaci vést za současné právní úpravy až k blokaci využití území. Dohoda v situacích, kdy břemeno nákladů spočívajících ve vymezení pozemků pro vybudování veřejné infrastruktury nesou pouze vlastníci, bude mnohdy poměrně obtížně dosažitelná. Bez jejího uzavření ale není možné provádět změny v území. Je sice pravdou, že náklady by se rozdělily mezi všechny vlastníky, nicméně výměra pozemků, které by byly uvolněny ve prospěch soukromých zájmů, by se razantně snížila. Samotná dohoda o parcelaci navíc není právním nástrojem, který by umožnil vymáhat vybudování veřejné infrastruktury. Z tohoto důvodu považuji při současném stavu právní úpravy za vhodné, aby se územní samosprávné celky pokusily nejprve získat část pozemků do svého vlastnictví. Jsou to totiž právě pozemky územního samosprávného celku, na kterých by měla být z povahy věci primárně realizována veřejná infrastruktura. A naopak – územní samosprávný celek by měl usilovat o to, aby takové stavby a opatření byly v jeho dispozici.¹⁹⁹ K tomu jim může sloužit také další nástroj územního plánu, kterým je předkupní právo.²⁰⁰ Pak bude zajištěno dosažení veřejného zájmu spočívajícího ve vzniku příslušné veřejné infrastruktury. Z uvedeného důvodu je podle mého názoru využití dohody o parcelaci v řešeném případě vhodné využít zejména tehdy, když v území vlastní pozemky také územní samosprávný celek.

Druhým typem dohod o parcelaci jsou ty směřující k novému uspořádání pozemků, bez něhož by nebylo možné pozemky využít předpokládaným způsobem. Zároveň územní plán ani jiné právní předpisy nevyžadují vybudování veřejné infrastruktury.²⁰¹ Jde o případy, kdy bude využití pozemku v souladu s územním plánem nemožné z důvodu nevhodného uspořádání nebo tvaru dotčených pozemků. V takovém případě není nezbytné, aby vlastnické právo k některým pozemkům měla také obec. Vyloučeno to však není. Tato dohoda o parcelaci totiž cílí především na naplňování soukromých zájmů na rozvoji území ve smyslu § 18 odst. 2 stavebního zákona. Dohoda o parcelaci takto přispívá k naplnění požadavku na

¹⁹⁸ § 19 odst. 1 písm. d) a i) stavebního zákona.

¹⁹⁹ V této souvislosti lze upozornit zejména na judikaturu, podle níž obci využívající pozemky jako veřejná prostranství bez toho, že by k nim měla právní titul opravňující k užívání nebo platila náhrada vlastníkům za jejich užívání, vzniká bezdůvodnému obohacení (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 14. září 2004, sp. zn. usnesení sp. zn. III ÚS 338/04).

²⁰⁰ Srov. blíže kapitola 5 disertační práce.

²⁰¹ To však nevylučuje možnost požadavků stavebního úřadu nebo dotčených orgánů v navazujících řízeních na jejich vybudování.

rozvoj sídelní struktury a na kvalitní bydlení, který je stanoven v § 19 odst. 1 písm. i) stavebního zákona.

4.3. Podmínka dohody o parcelaci a její dopady do vlastnického práva

4.3.1. Účinky podmínky

Stejně jako v případě dvou výše zkoumaných nástrojů, tak i v případě dohody o parcelaci nelze do jejího naplnění rozhodovat v dotčeném území o jakýchkoli změnách. I v tomto případě tak platí teze uvedené v kapitolách o účincích podmínky pořízení regulačního plánu a územní studie.²⁰² Stejně tak ani v tomto případě nelze vyloučit takové změny v území, které je vlastník povinen provést na základě právních předpisů, ani možnost stanovit výjimky pro některé změny v území přímo v územním plánu. Tyto výjimky však nesmí znemožnit pozdější naplnění cílů a úkolů územního plánování, být diskriminační nebo stanovené na základě libovůle. Podmínka uzavření dohody o parcelaci se může taktéž svými účinky podobat stavební uzávěře v dotčeném území, a proto s ní musí být nakládáno velmi uvážlivě. V případě dohody o parcelaci je tento efekt ještě posílen absencí lhůty pro uzavření dohody o parcelaci, která by vedla k odpadnutí podmínky rozhodování o změnách v území. Podmínka uzavření dohody o parcelaci tak může působit několikanásobně déle, než podmínka vydání regulačního plánu nebo zpracování územní studie. Je totiž možné, aby tato podmínka působila po celou dobu platnosti územního plánu. Podmínka odpadá teprve uzavřením dohody o parcelaci.

V případě, kdy některý z vlastníků nepřistoupí k uzavření smlouvy, nedojde k naplnění podmínky. Dohoda o parcelaci musí být dohodou všech zahrnutých vlastníků pozemků. Není možné, aby z důvodu blokace uzavření dohody jedním vlastníkem byl tento vlastník obcházen a byla uzavřena dohoda bez jeho účasti. To je velkým rozdílem jak oproti institutu pozemkových úprav, tak i německého institutu přeparcelace,²⁰³ a současně velkým deficitem stávající právní úpravy. Jedinou možnou alternativou, která by podle mého názoru přicházela v úvahu, je situace, kdy přímo územní plán stanoví, že je možné území zatížené dohodou o parcelaci rozčlenit do funkčních celků. Pak by bylo možné připustit dohodu vlastníků pozemků spadajících pouze do takového funkčního celku. Tento postup lze dle mého názoru odůvodnit právě plněním výše uvedených cílů a úkolů územního plánování. Vždy bude navíc dohoda o parcelaci posouzena předběžně už z hlediska jejího obsahu úřadem územního plánování, který soulad s cíli a úkoly územního plánování posoudí. Podle odst. 2 písm. a)

²⁰² Podkapitoly 2.3.1. a 3.3.1 disertační práce.

²⁰³ Blíže viz podkapitola 4.4. disertační práce.

přílohy č. 12 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. je totiž nutné ke každé dohodě o parcelaci přiložit kopii části katastrální mapy opatřenou osvědčením úřadu územního plánování o souladu se zadáním obsaženým v územně plánovací dokumentaci.

I přes to, že dohoda o parcelaci vyvažuje ve prospěch zájmů soukromých, má potenciál být dalším blokačním nástrojem využití území. Dle mého názoru by mělo de lege ferenda dojít ke změnám, které by přiměly jednotlivé vlastníky se na dohodě o parcelaci podílet. Mohlo by se jednat po vzoru Německa o povinnost dohodu uzavřít,²⁰⁴ případně jinými nástroji zvýšit akceptovatelnost této regulace.

4.3.2. Naplnění podmínky

Podle § 43 odst. 2 stavebního zákona „*lze vymezit plochu nebo koridor, v němž je rozhodování o změnách v území podmíněno smlouvou s vlastníky pozemků a staveb, které budou dotčeny navrhovaným záměrem.*“ Z jazykového výkladu právní normy vyplývá, že rozhodování o změnách v území je podmíněno existencí dohody o parcelaci. Při určení konkrétního okamžiku, ke kterému bude podmínka naplněna, je nutné vzhledem k absenci speciálního pravidla ve stavebním zákoně postupovat podle občanského zákoníku. Smlouva je v souladu s § 1725 občanského zákoníku uzavřena, jakmile si strany ujednaly její obsah. Jinými slovy, smlouva je uzavřena okamžikem, kdy přijetí nabídky nabývá účinnosti. V případě dohody o parcelaci bude typická pluralita smluvních stran. V takovém případě je nutné aplikovat pravidlo, podle kterého je při nabídce určené více osobám smlouva uzavřena, přijmou-li nabídku všechny tyto osoby, pokud z jejího obsahu vyplývá úmysl navrhovatele, aby se stranou smlouvy staly všechny osoby, jimž je nabídka určena, anebo lze-li takový úmysl rozumně předpokládat z okolností, za nichž byla nabídka učiněna.²⁰⁵ Dohoda o parcelaci je tedy uzavřena okamžikem, kdy nabídku na uzavření smlouvy přijme poslední z dotčených vlastníků. Podle obecného pravidla § 560 občanského zákoníku bude vyžadována písemná forma. Zjednodušeně lze proto říct, že podpisem posledního z kontrahentů bude dohoda o parcelaci uzavřena.

V případech, kdy bude jednou ze smluvních stran územní samosprávný celek nebo stát, je nutné postupovat v souladu se zákonem č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o registru smluv“). Nebude-li naplněna žádná z výjimek, nabývá podle § 6 odst. 1 zákona o registru smluv smlouva účinnosti nejdříve

²⁰⁴ K tomu podrobněji podkapitola 4. 4. disertační práce.

²⁰⁵ § 1741 občanského zákoníku.

dnem jejího uveřejnění v registru. Vzhledem k tomu, že smlouva začíná vyvolávat právní účinky teprve naplněním této podmínky, je nutné existenci dohody o parcelaci vztahovat až k okamžiku nabytí účinnosti smlouvy. Vedle toho je podle § 39 odst. 1 zákona o obcích obec povinna zveřejnit záměr prodat nebo směnit hmotné nemovité věci po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obce. O prodeji nebo směně musí v souladu s § 85 písm. a) zákona o obcích rozhodnout zastupitelstvo obce.

4.4. Exkurz do německé právní úpravy

Na německou právní úpravu pozemkových úprav je jako na vzor pro další státy v této oblasti odkazováno v nálezů Ústavního soudu ze dne 27. května 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97. Kromě pozemkových úprav lze i v současné německé právní úpravě využít institut s obdobnými účinky jaké má česká dohoda o parcelaci. Tímto nástrojem je „Umlegung“²⁰⁶, které dále v textu označuji pojmem přeparcelace. Cílem uvedeného opatření je nové uspořádání hranic pozemků za účelem lepšího stavebního využití pozemků.²⁰⁷ Účel přeparcelace se tedy shoduje s účelem dohod o parcelaci. Rozlišují se také dva možné účely přeparcelace, se kterými výslovně pracuje německá právní věda. Těmi je možnost napojení na veřejnou infrastrukturu a nové uspořádání pozemků.²⁰⁸

Realizace přeparcelace ale nemá smluvní charakter. Obdobně jako v případě českých pozemkových úprav se o přeparcelaci v Německu vede řízení, jehož výsledkem je plán přeparcelace,²⁰⁹ který má formu správního aktu.²¹⁰ Řízení je velmi podrobně upraveno ve stavebním zákoně, konkrétně v §§ 45–84 BauGB. Na počátku celého procesu stojí vždy obec, která nařídí přeparcelaci.²¹¹ Přeparcelace je přitom ospravedlněna veřejným zájmem, který vyplývá z cílů územního plánování.²¹² Veřejný zájem na realizaci opatření navržených v nástrojích územního plánování je zde neodmyslitelně spojen také s uspokojením zájmů

²⁰⁶ § 45 BauGB: „Zur Erschließung oder Neugestaltung von Gebieten können bebaute und unbebaute Grundstücke durch Umlegung in der Weise neu geordnet werden, dass nach Lage, Form und Größe für die bauliche oder sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke entstehen. (...)“

²⁰⁷ STÜER, Bernhard. *Handbuch des Bau- und Fachplanungsrecht: Planung - Genehmigung - Rechtsschutz*. 5. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015, s. 725.

²⁰⁸ BIRK, Hans-Jörg. § 45. In: SPANNOWSKY, Willy a kol. *Baugesetzbuch*. 3. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2018, s. 819.

²⁰⁹ Umlegungsplan.

²¹⁰ GRZIWOTZ, Herbert. § 66. In: SPANNOWSKY, Willy a kol. *Baugesetzbuch*. 3. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2018, s. 913.

²¹¹ JARASS, Hans D. KMENT, Martin. *Baugesetzbuch*. 2. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2017, s. 444.

²¹² STÜER, Bernhard. *Handbuch des Bau- und Fachplanungsrecht: Planung - Genehmigung - Rechtsschutz*. 5. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015, s. 728.

soukromých.²¹³ Možnost lepšího využití pozemků jde totiž bezpochyby ve prospěch zájmu dotčených vlastníků pozemků.

Podle německé právní úpravy lze přeparcelaci uskutečnit i zjednodušeným způsobem, pokud jsou naplněny zákonné podmínky § 80 odst. 1 BauGB. Přeparcelaci lze mimo to uskutečnit způsobem podle § 11 odst. 1 bodu 1. BauGB.²¹⁴ V tomto případě se označuje jako dohodnutá přeparcelace.²¹⁵ Pouze v této formě se bude jednat o smluvní vztah, když jde o jednu z forem smluv o městském rozvoji. Vzhledem k tomu, že se jedná o smluvní vztah, je tato forma českým dohodám o parcelaci patrně nejpodobnější. V podmínkách Spolkové republiky Německo se nicméně jedná o smlouvu veřejnoprávní, nikoli soukromoprávní.²¹⁶

Z výše uvedeného je patrné, že německá právní úprava nespohlhá pouze na dotčené vlastníky pozemků a jejich ochotu provést změny v parcelaci pozemků, ale na vrchnostenské působení na dotčené vlastníky. Právní úprava je také mnohem podrobnější a propracovanější. Jako taková by se mohla stát významným inspiračním zdrojem případných změn české právní úpravy dohod o parcelaci.

4.5. Dohody o parcelaci v praxi

Jaké je skutečné postavení dohod o parcelaci v praxi? Jsou dohody o parcelaci oblíbeným nástrojem územního plánu? Zkoumány jsou opět platné územní plány třinácti obcí s rozšířenou působností v rámci Olomouckého kraje. Vzhledem k tomu, že se jedná o nástroj, který z velké míry slouží ke zhodnocení vlastnických práv a tím současně pomáhá dosahovat souladu veřejných a soukromých zájmů, se zdá, že se jedná o nástroj územního plánu s velkým potenciálem využívání. Oproti předchozím dvěma zkoumaným institutům je prvním, který vyvažuje územní plán spíše ve prospěch dotčených vlastníků než veřejných zájmů.

Tento předpoklad se po prostudování vzorku územních plánů nenaplnil. S dohodou o parcelaci je totiž počítáno pouze v územním plánu Hranic, Jeseníku a Prostějova. Zbývající

²¹³ STÜER, Bernhard. *Handbuch des Bau- und Fachplanungsrecht: Planung - Genehmigung - Rechtsschutz*. 5. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015, s. 725.

²¹⁴ § 11 odst. 1 bodu 1. BauGB: „Die Gemeinde kann städtebauliche Verträge schließen. Gegenstände eines städtebaulichen Vertrags können insbesondere sein: die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten; dazu gehören auch die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse, die Bodensanierung und sonstige vorbereitende Maßnahmen, die Erschließung durch nach Bundes- oder nach Landesrecht beitragsfähige sowie nicht beitragsfähige Erschließungsanlagen, die Ausarbeitung der städtebaulichen Planungen sowie erforderlichenfalls des Umweltberichts; die Verantwortung der Gemeinde für das gesetzlich vorgesehene Planaufstellungsverfahren bleibt unberührt.“

²¹⁵ Vereinbarte amtliche Umlegung.

²¹⁶ HOFFMANN, Klaus. § 11. In: SPANNOWSKY, Willy a kol. *Baugesetzbuch*. 3. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2018, s. 356.

územní plány nepočítají ani s jednou dohodou o parcelaci. Územní plán Hranice počítá celkem se sedmi dohodami o parcelaci, přičemž některé z nich se mají týkat i několika ploch vymezených v územním plánu. Účelem jejich zpracování je optimální rozvržení ploch včetně napojení na veřejnou infrastrukturu.²¹⁷ Územní plán Jeseníku počítá se dvěma dohodami o parcelaci, a to v zastavitelné a přestavbových plochách.²¹⁸ Prostějovský územní plán zakotvil celkem pět podmínek uzavření dohody o parcelaci.²¹⁹ Některé z dohod o parcelaci se týkají zastavitelných ploch s problematicky tvarovanými pozemky, jiné mají zajišťovat, aby se náklady na vybudování veřejných prostranství v rozvojových oblastech pro bydlení rozložily rovnoměrně mezi dotčené vlastníky.²²⁰ Projevují se tak oba dva výše uvedené typy dohod o parcelaci.

Naopak příkladem rezignace na využití dohod o parcelaci může být územní plán statutárního města Olomouce. Vydaný územní plán obsahoval celkem 49 požadavků na uzavření dohody o parcelaci.²²¹ Územní plán byl vydán 15. září 2014, účinnosti nabyl 30. září 2014. Hned první změnou územního plánu bylo odpořizování veškerých dohod o parcelaci ze strany města Olomouce ustoupeno. Tato změna byla vydána 12. června 2017, účinnosti nabyla 27. června 2017. Změna byla odůvodněna nereálností dohody všech vlastníků a složitostí a časovou náročností uzavření dohody v případech, kdy je vlastníkem v dotčeném území obec.²²² Podle mého názoru byla v tomto případě konstatována nereálnost uzavření dohod o parcelaci poměrně brzy. Příležitost k uzavření dohody o parcelaci trvala necelé tři roky. Tato doba není podle mého názoru dostatečně dlouhá, aby bylo možné jednoznačně konstatovat, že se dohoda o parcelaci jako nástroj územního plánování neosvědčila. Je sice pravdou, že za uvedenou dobu nebyla uzavřena ani jediná dohoda, na druhou stranu je nutné

²¹⁷ Územní plán Hranice, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 75 [online]. Město Hranice [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.mesto-hranice.cz/uzemni-plan-hranic>.

²¹⁸ Územní plán Jeseník, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 39 [online]. Město Jeseník [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.jesenik.org/cz/mesto-a-mestsky-urad/322-uplne-zneni-uzemniho-planu-jesenik-po-zmene-c-1.html>.

²¹⁹ Územní plán Prostějov, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 44 [online]. Statutární město Prostějov [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.prostejov.eu/cs/obcan/magistrat/informace-z-odboru/odbor-uzemniho-planovani-a-pamatkove-pece/uzemni-planovani/uzemni-plan-prostejov-uplne-zneni-po-vydani-iii-a-iv-zmeny.html>.

²²⁰ Územní plán Prostějov, ve vyhlášeném znění, odůvodnění, s. D188 [online]. Statutární město Prostějov [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.prostejov.eu/cs/obcan/magistrat/informace-z-odboru/odbor-uzemniho-planovani-a-pamatkove-pece/uzemni-planovani/uzemni-plan-prostejov.html>.

²²¹ Územní plán Olomouc, ve vyhlášeném znění, výroková část, s. 102. [online]. Statutární město Olomouc [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <http://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/novy-uzemni-plan/up-olomouc-puvodni>.

²²² Územní plán Olomouc, ve znění změny č. I.A.1, část D odůvodnění, s. D-7 [online]. Statutární město Olomouc [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <http://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/novy-uzemni-plan/zmena-1a1-up>.

se ptát, zda a na kolik byli vlastníci vedeni k jejich uzavření.²²³ Odůvodnění časovou náročností v případech, kdy je vlastníkem některého z pozemků obec, nepovažují za relevantní. I když je pravdou, že procesy nakládání s nemovitostmi jsou v případě obce vázány zvláštními pravidly, neznamená to jejich neuskutečnitelnost. Nehledě na to, uzavření dohody o parcelaci není procesem jednoduchým v žádném případě.

	Hranice	Jeseník	Konice	Lipník n./B.	Litovel	Mohelnice	Olomouc	Přerov	Prostějov	Šternberk	Šumperk	Uničov	Zábřeh
Počet ploch podmíněných uzavřením dohody o parcelaci	7	2	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0

4.6. Dílčí závěr

V případě dohody o parcelaci je, stejně jako v případě předchozích dvou nástrojů, na místě velmi důsledně odlišovat samotnou dohodu od podmínky jejího sjednání. Pokud jde o podmínku pořízení dohody o parcelaci, lze odkázat na obdobné účinky jako u dalších již zkoumaných nástrojů podmiňujících rozhodování v území. Uzavření dohody o parcelaci ale není vázáno na žádný akt veřejné správy a záleží pouze na dotčených vlastnících, zda a kdy se jim povede dohody dosáhnout. Z tohoto důvodu právní normy nepočítají se lhůtou pro jejich uzavření. V důsledku toho se jedná o nástroj, který může blokovat využití území bez omezení po několik let.

Dohoda o parcelaci na druhou stranu nejčastěji zhodnocuje vlastnické právo všem vlastníkům, jejichž pozemky by byly bez dohody o parcelaci nevyužitelné, případně využitelné pouze částečně. Dohodu o parcelaci je proto možné na rozdíl od regulačního plánu a územní studie označit také jako ochranný nástroj vlastnického práva. Jistou výjimku tvoří pouze povinnost snížení podílu převodem poměrné části pozemků nezbytných pro realizaci veřejné infrastruktury. V takovém případě je opět zasahováno do vlastnického práva. Podle mého názoru však nadále převažují benefity plynoucí ze samotné možnosti využití území.

Dohody o parcelaci nejsou v současné právní úpravě upraveny dostatečně a jejich právní úprava by si zasloužila podle mého názoru významnější změny. Nejjednodušším doplněním stávající právní úpravy bez nutnosti zásahů do současné koncepce dohod o parcelaci by bylo explicitní vyjádření role územního samosprávného celku při sjednávání dohod o parcelaci.

²²³ A to zejména v těch případech, kdy mělo být smluvní stranou samo statutární město Olomouc.

Vedle toho by mělo být nalezeno řešení situace, kdy vlastníci nejsou schopni dohodu společně uzavřít, tak, aby dohoda o parcelaci nebyla vnímána zjednodušeně jako blokační nástroj využití území. Právní úprava by měla pro takové případy počítat s instituty, které by zvýšily její akceptovatelnost ze strany dotčených vlastníků. Druhou možnou cestou je naopak zakotvení povinnosti k uzavření dohody v určitém časovém rámci.

Tyto nedostatky jsou podle mého názoru příčinou malé využívanosti zkoumaného nástroje v územních plánech. Z analytické části vyplývá, že počet podmínek uzavření dohody o parcelaci je zejména oproti územním studiím velice nízký. Dohodu o parcelaci proto vnímám jako velice užitečný nástroj s nevyužitým potenciálem. Bohužel, de lege ferenda se uvažuje o úplném opuštění právní úpravy dohod o parcelaci.²²⁴

²²⁴ Viz nový stavební zákon.

5. Předkupní právo²²⁵

5.1. Charakteristika

Předkupní právo je řazeno mezi nástroje územního plánování. Právní úprava je zakotvena v díle 7, hlavě III, části třetí stavebního zákona. Předkupní právo je tak řazeno do kapitoly věnující se úpravě vlastnických vztahů v území. Podle § 101 odst. 1 stavebního zákona může územní nebo regulační plán stanovit ve prospěch státu, kraje nebo obce předkupní právo k veřejně prospěšné stavbě, veřejnému prostranství a ke stavbě na tomto pozemku. Předkupní právo je prostředkem pro prosazení veřejně prospěšných záměrů vymezených v územně plánovací dokumentaci.²²⁶

Ve stavebním zákoně není předkupní právo definováno a je proto nutné vycházet z právní úpravy v občanském zákoníku, a to v souladu s § 101 odst. 12 stavebního zákona. Předkupní právo je ujednáním mezi předkupníkem (věřitelem) a dlužníkem, díky kterému vzniká dlužníkovi povinnost nabídnout věc předkupníkovi ke koupi, pokud by ji chtěl prodat třetí osobě.²²⁷ Předkupní právo ve smyslu stavebního zákona nemá v českém právním řádu příliš dlouhou historii, zakotvil jej nově teprve stavební zákon účinný od 1. ledna 2007. Pohnutky k zavedení tohoto institutu do českého právního řádu důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu nespécifikuje, lze se však domnívat, že důvodem bylo právě posílení ochrany veřejných zájmů v procesech územního plánování. Vlastníci pozemků zatížených předkupním právem jsou omezeni ve své autonomii vůle pro případ zamýšleného úplatného převodu vlastnického práva. Jedná se o další z nástrojů, které může územní plán využít, a které umožňují upřednostnit některý z veřejných zájmů. Předkupní právo má za účel dát do souladu vlastnictví k pozemku s jeho navrhovanou funkcí, tak, aby pozemky sloužící zájmu veřejnému byly také ve vlastnictví osob veřejného práva.

Nový stavební zákon do budoucna s institutem předkupního práva nepočítá. Důvodová zpráva tuto změnu žádným způsobem neodůvodňuje, věnuje se pouze praktickým otázkám, jak nakládat s dříve vymezenými předkupními právy. Předkupní právo by mělo být plně nahrazeno možností vymezit veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření, pro které lze práva k pozemkům vyvlastnit.²²⁸ Možnost vyvlastnění pozemků je přitom nástrojem

²²⁵ Tato kapitola disertační práce vychází z následujících dvou autorkou zpracovaných a v odborném periodiku uveřejněných článků: LAJČÍKOVÁ, Anna. Předkupní právo ve stavebním zákoně a následky jeho porušení. *Právní rozhledy*, 2018, roč. 26, č. 2, s. 65-69; LAJČÍKOVÁ, Anna. Vymezení předkupního práva podle § 101 StávZ v teorii a praxi. *Právní rozhledy*, 2019, roč. 27, č. 8, s. 292-295.

²²⁶ BAHÝL. Ján. § 102. In: PRŮCHA, Petr a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Leges, 2017, s. 406.

²²⁷ § 2140 občanského zákoníku.

²²⁸ Důvodová zpráva k návrhu nového stavebního zákona, s. 207 [online]. Poslanecká sněmovna, 25. 11. 2019 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB9HX8DA>.

podstatně více zasahujícím do vlastnického práva. Předpokládám, že rezignace na úpravu předkupního práva ve stavebním zákoně je spojena se snahou zjednodušit celý systém stavebního práva. Je pravdou, že účely předkupního práva a vyvlastnění se shodují. Na druhou stranu je nutné podotknout, že zrušením předkupního práva dochází ke zrušení toho institutu, který dotčené vlastníky omezuje v menší míře, pouze při případném úplatném převodu vlastnického práva. Tuto skutečnost proto hodnotím negativně.

5.2. Vztah k cílům a úkolům územního plánování

Podle přílohy č. 6 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. je požadavek na prověření vymezení veřejně prospěšných staveb a veřejně prospěšných opatření, pro které bude možné uplatnit předkupní právo, již součástí zadání územního plánu. Podle přílohy č. 7 uvedené vyhlášky je pak vymezení veřejně prospěšných staveb a veřejných prostranství, pro které lze uplatnit předkupní právo součástí obsahu územního plánu. Podle současné právní úpravy musí územní plán při zřízení předkupního práva obsahovat vymezení veřejně prospěšných staveb a veřejných prostranství, pro které lze uplatnit, a označení subjektů, v jejichž prospěch je zřizováno. Nezbytnými náležitostmi je také uvedení parcelních čísel pozemků, názvů katastrálních území a případně dalších údajů podle § 8 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „katastrální zákon“).²²⁹ Územní plán tedy musí v případech vymezení předkupního práva vždy obsahovat tento minimální obsah.

Oproti tomu vyhláška č. 500/2006 Sb., ve znění účinném do 31. prosince 2012, stanovovala jako povinnou náležitost územního plánu výslovně pouze vymezení veřejně prospěšných staveb a opatření, pro které lze předkupní právo uplatnit.²³⁰ Vzniká tak otázka, zda musí územní plány vydané před 1. lednem 2013 obsahovat uvedení parcelních čísel pozemků s názvy katastrálních území či nikoli. Přejícná ustanovení k zákonu č. 350/2012 Sb. v bodě 9. stanoví: „*Vymezení předkupního práva v územním plánu nebo regulačním plánu, které je v rozporu s tímto zákonem, se nepoužije. Obec, která územní plán nebo regulační plán vydala, zašle příslušnému katastrálnímu úřadu bez zbytečného odkladu návrh na výmaz předkupního práva, které je v rozporu s tímto zákonem, z listu vlastnictví s uvedením katastrálních území a čísel parcel.*“²³¹ Vymezení předkupního práva bez uvedení nezbytných zákonných náležitostí proto nelze použít. Podle mého názoru je však možné

²²⁹ Bod I. odst. 1 písm. h) přílohy č. 7 a bod I. odst. 1 písm. h) přílohy č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.

²³⁰ Bod I. odst. 1 písm. h) přílohy č. 7 k vyhlášce 500/2006, ve znění platném do 31. prosince 2012.

²³¹ Čl. II bod 9. zákona č. 350/2012 Sb.

povinnost uvést parcelní čísla dovodit i z právní úpravy účinné před 1. lednem 2013. Podle § 5 odst. 1 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, účinného do 31. prosince 2013, musely být v listinách, které byly podkladem pro zápis do katastru nemovitostí, pozemky označeny parcelním číslem a názvem katastrálního území. Zároveň i v této době existovala povinnost vyznačit předkupní právo podle stavebního zákona v katastru nemovitostí. Na základě této právní normy proto existovala povinnost uvést v územním i regulačním plánu výpis pozemků s uvedením parcelního čísla a katastrálního území i před novelou stavebního zákona provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. Tento závěr ostatně zaujímal také Ministerstvo pro místní rozvoj.²³²

Na základě vymezení obsahu je patrné to, že předkupní právo je jedním z prostředků k dosažení veřejných zájmů na rozvoji území. Předkupní právo je tak nástrojem způsobilým vést k obecně prospěšnému souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území podle § 18 odst. 2 stavebního zákona a tím současně naplňovat cíle územního plánování. Předkupní právo umožňuje oprávněným osobám naplňovat veřejné zájmy na vzniku vyjmenovaných staveb, a to prostřednictvím možnosti získat pozemky pro jejich uskutečnění do svého vlastnictví. Na druhou stranu je nutné podotknout, že samotné předkupní právo není způsobilé k tomuto cíli schopné vést samo o sobě a je pouze prostředkem k jeho dosažení. Jde tak o nástroj upřednostňující veřejné zájmy.

Vedle toho je nutné si uvědomit, že předkupní právo na rozdíl od výše zkoumaných institutů nepodmiňuje provádění změn v území, vlastník je oprávněn tyto změny uskutečňovat, je pouze omezen pro případ úplatného převodu vlastnického práva k takto zatíženému pozemku. Pro stát nebo územní samosprávný celek tak předkupní právo není příliš spolehlivým nástrojem k zajištění veřejných zájmů, neboť k úplatnému převodu nemusí vůbec dojít.

Z úkolů územního plánování, k jejichž naplnění by mohlo předkupní právo přispívat, lze jmenovat stanovení podmínek pro obnovu a rozvoj sídelní struktury.²³³ Pro rozvoj sídelní struktury je totiž velice důležité vybudování potřebných veřejně prospěšných staveb nebo veřejných prostranství. Vymezením předkupního práva ve prospěch státu nebo územního samosprávného celku je přispíváno ke vzniku těchto staveb a veřejných prostranství. Vymezením předkupního práva jsou současně uplatňovány poznatky z oborů urbanismu a územního plánování podle § 19 odst. 1 písm. o) stavebního zákona.

²³² Metodický pokyn k obsahu části opatření obecné povahy, zasílané katastrálnímu úřadu k vyznačení předkupního práva [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj, 7. prosince 2010, s. 5 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=4729>.

²³³ § 19 odst. 1 písm. i) stavebního zákona.

5.3. Dopady do vlastnického práva

5.3.1. Vznik předkupního práva

Po vydání územního plánu zašle územní samosprávný celek neprodleně oprávněným a povinným osobám textovou část této územně plánovací dokumentace. Oprávněná osoba je povinna neprodleně poté učinit návrh na zápis předkupního práva do katastru nemovitostí. Předkupní právo vzniká nicméně již nabytím účinnosti zmíněných dokumentací. To samo o sobě může vyvolávat pochybnosti s ohledem na právní jistotu všech zúčastněných osob. Pokud oprávněná osoba tento návrh nepodá, zákon pro ni žádnou sankci nestanoví. Takový postup nelze přezkoumat ani v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 101b odst. 3 tohoto zákona se totiž při přezkumu opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl ke dni jeho vydání. Následný postup obce v tomto řízení proto přezkoumávat nelze.²³⁴ Vlastník pozemku nebo stavby je povinen předkupní právo od chvíle nabytí účinnosti územního plánu respektovat, bez ohledu na to, zda již bylo předkupní právo zapsáno do katastru nemovitostí. Jedná se totiž o předkupní právo vznikající přímo ze zákona.

Předkupní právo nemůže v souladu s § 101 odst. 1 stavebního zákona vzniknout, postačí-li pro veřejně prospěšnou stavbu zřízení věcného břemene. Veřejně prospěšnou stavbou je stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje, nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci. Zřízení věcného břemene je nuceným omezením vlastnického práva, které je možné pouze ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Nucené omezení vlastnického práva lze uplatnit pouze k účelům vymezeným ve zvláštních předpisech. V případě stavebního práva jsou tyto účely vymezeny v § 170 stavebního zákona.²³⁵ Zde vymezené účely se do jisté míry shodují právě s účely, pro které lze vymezit předkupní právo. Zřízení věcného břemene postačí například ve většině případů liniových staveb technické infrastruktury.²³⁶ Využití předkupního práva je tímto do velké míry limitováno. I přesto lze předkupní právo uplatnit pro stavby dopravní infrastruktury, občanského vybavení anebo pro vymezení veřejného prostranství.

V současné době neexistuje povinnost v územně plánovací dokumentaci vymezit stavby, pro něž lze uplatnit předkupní právo. Stavební zákon v § 101 odst. 1 stanoví: „*K pozemku určenému územním plánem nebo regulačním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu nebo veřejné prostranství a ke stavbě na tomto pozemku má obec nebo kraj anebo stát v*

²³⁴ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. října 2017, č.j. 66 A 4/2015-128.

²³⁵ K tomu podrobněji kapitola 7 disertační práce.

²³⁶ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. dubna 2017, sp. zn. 28 Cdo 349/2017.

rozsahu vymezeném touto územně plánovací dokumentací předkupní právo; to neplatí, pokud pro veřejně prospěšnou stavbu postačí zřízení věcného břemene.“ Citované ustanovení se do této podoby dostalo zákonem č. 350/2012 Sb. Podle důvodové zprávy k tomuto zákonu se nově umožnilo omezit využití předkupního práva jen na některé veřejně prospěšné stavby a veřejná prostranství výslovně uvedené v územním plánu nebo regulačním plánu. Rozsah uplatnění tohoto nástroje územního plánování je proto závislý na vymezení v územně plánovací dokumentaci.²³⁷ Uvedeným zákonem došlo k velké změně v užívání předkupního práva. Dřívější právní úprava totiž počítala s povinností využití předkupního práva pro vyjmenované stavby. Tato povinnost, která byla potvrzena i judikaturou,²³⁸ se proměnila v pouhou možnost, záviselá na úvaze oprávněné osoby.

Provedenou změnu hodnotím kladně. Smyslem předkupního práva je zajistit, aby oprávněná osoba mohla získat pozemek, který by měl sloužit veřejnému zájmu. Na druhou stranu, existují veřejně prospěšné stavby i veřejná prostranství, které jsou ve vlastnictví jiných osob, a přesto slouží veřejnému zájmu. Není důvod, proč v takovém případě vymezovat předkupní právo. Jak již bylo uvedeno, jde o podstatný zásah do vlastnického práva osob dotčených předkupním právem. V souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod musí být při používání ustanovení o mezích základních práv šetřeno jejich podstaty a smyslu. Podle mého názoru by povinnost vymezit předkupní právo mohla vedle toho vést k omezení rozvoje obcí a někdy dokonce až k absurdním důsledkům.

Podle § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, se pro každé dva hektary zastavitelné plochy bydlení, rekreace, občanského vybavení anebo smíšené obytné vymezuje související plocha veřejného prostranství o výměře nejméně 1000 m². Chce-li tedy obec vymezit na svém území nové zastavitelné plochy, má povinnost současně vymezit také plochy veřejného prostranství, pro které by ze zákona platilo předkupní právo. Oprávněné osoby by přitom právě z obavy z množství požadavků na využití předkupního práva při pořizování územně plánovací dokumentace mohly rezignovat na vymezování nových zastavitelných ploch. Tím by však v některých situacích jednaly v rozporu s cílem územního plánování stanoveným v § 18 stavebního zákona, spočívajícím v zajištění trvale udržitelného rozvoje území, to znamená i předpokladů pro výstavbu. Je také nutné si uvědomit, že funkční regulace ploch a vymezení nových zastavitelných ploch je za splnění podmínek § 55 odst. 4 stavebního zákona součástí

²³⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012, zvláštní část, k bodu 148 [online databáze]. C. H. Beck, 21. prosince 2011 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

²³⁸ Rozsudek NSS ze dne 8. února 2012, č. j. 6 Ao 8/2011–74, bod 30.

práva obce na samosprávu. Zásahy do tohoto práva jsou možné, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.²³⁹

Bránit se proti tomuto omezení lze již v průběhu pořizování územního plánu. Ochrana je možná i následně prostřednictvím návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Samotný § 101 stavebního zákona nenormuje žádný další způsob ochrany vlastníka proti samotnému předkupnímu právu. Umožňuje mu brojit pouze proti určené kupní ceně za zatížený pozemek nebo stavbu, a to prostřednictvím žaloby v civilním soudnictví.

5.3.2. Podmínky vymezení předkupního práva

Jedním z parametrů souladu územně plánovací dokumentace se zákonem je také proporcionalita řešení přijatého tímto nástrojem územního plánování. V rámci testu proporcionality se provádí vyhodnocení, zda územní plán umožňuje dosáhnout sledovaného cíle, zda s ním logicky souvisí a zda cíle nelze dosáhnout také jinými prostředky. Dalším kritériem je co nejmenší omezení adresátů a konečně i to, zda je následek způsobený předmětnou regulací úměrný sledovanému cíli.²⁴⁰

Nejvyšší správní soud pak ve své judikatuře vymezuje následující kritéria, která jsou aplikací testu proporcionality územně plánovací dokumentace. Zásah do práv musí mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, musí být činěn v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším způsobem, vedoucím ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.²⁴¹ V rámci posuzování proporcionality územního plánu vymezujícího předkupní právo se bude hodnotit jak regulativ vymezující plochy či koridory pro veřejně prospěšné stavby či veřejná prostranství, tak i vymezení pozemků v jejich rámci, pro které je možné uplatnit předkupní právo. Zásah do vlastnického práva tak budou představovat rovnou dva prostředky. Konkurujícím k vlastnickému právu zde bude veřejný zájem na vzniku takových staveb či zařízení. Zásah do vlastnického práva není a priori vyloučen, bude však nutné vyvážit mezi oběma uvedenými zájmy. Je samozřejmé, že může nastat také situace, kdy samotný zásah způsobený územním plánem, spočívající ve vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejného prostranství, bude vyhodnocen jako proporcionalní, kdežto stanovení předkupního práva již tuto hranici překročí.

V případě vymezení předkupního práva do územně plánovací dokumentace proto musí mít kraj či obec postaveno najisto, zda i přes formální dodržení veškerých pravidel nedochází

²³⁹ Čl. 101 odst. 4 Ústavy.

²⁴⁰ HLOUCH, Lukáš. In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 957.

²⁴¹ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. července 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120.

k takovému omezení vlastníka, které nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na daném využití pozemků.²⁴² První z podmínek testu proporcionality, tedy ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, bude podle mého názoru naplněn téměř vždy. A to zejména s ohledem na to, k jakým konkrétním stavbám a zařízením může být předkupní právo vymezeno.

Omezení vlastnického práva musí být také činěno jen v nezbytně nutné míře. Zde už bude posuzování komplikovanější. Bude-li se zohledňovat míra omezení, půjde zejména o rozsah veřejně prospěšných staveb a veřejných prostranství, pro které lze předkupní právo uplatnit. Vedle toho by měl být zvažován také rozsah, v jakém jsou dotčeny jednotlivé pozemky. Podle mého názoru ale bude nutné v této části zvažovat mimo jiné i tu skutečnost, zda vůbec oprávněný subjekt bude disponovat finančními prostředky, které by později umožnily předkupní právo využít. Pokud by totiž bylo vymezeno předkupní právo, se kterým daná oprávněná osoba vůbec nebude počítat ve svém rozpočtu, nelze takové omezení vlastnického práva podle mého názoru považovat za nezbytně nutné. Dalším krokem bude posouzení, zda je omezení předkupním právem k danému pozemku, stavbě nebo zařízení tím nejšetrnějším způsobem, který umožňuje vést ke stanovenému cíli. V tomto kroku bude nezbytné uvážit naplnění podmínky nemožnosti vymezení předkupního práva, postačí-li zřízení věcného břemene.

Splnění posledních dvou podmínek, tedy způsob prostý diskriminace a libovůle, je záležitostí nanejvýš individuální. O diskriminaci by se jednalo v případě, že by některé pozemky byly bez rozumného důvodu určeny k jinému využití než ostatní obdobné pozemky.²⁴³ Stejně tak by šlo o diskriminaci hovořit za situace, kdy by bez rozumného důvodu bylo zřízeno předkupní právo pouze vůči některým pozemkům. Podmínka absence libovůle bude naplněna, pokud bude dostatečně a racionálně odůvodněn postup pořizovatele územně plánovací dokumentace při stanovení prostorové a funkční regulace v území²⁴⁴ a samozřejmě i při možném vymezení pozemků, k nimž vzniká předkupní právo.

5.3.3. Povinnosti vlastníka spojené s předkupním právem

Vlastník má podle § 101 odst. 5 stavebního zákona povinnost v případě zamýšleného úplatného převodu tento záměr písemně oznámit oprávněnému s dotazem, zda tento svého předkupního práva využije. Který okamžik je nutné rozumět pod pojmem zamýšlený úplatný převod není ve stavebním zákoně specifikováno. V jakém okamžiku je tedy vlastník pozemku

²⁴² ZAHUMENSKÁ, Vendula, BENÁK, Jaroslav. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 82.

²⁴³ Rozsudek NSS ze dne 30. listopadu 2016, č.j. 6 As 39/2016–66, bod 59.

²⁴⁴ Rozsudek NSS ze dne 14. března 2018, č.j. 7 As 119/2017–43, bod 41.

nebo stavby zatížené předkupním právem povinen oznámit svůj záměr jej úplatně převést? V souladu se zněním tohoto ustanovení by se mohlo jednat jak o okamžik, kdy je uzavřena smlouva s koupěchtivým, tak o okamžik, kdy vlastník pozemku žádného konkrétního koupěchtivého nemá a má pouze v úmyslu vlastnické právo převést. Aby bylo možné tuto otázku vyřešit, bude nutné se v souladu s § 101 odst. 12 stavebního zákona obrátit na předpisy občanského práva, konkrétně na občanský zákoník, ve kterém je obsažena obecná úprava předkupního práva. Podle § 2143 občanského zákoníku platí, že povinnost prodávajícího nabídnout věc předkupníkovi ke koupi dospěje uzavřením smlouvy s koupěchtivým. To znamená, že aby vznikla povinnost nabídnout věc ke koupi, musí existovat třetí osoba, s níž již dlužník uzavřel smlouvu o úplatném převodu vlastnického práva.²⁴⁵ Poté, co uzavře vlastník pozemku nebo stavby smlouvu se třetí osobou (koupěchtivým), je povinen tento svůj záměr písemně oznámit oprávněné osobě.

Na druhou stranu, v odborné literatuře lze najít i názor, že na rozdíl od úpravy obsažené v občanském zákoníku je povinnost vázána pouze na neurčitě stanovenou podmínku zamýšleného převodu.²⁴⁶ Tento závěr by mohl vycházet z gramatického výkladu § 101 odst. 5 stavebního zákona, který říká: „*Povinný vlastník je v případě zamýšleného úplatného převodu povinen tento záměr písemně oznámit oprávněné osobě s dotazem, zda oprávněná osoba využije předkupního práva...*“ Z dikce citovaného ustanovení by mohlo vyplývat, že jde pouze o nabídkovou povinnost vlastníka pozemku nebo stavby bez nutnosti uzavírat smlouvu s koupěchtivým.²⁴⁷ Argumentací směřující k uvedenému závěru může být snaha nezatěžovat povinného náklady na zpracování kupní smlouvy, vypracování znaleckého posudku pro určení kupní ceny, popřípadě náklady na oddělení předkupním právem zatížené části pozemku.

S touto argumentací, ani se závěrem, ke kterému se snaží navést, se neztotožňuji. Povinnost nabídnout věc oprávněné osobě teprve v okamžiku, kdy je již uzavřena smlouva s koupěchtivým, je podle mého názoru podstatným znakem předkupního práva, který nelze odstranit pouhou domněnkou o specifičnosti předkupního práva ve stavebním zákoně. Obzvláště za situace, kdy na úpravu v občanském zákoníku stavební zákon přímo odkazuje. Nelze také argumentovat snahou šetřit náklady, když předkupní právo je už samo o sobě velkým omezením autonomie vůle vlastníka a nelze po povinném chtít, aby následně uzavíral

²⁴⁵ HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014)*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 118–120.

²⁴⁶ SMÍŠEK, Jaroslav. § 101. In MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 739.

²⁴⁷ Tamtéž.

smlouvy s koupěchtivým s kupní cenou stanovenou v souladu s podmínkami stavebního zákona. Když důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým byl stavební zákon novelizován, mluví v souvislosti s oznámením o zamýšleném úplatném převodu o nabídce oprávněné osobě, má podle mého názoru na mysli nabídku na využití předkupního práva, nikoli nabídku na uzavření kupní smlouvy. Opačným postupem by byla popřena samotná podstata předkupního práva.²⁴⁸ Lze se také domnívat, že závěr o nepotřebnosti uzavřít smlouvu s koupěchtivým, by mohl vést k velkým praktickým problémům. Předkupní právo by mohlo být povinnými vlastníky jednoduše obcházeno, protože předkupní právo by mohlo zaniknout podle § 101 odst. 8 stavebního zákona, aniž by nutně muselo dojít k následnému převodu vlastnického práva.

Argumentem pro závěr o povinnosti uzavřít smlouvu s koupěchtivým před nabídkou oprávněné osobě může být i právní úprava obsažená v zákoně č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 40/1964 Sb.“). Právní úprava § 101 stavebního zákona totiž byla účinná i v době účinnosti zákona č. 40/1964 Sb. a stejná problematika tak mohla vznikat i před rokem 2014, kdy uvedený zákon pozbyl platnosti. V § 602 zákona č. 40/1964 Sb. je zakotvena povinnost nabídnout věc oprávněnému tehdy, kdyby ji chtěl prodat. Jde tedy o obdobnou konstrukci, jakou dodnes zachovává stavební zákon, když přesný časový okamžik není určen. Komentářová literatura i v tomto případě dovozovala, že nabídková povinnost nemůže dospět dříve, než jsou ujednány veškeré podmínky smlouvy s koupěchtivým, za nichž by mu měla být věc převedena. Smlouva s koupěchtivým musela být uzavřena s podmínkou, že její účinky nenastanou, využije-li svého předkupního práva oprávněná osoba.²⁴⁹ Vlastník pozemku či nemovitosti za účinnosti tohoto zákona tedy měl povinnost učinit oznámení o záměru věci úplatně převést taktéž k okamžiku, v němž měl uzavřenou smlouvu s koupěchtivým. Ačkoli za dřívější právní úpravy nebyl přesně stanoven okamžik nabídkové povinnosti, judikatura stejně jako odborná literatura došly k závěrům, které jsou nyní výslovně upraveny v § 2143 občanského zákoníku.

Pro srovnání považuji za vhodné uvést, že také obecný zákoník občanský obsahoval v § 1072 obdobnou právní úpravu, když říká: „*kdo prodá věc s podmínkou, že mu ji kupec má nabídnouti k výkupu, kdyby ji chtěl zase prodati, má právo předkupní.*“ I zde dovodil Nejvyšší soud Československé republiky ve svém rozhodnutí ze dne 3. května 1923, Rv I

²⁴⁸ ELIÁŠ, Karel a kol. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář. 2. svazek.* Praha: Linde, 2008, s. 1753.

²⁴⁹ ELIÁŠ, Karel a kol. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář. 2. svazek.* Praha: Linde, 2008, s. 1757.

1506/22, že předpokladem pro uplatnění předkupního práva je uzavření smlouvy se třetí osobou pod podmínkou, že nebude uplatněno právo předkupní.²⁵⁰

Další z povinností zakotvených v § 101 odst. 5 stavebního zákona je umožnění prohlídky věci zatížené předkupním právem. Důvodem prohlídky je umožnění stanovení ceny pozemku nebo stavby znaleckým posudkem.

Poslední z povinností spojených s předkupním právem podle stavebního zákona je normována v § 101 odst. 7 stavebního zákona. V tomto případě se jedná o povinnost na straně oprávněné osoby. Oprávněná osoba je po uskutečnění nabídky povinna zaslat odpověď, zda předkupní právo využije. Pokud má zájem předkupní právo využít, musí v odpovědi vymezit předmět koupě, uvést kupní cenu a stanovit lhůtu pro uzavření smlouvy. Povinnému vlastníkovi také zašle návrh kupní smlouvy a vyhotovený znalecký posudek na cenu nemovitosti. V případě, že vlastník nebude souhlasit se stanovenou kupní cenou, vzniká mu povinnost zaslat oprávněné osobě svůj návrh na uzavření kupní smlouvy s jím navrženou kupní cenou. Kupní cena musí být ale i v tomto případě stanovena na základě znaleckého posudku, který bude zpracován podle stejných kritérií, jako znalecký posudek zpracovaný oprávněnou osobou.²⁵¹

5.3.4. Následky nesplnění některých povinností vlastníka

V § 101 odst. 11 stavebního zákona jsou normovány důsledky nedodržení některých povinností vlastníka pozemku nebo stavby ohledně předkupního práva. Konkrétně toto ustanovení říká, že nedodržení povinností podle § 101 odst. 5 a 7 stavebního zákona má za následek neplatnost právních jednání spojených s převodem pozemku nebo stavby na jinou osobu, než je oprávněný. Tato sankce se bude dle povahy povinností popsanych v předcházející podkapitole uplatňovat zejména, poruší-li vlastník povinnost písemně oznámit záměr úplatného převodu vlastnického práva k pozemku nebo stavbě zatížené předkupním právem a tyto nemovitosti převede na jinou osobu. Z povahy věci v případě zbylých dvou povinností o sankci neplatnosti hovořit nelze.

Zda se bude jednat o neplatnost absolutní či relativní, zákon explicitně neříká. V § 101 odst. 12 stavebního zákona pouze odkazuje na použití předpisů občanského práva, nestanoví-li stavební zákon jinak. Vzhledem k tomu, že se jedná právě o jeden z těchto případů, je nutné

²⁵⁰ Rozhodnutí dostupné zde: VÁŽNÝ, František. *Rozhodnutí nejvyššího soudu československé republiky ve věcech občanských. Ročník pátý, (od čísla 2136–3354) obsahující rozhodnutí z roku 1923*. Praha: Právnické vydavatelství v Praze, 1925, s. 767 a násl.

²⁵¹ Tato kritéria jsou specifikována v § 101 odst. 4 stavebního zákona.

odpověď na otázku stanovenou v úvodu této podkapitoly hledat také v občanském zákoníku, který obsahuje úpravu relativní i absolutní neplatnosti.

Prvotní úvahou je analogické využití právní úpravy následků porušení předkupního práva podle občanského zákoníku. Tyto následky se v uvedeném předpise liší podle toho, zda jde o předkupní právo věcné nebo obligacní.²⁵² V disertační práci je vycházeno z teze, že zákonné předkupní právo má věcně-právní povahu.²⁵³ Následky porušení předkupního práva s věcně-právní povahou jsou vedle obecné části občanského zákoníku normovány v jeho § 2144 odst. 1. Osoba oprávněná z předkupního práva (předkupník) má v takovém případě možnost domáhat se u osoby, která věc nabyla, aby mu ji za příslušnou úplatu převedla. Kromě toho je také možné, aby se osoba oprávněná z předkupního práva domáhala náhrady škody nebo aby v takovém případě neučinila nic s tím, že předkupní právo jí zůstane zachováno.²⁵⁴

V řešeném případě je z důvodu dikce stavebního zákona nutné vycházet přímo z úpravy neplatnosti v občanském zákoníku, která je obsahem § 574 a násl. Občanský zákoník rozlišuje neplatnost relativní a absolutní. Zásadní rozdíl mezi nimi je v tom, že v případě relativní neplatnosti nastávají její účinky teprve k okamžiku, kdy se jí oprávněná osoba dovolá.²⁵⁵ Naproti tomu absolutní neplatnost nastává ex lege. V jejich účincích už potom rozdíl není. Pokud uvedené vztáhneme na zkoumanou problematiku ze stavebního zákona, jde o to, zda stát nebo územní samosprávný celek jsou povinny namítat neplatnost úplatného převodu vlastnického práva k pozemku nebo stavbě, která je zatížena předkupním právem, či nikoli. Další otázka by pak mohla směřovat k tomu, zda kromě těchto uvedených osob má právo namítat neplatnost ještě někdo další.

Hned na úvod považuji za vhodné zmínit, že je nutné mít na paměti základ celé právní úpravy neplatnosti, a to, že na právní jednání je třeba spíše hledět jako na platné než jako na neplatné. Vzhledem k povaze povinnosti podle § 101 odst. 5 stavebního zákona lze toto vztáhnout podle mého názoru i na řešenou problematiku. Důvodem neplatnosti je podle § 580 občanského zákoníku rozpor právního jednání s dobrými mravy jakož i se zákonem, pokud to smysl a účel zákona požaduje. Důvodem neplatnosti je také požadavek na plnění nemožného. Absolutně neplatné je takové právní jednání, které se zjevně přičí dobrým mravům, které odporuje zákonu a zjevně narušuje veřejný pořádek, anebo které zavazuje k plnění od počátku

²⁵² HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014)*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 118–120.

²⁵³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. srpna 2003, sp. zn. 33 Odo 178/2003.

²⁵⁴ HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014)*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 121–124.

²⁵⁵ MELZER, Filip a kol. *Občanský zákoník: velký komentář. Svazek III, § 419-654*. Praha: Leges, 2014, s. 696.

nemožnému.²⁵⁶ Následkem porušení § 101 odst. 5 stavebního zákona je v souladu s § 101 odst. 11 stavebního zákona neplatnost takového jednání. Tato sankce tedy vyplývá již ze samotné dikce zákona. Zároveň smysl a účel zákona vyžadují, aby šlo o jednání neplatné. Smyslem uvedené právní normy je zajistit, aby oprávněná osoba mohla získat pozemek, který by měl sloužit veřejnému zájmu. Pokud by dané jednání nebylo neplatné, neměla by taková osoba možnost na základě předkupního práva nabýt pozemek do svého vlastnictví.

Nyní se pokusím aplikovat na případ porušení § 101 odst. 5 stavebního zákona důvody způsobující absolutní neplatnost právního jednání. Pokud nebude ani jeden z těchto důvodů dán, bude se muset jednat o neplatnost relativní. Jak je uvedeno již výše, občanský zákoník rozlišuje tři případy, kdy je možné uvažovat o absolutní neplatnosti. Přitom v případě řešeného problému připadá v úvahu aplikace pouze prvních dvou z nich – tedy zjevný rozpor s dobrými mravy a rozpor se zákonem a současné zjevné narušení veřejného pořádku.

Dobrymi mravy je nutné rozumět souhrn etických, obecně zachovávaných a uznávaných zásad, jejichž dodržování je mnohdy zajišťováno i právními normami tak, aby každé jednání bylo v souladu s obecnými morálními zásadami demokratické společnosti. Dobré mravy musí být posuzovány z hlediska konkrétního případu právě v daném čase, na daném místě a ve vzájemném jednání účastníků právních vztahů.²⁵⁷ Rozpor s dobrými mravy navíc musí být zjevný. Pokud by rozpor s dobrými mravy nebyl jednoznačný, je vždy nutné uzavřít, že nejde o neshodu s dobrými mravy.²⁵⁸ Domnívám se, že neinformování oprávněné osoby o zamýšleném prodeji nelze v kontextu dnešní doby posuzovat jako rozporné s morálními zásadami demokratické společnosti, natož s nimi zjevně rozporné. Stejně tak se nejedná o zjevné porušení zásad, které by byly v současnosti v naší společnosti obecně zachovávané a uznávané. Z těchto důvodů je nutné dospět k závěru, že porušení povinnosti podle § 101 odst. 5 stavebního zákona není v rozporu s dobrými mravy.

Dále je nutné zkoumat, zda porušení zkoumané povinnosti odporuje zákonu a současně zjevně narušuje veřejný pořádek. Veřejný pořádek je neurčitým právním pojmem, který v obecném smyslu představuje souhrn pravidel nebo zásad chování na veřejnosti.²⁵⁹ Jde o právní pojem, se kterým kromě občanského zákoníku pracuje značné množství právních předpisů. Obsah tohoto pojmu může být v čase velice proměnlivý. Uvedené tvrzení podpořil

²⁵⁶ § 588 občanského zákoníku.

²⁵⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. února 1998, sp. zn. II. ÚS 249/97.

²⁵⁸ MELZER, Filip a kol. *Občanský zákoník: velký komentář. Svazek III, § 419-654.* Praha: Leges, 2014, s. 721.

²⁵⁹ HENDRYCH, Dušan, POKORNÝ, Milan. Veřejný pořádek. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Právníký slovník.* 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1236.

již prvorepublikový Nejvyšší správní soud ve své judikatuře.²⁶⁰ Proto lze veřejný pořádek definovat pouze značně obecně. Nelze a priori říct, co lze k veřejnému pořádku řadit a co již nikoli. Takové určení bude vždy záležet na konkrétních okolnostech, jejichž řešení je v rukou soudní moci. Nejvyšší správní soud se i přes to pokusil definovat veřejný pořádek tak, že jde o: „*normativní systém, na němž je založeno fungování společnosti v daném místě a čase a jenž v sobě zahrnuje ty normy právní, politické, mravní, morální a v některých společnostech i náboženské, které jsou pro fungování dané společnosti nezbytné.*“²⁶¹

V řešeném případě dochází k rozporu s § 101 odst. 5 stavebního zákona a zároveň k jednání rozpornému se stavem zapsaným v katastru nemovitostí, kam se předkupní právo zapisuje. Smyslem institutu předkupního práva je posílení ochrany veřejných zájmů v procesech územního plánování. Konkrétním veřejným zájmem je přitom požadavek na vznik veřejně prospěšných staveb a veřejných prostranství. Pojem veřejného zájmu však nelze směřovat s pojmem veřejného pořádku, ačkoli spolu souvisí.²⁶² Aby šlo o zásah do veřejného pořádku, musela by být intenzita zásahu do veřejného zájmu taková, že nápravu tohoto zásahu by nešlo nechat v rukou jednotlivce.²⁶³ Porušení předkupního práva by muselo být tak intenzivním porušením veřejného zájmu, že by nebylo možné nechat pouze na oprávněných osobách, aby se jej dovolávaly. Je taková situace v námi řešeném případě vůbec myslitelná?

Jak již bylo výše uvedeno, předkupní právo lze uplatnit pro stavby dopravní infrastruktury, občanského vybavení anebo pro vymezení veřejného prostranství. U těchto staveb je však podle mého názoru možné nechat pouze na oprávněných osobách, aby se dovolávaly neplatnosti jednání povinné osoby. Je totiž především úkolem státu a příslušného územního samosprávného celku, aby ve veřejném zájmu vymezily pozemky nebo realizovaly zmíněné stavby. Z tohoto důvodu se kloním k závěru, že porušení povinnosti podle § 101 odst. 5 stavebního zákona vede pouze k relativní neplatnosti takového jednání.

Podporu pro tento závěr lze nalézt také v zákoně č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „památkový zákon“), konkrétně v analogii se zákonným předkupním právem upraveným v § 13 památkového zákona. Podle tohoto ustanovení platí, že je vlastník kulturní památky povinen v případě zamýšleného prodeje kulturní památky ji přednostně nabídnout ministerstvu kultury ke koupi. Přitom je porušení uvedeného předkupního práva sankcionováno relativní neplatností, když § 13 odst. 4 památkového zákona říká: „*Nesplní-li vlastník kulturní památky povinnost uvedenou v*

²⁶⁰ Např. v rozsudku NSS ze dne 20. května 1924, 8811/24 (Boh. A 3637/24).

²⁶¹ Rozsudek NSS ze dne 16. května 2007, č.j. 2 As 78/2006-64.

²⁶² MELZER, Filip a kol. *Občanský zákoník: velký komentář. Svazek I, § 1-117*. Praha: Leges, 2013, s. 59.

²⁶³ Tamtéž, s. 61.

odstavci 1, je právní úkon, kterým převedl vlastnictví ke kulturní památce na jinou osobu neplatný, pokud se této neplatnosti dovolá ministerstvo kultury.“ Skutečnost, že v uvedeném případě jde o relativní neplatnost, byla potvrzená také judikaturou.²⁶⁴

Na druhou stranu, nelze podle mého názoru zcela vyloučit ani situaci, kdy by mohlo dojít ke zjevnému porušení veřejného pořádku současně s porušením § 101 odst. 5 stavebního zákona. V případě některých výše uvedených staveb může být dán veřejný zájem na tom, aby kupní smlouva mezi osobou povinnou a koupěchtivým byla absolutně neplatná a nepostačovalo by, aby se neplatnosti mohla dovolávat pouze oprávněná osoba. To by se mohlo týkat zejména některých důležitých staveb dopravní infrastruktury. Jak již bylo zmíněno, bude nutné rozhodovat dle okolností daného případu a pečlivě zvažovat, zda se o takovou situaci bude jednat. Při tomto posuzování budou hrát roli hodnotová rozhodnutí platného právního řádu a aktuální vnímání veřejnosti.²⁶⁵ V případě zmíněných staveb dopravní infrastruktury by se dále podrobněji mohla zvažovat například nutnost vybudování dopravní infrastruktury s ohledem na ochranu veřejných zájmů. Na základě zvážení těchto skutečností by pak bylo možné dospět k závěru, že porušení povinnosti podle § 101 odst. 5 stavebního zákona má za následek absolutní neplatnost. Ve většině případů však nenacházím důvod, který by vynucoval uplatnění absolutní neplatnosti, a proto mám za to, že porušení § 101 odst. 5 stavebního zákona by mělo zásadně vést k závěru o relativní neplatnosti.

5.4. Exkurz do německé právní úpravy

Ačkoli se právní úprava předkupního práva ve stavebním zákoně zdá poměrně podrobnou, při srovnání s německou právní úpravou předkupního práva v BauGB tomu tak není. Německý stavební zákon taktéž zná nástroj předkupního práva a vymezuje jej v §§ 24–28 BauGB. Jedná se o jeden z nástrojů sloužících k zajištění územního plánování.²⁶⁶ Rozlišuje se mezi obecným a zvláštním předkupním právem. Koncepce předkupního práva se od české odlišuje už v základu v tom, že předkupní právo vzniká ve vymezených případech přímo ze zákona, aniž by bylo nutné toto stanovit v územním nebo regulačním plánu. Předkupní právo se týká zejména pozemků k využití ve veřejném zájmu.²⁶⁷ Ostatně i § 24 odst. 3 BauGB říká, že předkupní právo může být uplatněno pouze, ospravedlňuje-li jej veřejný zájem.²⁶⁸

²⁶⁴ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 22. června 2011, sp. zn. 30 Cdo 3978/2009.

²⁶⁵ MELZER, Filip a kol. *Občanský zákoník: velký komentář. Svazek I, § 1-117*. Praha: Leges, 2013, s. 61.

²⁶⁶ JARASS, Hans D. KMENT, Martin. *Baugesetzbuch. 2. vydání*. Mnichov: C. H. Beck, 2017, s. 259.

²⁶⁷ § 24 odst. 1 BauGB.

²⁶⁸ § 24 odst. 3 věta první BauGB: „*Das Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt.*“

Německá právní úprava se tak ve vzniku přímo ze zákona blíží právní úpravě účinné v České republice do 31. 12. 2012. I přesto lze tuto právní úpravu hodnotit kladně. Existují v ní totiž pojistky, které činí podle mého názoru německou právní úpravu předkupního práva efektivní za současného šetření vlastnických práv dotčených osob. Stavební zákon přiznává kupujícímu veřejné subjektivní právo odvrátit využití předkupního práva, pokud sám uskuteční ten účel, ke kterému bylo předkupní právo zřízeno. V takovém případě totiž neexistuje veřejný zájem, aby obec svého předkupního práva využila.²⁶⁹ Nedochozí tak k blokačním účinkům popsaným v podkapitole 5.3.1. disertační práce, ke kterým vedla česká právní úprava účinná do 31. 12. 2012.

Na druhou stranu lze upozornit, že i ve Spolkové republice Německo se objevují kritické hlasy vůči tomuto nástroji. Jedním ze zásadních důvodů je jeho malá využívanost. Ta pramení obdobně jako v České republice z nedostatku financí obcí na využití předkupního práva. Vedle toho je kritizována široká škála možností, v nichž lze předkupní právo uplatnit. Veřejný zájem, který podmiňuje využití předkupního práva, je totiž definován natolik obecně, že jej lze nalézt skoro v každém záměru.²⁷⁰

5.5. Předkupní právo v praxi

Předkupní právo ve stavebním zákoně je institutem často i odbornou veřejností opomíjeným. O tom svědčí i rozsah odborné literatury k tomuto tématu. Jedná se opravdu o natolik okrajový institut, kterému není zapotřebí blíže se věnovat, nebo se naopak jedná o institut v praxi běžně využívaný? Následující podkapitola disertační práce je proto opět věnována analýze vymezení předkupního práva v praxi. Cílem zjištění je, zda územně plánovací dokumentace vydané obcemi s rozšířenou působností v rámci Olomouckého kraje vůbec využívají zkoumaný institut předkupního práva a pokud ano, tak pro jaké účely. Vedle toho disertační práce zkoumá, zda jsou v případě vymezení předkupního práva v územním plánu dodržovány základní zákonné náležitosti. Jednou z nich je to, zda obce splnily svou povinnost k zápisu předkupního práva do katastru nemovitostí.

Územní plán Hranic předkupní právo vymezuje ve prospěch občanského vybavení (dostavba domova seniorů) a veřejného prostranství, spočívajícího v přestavbě místní komunikace.²⁷¹ Celkem se jedná o pět pozemků, pro které je územním plánem vymezeno

²⁶⁹ JARASS, Hans D. KMENT, Martin. *Baugesetzbuch*. 2. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2017, s. 270.

²⁷⁰ GÖHNER, Torsten. *Das gemeindliche Vorkaufsrecht*. Hamburg: Verlag Dr. Kováč, 2006, s. 161–162.

²⁷¹ Územní plán Hranic, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 68 [online]. Město Hranice [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.mesto-hranice.cz/uzemni-plan-hranic>.

předkupní právo. Dle údajů dostupných volně v katastru nemovitostí²⁷² oprávněná osoba, kterou je město Hranice, nedodržela povinnost zápisu předkupního práva do katastru nemovitostí.

Územní plán města Konice určuje pozemky, k nimž má toto město předkupní právo, ve prospěch občanského vybavení a veřejných prostranství. V rámci občanského vybavení se jedná o pozemky pro zařízení sociálních služeb a vzdělávání a pro hřbitov. Plochy veřejných prostranství jsou pak vymezeny pro zajištění dopravní obsluhy území.²⁷³ Stejně jako v předchozím případě, nejsou ani zde pozemky zatížené předkupním právem zapsány v katastru nemovitostí.

Další obcí s rozšířenou působností je město Přerov. Tento územní samosprávný celek vymezil předkupní právo dokonce pro několik stovek pozemků, a to ve prospěch veřejných prostranství sloužících jak pro dopravu, tak pro městskou zeleň. Počet pozemků, ke kterým je zřízeno předkupní právo, je oproti ostatním zkoumaným obcím nepoměrně větší. V tomto případě se navíc rozlišuje mezi předkupním právem, kdy je oprávněnou osobou samotné statutární město Přerov a kdy Olomoucký kraj.²⁷⁴ Oproti předchozím obcím s rozšířenou působností je dodržena také povinnost zápisu do katastru nemovitostí, a to ze strany obou oprávněných osob.

V případě obcí Jeseník, Lipník nad Bečvou, Litovel, Olomouc, Prostějov, Šternberk, Šumperk a Uničov nejsou vymezeny pozemky s předkupním právem. V případě obce Mohelnice bylo od vymezení předkupního práva v územním plánu upuštěno teprve v nedávné době, a to změnou územního plánu účinnou ke dni 22. března 2019.²⁷⁵ Taktéž Zábřeh nedávno vydanou změnou územního plánu od vymezení pozemků s možností uplatnit předkupní právo upustil. Změna nabyla účinnosti k 9. srpnu 2019.²⁷⁶

Z výše uvedeného vyplývá, že většina obcí s rozšířenou působností v rámci Olomouckého kraje předkupní právo nezřídila. Jsou ale i opačné případy, kdy je předkupní právo vymezeno dokonce k několika stovkám pozemků. Nelze proto říct, že se jedná o institut

²⁷² Veškeré údaje z katastru nemovitostí jsou dostupné z: <https://nahlizenidokn.cuzk.cz>.

²⁷³ Územní plán Konice, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 53–54 [online]. Město Konice [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.konice.cz/zmena-c-2-up-konice/d-11715>.

²⁷⁴ Územní plán Přerov, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 31–33 [online]. Statutární město Přerov [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.prerov.eu/cs/magistrat/investice-a-rozvoj/uzemni-planovani/uzemni-plan-mesta-prerova/dokumentace-up-mesta-prerova-uplne-zneni-po-zmene-c-12b.html>.

²⁷⁵ Změna č. 2 Územního plánu Mohelnice, odůvodnění, s. 40 [online]. Město Mohelnice [cit. 13. února 2022]. Dostupná na <https://www.mohelnice.cz/uzemni-plan-mohelnice/d-218110>.

²⁷⁶ Změna č. 1 Územního plánu Zábřeh, odůvodnění, s. 190–191 [online]. Město Zábřeh [cit. 13. února 2022]. Dostupná na <https://www.zabreh.cz/zmena-c-1-uzemniho-planu-zabreh/ds-1610/archiv=0&p1=1734>.

v praxi nepoužívaný. Pokud se obce rozhodly vymezit v územním plánu předkupní právo, byl převažujícím účelem vznik veřejného prostranství.

	Hranice	Jesník	Konice	Lipník n./B.	Litovel	Mohelnice	Olomouc	Přerov	Prostějov	Šternberk	Šumperk	Uničov	Zábřeh
Počet pozemků s předkupním právem celkem	5	0	58	0	0	0	0	963	0	0	0	0	0
- Z toho pro veřejná prostranství	1	0	39	0	0	0	0	963	0	0	0	0	0
- Z toho pro technickou infrastrukturu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
- Z toho pro občanské vybavení	4	0	19	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ve prospěch státu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ve prospěch kraje	0	0	0	0	0	0	0	41	0	0	0	0	0
Ve prospěch obce	5	0	58	0	0	0	0	992	0	0	0	0	0

5.6. Dílčí závěr

Předkupní právo je nástrojem pro naplnění územního plánu, když umožňuje uvést do souladu navrhované využití území s vlastnickým právem. Jedná se o další z nástrojů umožňujících prosadit veřejné zájmy na úkor vlastnického práva dotčených osob. Vždy je proto nezbytné zkoumat proporcionalitu tohoto omezení, a to jak ve vztahu k vymezení veřejně prospěšných staveb a veřejných prostranství a staveb na nich, tak i ve vztahu k samotnému stanovení předkupního práva k nim. Předkupní právo je prvním ze zkoumaných nástrojů, které vlastnické právo neomezují prostřednictvím podmínění rozhodování o změnách v území.

V současné právní úpravě neexistuje povinnost vymezit v územním plánu předkupní právo. Tomu odpovídá také analytická část disertační práce, podle níž byl tento nástroj využit pouze v případě tří územních plánů obcí s rozšířenou působností v rámci Olomouckého kraje. Na druhou stranu se nejedná o institut, který by územní plány vůbec nevyužívaly. Do budoucna se však s tímto nástrojem již nepočítá, a to s ohledem na možnost využití

vyvlastnění. To nepovažuji za správné, neboť předkupní právo je tím z nástrojů, který znamená nižší míru zásahu do vlastnického práva.

Vymezení předkupního práva znamená pro povinné vlastníky současně několik povinností. Nejdůležitější z nich je povinnost v případě zamýšleného úplatného převodu nabídnout věc oprávněné osobě. Dospěla jsem k závěru, že tato povinnost dospěje okamžikem uzavření smlouvy s třetí osobou, koupěchtivým. Porušení uvedené povinnosti však podle mého názoru povede v zásadě pouze k relativní neplatnosti právního jednání.

6. Náhrady za změnu v území²⁷⁷

6.1. Charakteristika

Náhrady za změnu v území jsou vedle předkupního práva druhým z institutů řazených ve stavebním zákoně k dílu úpravy vztahů v území. Právní úprava náhrad za změnu v území je obsažena v § 102 stavebního zákona. Předchozí právní úprava, zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen „zákon č. 50/1976 Sb.“), právní úpravu náhrad za změnu v území neobsahovala, do českého právního řádu se tak dostala teprve s účinností stavebního zákona. Deklarovaným smyslem zavedení zkoumaného institutu bylo umožnit využití území a upravit vlastnické vztahy v něm, aby mohlo být využíváno hospodárně a ve prospěch všech vlastníků.²⁷⁸

Na rozdíl od výše zkoumaných institutů není náhrada za změnu v území explicitně obsahem územního plánu. Možnost jejího poskytnutí v návaznosti na územní plán je zakotvena přímo v § 102 odst. 2 stavebního zákona, podle nějž *„vlastníkovi pozemku, kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu, náleží náhrada vynaložených nákladů na přípravu výstavby v obvyklé výši.“* Poskytnutí náhrady za změnu v území je tak ze zákona následkem vydání územního plánu nebo jeho změny v případech, kdy je tím způsobena majetková újma. Bližší podmínky vzniku nároku na náhradu za změnu v území jsou předmětem samostatných podkapitol.

Kromě výše uvedené typové situace pro poskytnutí náhrad za změnu v území pokrývá stavební zákon ještě další dvě. První je upravena v § 102 odst. 1 stavebního zákona. Vztahuje se na situace, kdy byla vlastníkovu pozemku nebo stavby omezena jeho práva územním opatřením o stavební uzávěře a zároveň mu tím byla způsobena majetková újma. Náhradu je možné požadovat pouze tehdy, vydá-li rada obce v přenesené působnosti územní opatření o stavební uzávěře, v němž stanoví omezení nebo zákaz stavební činnosti na určitém území, dobu trvání takového omezení a případné podmínky pro udělení výjimky. V takovém případě může být vlastník poškozen po určitou dobu trvající nemožností pozemek zastavět.

Stavební zákon naopak nepředpokládá poskytnutí náhrady pro případ způsobení újmy územním opatřením o asanaci území. Územní opatření o asanaci území se vydává na území postiženém živelní pohromou nebo závažnou havárií, v jejímž důsledku došlo k podstatnému

²⁷⁷ Tato kapitola disertační práce vychází z následujícího autorkou zpracovaného a v odborném periodiku uveřejněného článku: LAJČÍKOVÁ, Anna. Náhrada za změnu v území. *Právní rozhledy*, 2018, roč. 26, č. 13-14, s. 499-504.

²⁷⁸ Důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu, hlava III. Nástroje územního plánování [online databáze]. C. H. Beck [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](https://db.beck-online.cz).

zásahu do využití území, anebo pro zastavěné území, ve kterém jsou závadné stavby, z důvodů hygienických, bezpečnostních, požárních, provozních a ochrany životního prostředí, u nichž je ve veřejném zájmu nutné nařídit odstranění závad staveb a úpravy staveb. Podle § 100 odst. 4 stavebního zákona pozbývá v dotčeném území platnosti územně plánovací dokumentace. Ta musí být změněna nebo nahrazena novou územně plánovací dokumentací. Vzhledem k tomu, že tato skutečnost může vyústit k zásahu do práv dotčených osob, je v § 98 odst. 3 stavebního zákona upravena možnost podávat námitky proti návrhu územního opatření o asanaci území. Zákon tedy přímo předpokládá možnost obrany proti uvedenému územnímu opatření. Náhrada pak může příslušet z důvodu vydání nové územně plánovací dokumentace, v jejímž důsledku došlo ke zrušení určení pozemku k zastavění. Vedle toho si je nutné uvědomit, že v souladu s výše uvedeným je účelem asanace území jeho zhodnocení. Lze si tak jen těžko představit situace, kdy by tímto samotným opatřením vznikla vlastníku újma. V případě nahrazení územně plánovací dokumentace novou v neprospěch vlastníka lze již využít jiných uvedených typových případů poskytování náhrady za újmu.

Posledním z případů normovaných § 102 odst. 2 stavebního zákona je poskytnutí náhrady vlastníkovu pozemku nebo 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 stavebního zákona oprávněna vykonávat práva z nich vyplývající, pokud uvedenou změnou nebo zrušením bylo zrušeno určení pozemku k zastavění. Vlastníku či jiné oprávněné osobě musela i v tomto případě vzniknout prokazatelná újma.

Nejdříve se budu ve stručnosti věnovat odkazu na regulační plán. Stavební zákon mluví pouze obecně o regulačním plánu, z jazykového výkladu proto lze dovodit, že § 102 odst. 2 stavebního zákona lze využít pro regulační plán nahrazující územní rozhodnutí podle § 61 odst. 2 stavebního zákona stejně jako pro ten, který jej nenahrazuje. Tento výklad odpovídá také smyslu a účelu uvedené normy. Pokud v prvním uvedeném typovém případě je náhrada poskytována pouze pro územní plán jako jeden z typů územně plánovací dokumentace, mělo by být poskytování náhrad upraveno i pro jeho další typ, tedy pro regulační plán. Bylo by v rozporu se smyslem poskytování náhrad, aby právní úprava odmítala poskytnout náhradu v případě, že regulační plán nenahrazuje územní rozhodnutí.

Zbývající alternativy pro uplatnění náhrad dle zkoumaného ustanovení pak směřují již čistě k vydání rozhodnutí či jiného úkonu stavebního úřadu, které přímo umožňuje provedení změny v území. V tomto případě bude nutné pozemkem určeným k zastavění rozumět stavební pozemek ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. V následujícím textu už

se budu zaměřovat pouze na první z uvedených typů náhrad za změnu v území. Tyto jediné jsou totiž nástrojem vázaným k územnímu plánu nebo jeho změně a je možné je považovat za nástroj prosazování cílů a úkolů územního plánování.

S poskytováním náhrad za změnu v území počítá i nový stavební zákon. Jeho pojetí vychází do velké míry ze současné právní úpravy, když žádné rozsáhlejší změny v koncepci poskytování náhrad za změnu v území nad rámec těch vyvolaných změnami na dnešním úseku územního rozhodování se nenavrhují.²⁷⁹ To potvrzuje i důvodová zpráva k tomuto zákonu.²⁸⁰ Bohužel tak budoucí právní úprava rezignuje na vyřešení problémů, které přináší i současná právní úprava a které jsou popsány v jednotlivých podkapitolách textu.

6.2. Vztah k cílům a úkolům územního plánování

Náhrada za změnu v území je podle § 102 odst. 2 stavebního zákona poskytována v situacích, kdy vlastník pozemku mohl dle dřívějšího územního plánu svůj pozemek využít pro výstavbu, přičemž nový územní plán nebo jeho změna tuto možnost do budoucna vyloučila. Platí, že z existence dřívějšího územního plánu stanovujícího funkční využití území, nelze dovozovat vytvoření správní praxe, která by byla závazná. Územní plánování je činností koncepční a dlouhodobou, v níž se střetávají různé veřejné i soukromé zájmy.²⁸¹ Nelze tedy lpět na neměnném způsobu využívání území. Jinou otázkou je však stanovení náhrady za takové změny v možnosti využití území. Náhradu je proto nutné chápat jako nástroj územního plánu, díky kterému je v případě zohlednění veřejného zájmu územním plánem, přičemž v důsledku toho dojde k omezení vlastnického práva, zajištěna kompenzace ve prospěch vlastníka.

Náhrada náleží každému vlastníkovi, kterému při splnění všech podmínek podle § 102 stavebního zákona vznikla majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění. Pokud se jedná o naplňování cílů územního plánování, jsou náhrady za změnu v území jednoznačně nástrojem sloužícím ve prospěch soukromých zájmů a tím k ochraně vlastnického práva. Cílem územního plánování je v souladu s § 18 odst. 2 stavebního zákona dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Ke zrušení určení pozemku k zastavění, které je předpokladem pro poskytnutí náhrady, dochází typicky z důvodu ochrany některého z veřejných zájmů. Mohlo by jít například o zájem na ochraně zemědělského půdního fondu nebo na tvorbě podmínek pro snižování nebezpečí

²⁷⁹ § 133 a násl. nového stavebního zákona.

²⁸⁰ Důvodová zpráva k návrhu stavebního zákona, s. 127 [online]. Poslanecká sněmovna, 25. 11. 2019 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBJ9HX8DA>.

²⁸¹ Rozsudek NSS ze dne 21. října 2009, č. j. 6 Ao 3/2009–76.

ekologických a přírodních katastrof. Vzhledem k jednostrannému upřednostnění veřejných zájmů je za splnění daných podmínek kompenzován zájem soukromý prostřednictvím poskytnutí náhrad za změnu v území.

Pokud jde o jednotlivé úkoly územního plánování, může jich být plněna široká škála s ohledem na účely, v jejichž prospěch byla zrušena možnost zastavět pozemek. Může se jednat o naplnění úkolu podle § 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, pokud by musely být pozemky využity pro nezbytná veřejná prostranství. Dále by se mohlo jednat o úkoly spočívající v tvorbě podmínek pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof podle § 19 odst. 1 písm. g) stavebního zákona, pokud bylo nutné pozemky zahrnout například do protipovodňové ochrany. Jmenovat je nutné i stanovení podmínek pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů před negativními vlivy záměrů na území.²⁸² K poskytnutí náhrad za změnu v území musí být vždy přistupováno v souladu s úkolem prověření a tvorby podmínek pro hospodárné vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů na změny v území.²⁸³ Obec by měla při zrušení určení pozemku k zastavění dbát tohoto úkolu, neboť si musí být vědoma, že zrušení určení pozemku k zastavění vede při splnění dalších podmínek k poskytnutí náhrady. Náhrada je přitom poskytována z rozpočtu územního samosprávného celku.

6.3. Vztah k vlastnickému právu

6.3.1. Předpoklady uplatnění náhrady za změnu v území

6.3.1.1. Zrušení určení pozemku k zastavění

V § 102 odst. 2 stavebního zákona se uvádí jako jeden z předpokladů poskytnutí náhrady zrušení určení pozemku k zastavění. Ve zkoumané normě užitý pojem pozemek určený k zastavění není stavebním zákonem blíže definován. Územní plán, za předpokladu, že nebyl pořízen s prvky regulačního plánu, pracuje v souladu s § 43 odst. 1 s plochami a koridory, nikoli s jednotlivými pozemky. Plochou vymezenou k zastavění je v souladu s § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona zastavitelná plocha. Z hlediska smyslu a účelu zkoumané normy se však nelze omezit pouze na ty plochy, které byly nově určeny k zastavění, ale také na všechny další, které jsou součástí zastavěného území. Územní plán totiž může tyto plochy určit jako plochy přestavby ke změně stávající zástavby nebo k obnově či novému opětovnému využití znehodnoceného území. I v takovém případě jde totiž o plochy, které

²⁸² § 19 odst. 1 písm. m) stavebního zákona.

²⁸³ § 19 odst. 1 písm. j) stavebního zákona.

mohou být zastavěny a jejichž využití může nová územně plánovací dokumentace nebo její změna upravit.

V § 102 odst. 2 stavebního zákona se uvádí, že nárok na náhradu za změnu v území má ten, jemuž byla způsobena majetková újma „v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění.“ Právní norma tak předpokládá, že možnost zastavění pozemku, jak je vyložena výše, byla zrušena. To znamená, že jakákoli z výše uvedených možností zařazení pozemku do plochy umožňující jeho zastavění bude zrušena. Zároveň se nemusí vždy jednat o nezastavitelný pozemek ve smyslu definice uvedené v § 2 odst. 1 písm. e) stavebního zákona. Možnost zastavění pozemku musí být zrušena. To znamená, že pro náhradu ve smyslu § 102 stavebního zákona nebude stačit, pokud bude možnost zastavění pozemku pouze omezena. Pod omezení lze řadit změnu zařazení do funkčního typu ploch, ale i zpřísnění podmínek vztahujících se k dané funkční ploše. Takovou změnou je například snížení maximální možné výšky zástavby nebo procenta zastavění. Současně by se náhrada nevztahovala ani na situace, kdy je pozemek nadále určen k zastavění stavbou ve veřejném zájmu.

Z hlediska právního státu lze proto právní úpravu hodnotit v tomto ohledu za nedostatečnou. Dle mého názoru by se náhrada měla vztahovat i na výše pojmenované případy, kdy nepochybně také dochází k omezení vlastnického práva. V současné době by bylo nutné na tyto případy omezení vlastnického práva aplikovat přímo čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Tento způsob poskytování náhrady je ale podle mého názoru v rozporu s principem právní jistoty. Současně je náhrada vázána pouze na znehodnocení pozemku. V úvahu by však mohl přicházet i opačný případ, kdy k náhradě za změnu v území dojde ve prospěch územních samosprávných celků z důvodu zhodnocení pozemků prostřednictvím určení k zastavění.

6.3.1.2. Majetková újma

Dalším předpokladem uplatnění ustanovení o náhradách za změnu v území je vznik majetkové újmy vlastníkovu pozemku. Samotný pojem majetková újma není stavebním zákonem definován. Definici nepodává ani občanský zákoník. Na jeho použití sice stavební zákon oproti úpravě předkupního práva výslovně neodkazuje, nicméně vzhledem k charakteru náhrad se jeho použití jako předpisu subsidiárního nabízí. Za újmu lze považovat ztrátu, kterou osoba utrpí na právem chráněném statku.²⁸⁴ V našem případě půjde o ztrátu na vlastnickém právu. Předpokladem způsobení újmy není protiprávnost jednání. Z tohoto

²⁸⁴ HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014)*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1497.

důvodu se nejedná o škodu, protože není naplněn jeden z minimálních předpokladů odpovědnosti za škodu.²⁸⁵ Pro vznik nároku na náhradu za změnu v území totiž není vyžadována protiprávnost jednání. Naopak, jednání obce vedoucí k vydání územního plánu bude ve většině případů jednáním v souladu s právem.

Pojem majetek je definován v § 495 občanského zákoníku, podle kterého majetek tvoří vše, co osobě patří. Podle stávající právní úpravy si však už nelze vystačit s úzkým vymezením majetkové újmy jako pouhé újmy na majetku. Podle § 2894 občanského zákoníku zahrnuje povinnost nahradit újmu vždy povinnost k úhradě újmy na jmění. Jměním se rozumí v souladu s § 495 občanského zákoníku souhrn majetku a dluhů osoby. Pod náhradou újmy podle § 102 stavebního zákona je proto nutné rozumět újmu na aktivech i pasivech vlastníka.

Sporné může být dále to, zda součástí vzniklé újmy může být také ušlý zisk. Jedná se o situace, kdy navzdory očekávání s ohledem na pravidelný běh věcí nedojde k rozmnožení majetku.²⁸⁶ Zatímco skutečnou škodou se rozumí snížení aktiv a navýšení pasiv, pod ušlým ziskem se chápá způsobení újmy spočívající v nezvýšení aktiv a nesnížení pasiv.²⁸⁷ Pokud jde o obecné předpisy o náhradě škody, hradí se skutečná škoda a ušlý zisk.²⁸⁸ Taktéž při srovnání s právní úpravou zakotvenou v zákoně č. 82/1998 Sb., 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), ve znění pozdějších předpisů, zjistíme, že se počítá také s náhradou ušlého zisku.

I přesto se prozatím k této možnosti soudní praxe staví odmítavě. Ústavní soud v nálezu ze dne 10. dubna 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17 dospívá k závěru, že: „*Umožňuje-li územní plán výstavbu, neznamená to bez dalšího právní nárok na vydání správního úkonu o povolení umístění či dokonce realizace zamýšleného stavebního záměru. Zrušení územního plánu neznamená pro dotčené osoby, že by nemohly o změnu nebo úpravu územního plánu podle jejich představ usilovat znovu. Nicméně nelze se domáhat náhrady ušlého zisku v důsledku nedokončení obchodu pouze s odkazem na dobrou víru v aktuální podobu územního plánu, neboť, jak bylo uvedeno výše, na určitou podobu územního plánu není právní nárok.*“ V rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 8. srpna 2017, sp. zn. 30 Cdo 3292/2015 se uvádí, že samotná možnost zjištění, zda k zisku nedošlo v důsledku škodné události, je významně

²⁸⁵ MELZER, Filip. § 2909 a násl. In: MELZER, Filip a kol. *Občanský zákoník: velký komentář. Svazek IX, § 2894-3081*. Praha: Leges, 2018, s. 174.

²⁸⁶ HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014)*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1690.

²⁸⁷ MELZER, Filip. § 2894. In: MELZER, Filip a kol. *Občanský zákoník: velký komentář. Svazek IX, § 2894-3081*. Praha: Leges, 2018, s. 38.

²⁸⁸ § 2952 občanského zákoníku.

snížena, jednalo-li se o proces složitý, pokud škodná událost zasáhla do procesu v jeho brzké fázi, či závisel-li výsledek tohoto procesu na nejisté okolnosti. Prokazování příčinné souvislosti vzniku újmy v podobě ušlého zisku bude dle uvedené judikatury vždy otázkou velice komplikovanou.

6.3.1.3. Náklady na přípravu výstavby

Vlastník, který prokáže způsobení újmy, je oprávněn požadovat náhradu vynaložených nákladů na přípravu výstavby v obvyklé výši. Zákon také demonstrativně specifikuje, že takovými náklady je koupě pozemku, projektová příprava výstavby nebo snížení hodnoty pozemku sloužícího k zajištění závazku. Pro zjištění obvyklé ceny bude dle mého názoru nutné vycházet ze zákona o oceňování, který upravuje způsoby oceňování věcí, práv a jiných majetkových hodnot a služeb pro účely stanovené zvláštními předpisy. Podle § 2 odst. 1 zákona o oceňování je obvyklou cenou ta, která by byla dosažena při prodeji stejného, popřípadě obdobného majetku nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. Obvyklá cena se určí porovnáním. Obvyklá cena se určuje tak, že z množiny uskutečněných cen stejného, popřípadě obdobného majetku, nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění se vybere nejčastěji se vyskytující prvek. Z množiny jsou přitom vyloučeny mimořádné okolnosti trhu.²⁸⁹ Obvyklá cena se může pohybovat v určitém cenovém rozpětí, nemusí se vždy jednat o cenu shodnou.²⁹⁰

Z povahy věci bude nutné určit obvyklou cenu zvlášť pro každou z položek zahrnutých do výsledné náhrady. Při určování obvyklé ceny se přitom musí porovnávat věci se shodnými nebo podobnými vlastnostmi, které jsou pro danou věc určující.²⁹¹ Nelze tedy určit výši náhrady za změnu v území jako cenu mimořádnou ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o oceňování. Pokud by nynější vlastník vynaložil na koupi pozemku náklady převyšující obvyklou cenu, nemůže pak požadovat náhradu v této plné výši. Samotné stanovení obvyklé ceny se podle mého názoru může stát problematičtým zejména pokud půjde o náklady na projektovou přípravu výstavby. Bude velmi složité najít takové případy, se kterými by bylo možné relevantní srovnání. Bude totiž vždy záležet na rozsahu projektové dokumentace, ale třeba i na výběru jejího konkrétního zhotovitele.

²⁸⁹ Komentář k určování obvyklé ceny (ocenění majetku a služeb) [online]. Ministerstvo financí, 25. září 2014 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/ocenovani-majetku/komentare/komentar-k-urcovani-obvykle-ceny-oceneni-19349>.

²⁹⁰ TELEČ, Ivo. Posuzování obvyklé ceny u převodu nemovitostí. *Bulletin advokacie*, 2015, roč. 2015, č. 6, s. 16.

²⁹¹ Tamtéž.

Jako problematický se jeví i samotný předmět náhrady, pokud jde o náklady na koupi pozemku. Vlastníkovi je v případě naplnění všech zákonných požadavků nahrazena úplná cena pozemku před provedenou změnou územního plánu. Zároveň však zůstává vlastníkovi zachováno jeho vlastnické právo k tomuto pozemku. Podle výslovného zákonného znění tak povinné osoby uhradí náklady vynaložené na koupi pozemku (v obvyklé výši), ale pozemek nadále zůstává ve vlastnictví původního majitele pozemku. Pokud by daný pozemek chtěl územní samosprávný celek získat do svého vlastnictví, musel by tentýž pozemek následně koupit. Hradil by tak jak původní kupní cenu, tak i kupní cenu za pozemek po změně územního plánu. Tuto problematickou dikci bohužel zachovává i nový stavební zákon.²⁹²

Podle znění § 102 odst. 2 stavebního zákona účinného do 31. 12. 2012 přitom platilo, že se hradila pouze výše rozdílu mezi cenou stavebního pozemku sjednanou v kupní smlouvě a cenou obvyklou pozemku, který není určen k zastavění. De lege ferenda by podle mého názoru bylo možné nalézt dva způsoby možného řešení tohoto nedostatku, oba v souladu se smyslem právní úpravy. Jednou z možností je zajištění převodu pozemku na povinnou osobu po uhrazení nákladů vynaložených na přípravu výstavby. Druhou z možností je úhrada rozdílu mezi náklady na kupní cenu pozemku a cenu pozemku neurčeného k zastavění, obojí v obvyklé výši tak, jak tomu bylo v právní úpravě již dříve. Právě touto cestou se vydala i německá právní úprava. V ní je obdobně jako v dřívější úpravě české nahrazován rozdíl, konkrétně mezi hodnotou pozemku před provedenou změnou nebo zrušením jeho využitelnosti a po něm.²⁹³ De lege ferenda lze apelovat na přijetí jednoho z uvedených řešení a odstranění tohoto zásadního nedostatku právní úpravy.

6.3.2. Podmínky vzniku povinnosti k náhradě újmy

Zákonodárce stanovil v § 102 odst. 3 stavebního zákona další podmínky pro vznik povinnosti k náhradě újmy, kterým se budu nyní věnovat. Tyto podmínky nadále zužují dosah zkoumaných právních norem. Tato omezení se vztahují pouze náhradám uvedeným v § 102 odst. 2 stavebního zákona, když zákon odkazuje na „uvedené zrušení“. Se zrušením určení pozemku k zastavění pracují právě tyto dva typové případy náhrady újmy, to znamená i náhrada v důsledku vydání územního plánu.

Náhradu vlastníkovi nebo jinému oprávněnému nelze poskytnout v případě, kdy ke zrušení určení pozemku k zastavění došlo na základě jeho návrhu nebo po uplynutí lhůty pěti let od nabytí účinnosti územně plánovací dokumentace či její změny, která umožnila

²⁹² § 133 odst. 1 nového stavebního zákona.

²⁹³ § 42 odst. 2 BauGB. Blíže k této problematice viz podkapitola 6.4. disertační práce.

zastavění. Proti omezení náhrady vztahující se k návrhu vlastníka na změnu regulace neumožňující zastavení, nelze podle mého mínění cokoli namítat. V případě zavedení lhůty pěti let k uplatnění nároku na náhradu za změnu v území by tomu ale mohlo být jinak. Změnu v možnosti zastavět pozemek je nutné brát jako zásah do vlastnického práva. To, zda má být za takový zásah poskytnuta náhrada, je věcí vyhodnocení, zda šlo o zásah ve větší než spravedlivé míře. Pokud jde o zásah ve větší než spravedlivé míře, má za něj být v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod poskytnuta náhrada. Podle T. Všetečky by přitom nemělo být vůbec podstatné, zda vlastník v minulosti využil svého práva pozemek zastavět nebo ne.²⁹⁴ Na opačnou stranu Nejvyšší správní soud dovodil, že pokud je upraveno poskytnutí náhrady jen pro některé myslitelné případy, zatímco o jiných právní předpis mlčí, lze uvedenou náhradu přiznat na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod za přiměřeného užití ustanovení § 102 stavebního zákona, včetně ustanovení o subjektech povinných k výplatě náhrad, o lhůtách a procedurách k jejich poskytnutí a o soudní ochraně.²⁹⁵ Soud tedy hovoří pouze o možném rozšíření případů ve smyslu § 102 odst. 1 a 2 stavebního zákona, nikoli o možnosti neaplikovat lhůtu stanovenou v § 102 odst. 3 stavebního zákona.

Důvodem k zakotvení § 102 odst. 3 stavebního zákona bylo zabránit blokaci území určeného k zástavbě.²⁹⁶ Podle § 55 odst. 1 stavebního zákona předkládá pořizovatel každé čtyři roky zprávu o uplatňování územního plánu, která je zadáním změny územního plánu. Součástí zprávy o uplatňování je mimo jiné prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a vyhodnocení potřeby vymezit nové zastavitelné plochy.²⁹⁷ Podle § 55 odst. 4 stavebního zákona ve znění zákona č. 350/2012 Sb. platilo, že nové zastavitelné plochy je možné vymezit pouze na základě prokázané nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a na základě potřeby nových zastavitelných ploch. Obci tedy bylo bráněno vymezovat nové zastavitelné plochy, pokud dosud na jejím území existovaly plochy určené k zastavění. Obec však mohla současně s vymezením nové zastavitelné plochy zrušit určení k zastavění jiného pozemku, a tak vyhovět požadavkům právních předpisů. V tomto případě by však byla povinna nahradit vlastníkovu pozemku určeného k zastavění újmu ve smyslu § 102 stavebního zákona.

²⁹⁴ VŠETEČKA, Tomáš. Obrana proti omezení vlastnického práva v územním plánování a poskytnutí náhrady [online]. *epravo.cz*, 19. června 2013 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/obrana-proti-omezeni-vlastnickeho-prava-v-uzemnim-planovani-a-poskytnuti-nahrady-91416.html>.

²⁹⁵ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. července 2009, č. j. 1 Ao 1/2009–120, bod 50.

²⁹⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb. [online databáze]. C. H. Beck, 21. prosince 2011 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](#).

²⁹⁷ § 15 písm. d) vyhlášky č. 500/2006 Sb., ve znění vyhlášky č. 458/2012 Sb.

S účinností od 1. ledna 2018 však došlo k novelizaci § 55 odst. 4 stavebního zákona, který nově stanoví, že další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. V současnosti by proto již nemělo docházet k výše uvedenému problému s blokáci území. Tuto skutečnost však zákonodárce do novely stavebního zákona účinné od 1. ledna 2018 nepromítl a v § 102 odst. 3 stavebního zákona nedošlo k žádným změnám. Důvodem tohoto stavu by snad mohla být současná judikatura civilních soudů, která má tendenci poskytovat náhradu újmy z důvodu dlouhodobé nerealizace veřejně prospěšné stavby zakotvené v územním plánu.²⁹⁸

Podle mého názoru, i v souladu s výše uvedeným názorem Nejvyššího správního soudu, není v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod neposkytnutí náhrady za změnu v území stavebníkovi, který měl možnost po určitou dobu realizovat výstavbu umožněnou územním plánem, avšak neučinil tak. Podle mého názoru by však mohlo být zváženo prodloužení této lhůty například na osm let. Takto by odpovídala dvojímu cyklu vyhodnocování územního plánu podle § 55 odst. 1 stavebního zákona. V této otázce však jistě bude zajímavé sledovat další vývoj judikatury.

Zákonodárce tedy dává v současné chvíli vlastníkovi pozemku nebo jinému oprávněnému prekluzivní lhůtu pěti let, po jejímž uplynutí je umožněno změnit využití pozemku a zrušit jeho určení k zastavění bez možnosti vlastníka požadovat náhradu. Zákon stanoví z tohoto pravidla výjimky pro případ, že v pětileté lhůtě nabylo účinnosti územní rozhodnutí nebo souhlas a toto je platné, a pro případ uzavření veřejnoprávní smlouvy, která je účinná. Pokud pomíneme nesprávný odkaz na účinnost územního rozhodnutí, namísto právní moci, je v těchto případech problematický i samotný vznik újmy. Pokud bylo vydáno územní rozhodnutí či souhlas a tyto se staly pravomocnými, svědčí oprávněným osobám práva z nich vycházející bez ohledu na to, zda se v mezidobí změnila územně plánovací dokumentace.²⁹⁹

V případech, kdy je rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu z úřední povinnosti nebo zpracováním územní studie a regulační plán nenabyl účinnosti a územní studie nebyla zaevidována do čtyř let od vydání územně plánovací dokumentace, která tuto podmínku stanovila, se pětiletá lhůta prodlužuje o dobu, o kterou byla lhůta čtyř let překročena. O pořízení regulačního plánu z úřední povinnosti i územní studie se rozhoduje na

²⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. dubna 2016, sp. zn. 22 Cdo 1425/2014.

²⁹⁹ SMÍŠEK, Jaroslav. § 102. In MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 745.

základě podnětu a je vždy na příslušném orgánu veřejné správy, zda mu vyhoví.³⁰⁰ Toto ustanovení by tak mělo zabránit odepření náhrady za újmu v těch případech, kdy je veřejná správa nečinná. Na druhou stranu lze však upozornit, že pokud zastupitelstvo obce vydá regulační plán nebo pořizovatel zaeviduje územní studii před koncem stanovené čtyřleté lhůty, lhůta pěti let se neprodlužuje. Pokud jsou tak uvedené nástroje územního plánování přijaty těsně před uplynutím lhůty, je lhůta vlastníka nebo oprávněného k využití pozemku k zastavění výrazně zkrácena. Pokud by totiž po jednom roce od jejich účinnosti či zápisu do evidence nabyta účinnosti změna územně plánovací dokumentace znemožňující zastavění, nemohl by vlastník či oprávněný požadovat náhradu újmy podle § 102 stavebního zákona.

Poslední podmínkou poskytnutí náhrady za újmu podle § 102 stavebního zákona je žádost vlastníka či oprávněného. V této žádosti musí být uvedeny skutečnosti prokazující vznik újmy. Musí se přitom jednat o újmu specifikovanou stavebním zákonem, kterou jsem vyložila již výše. Stavební zákon upravuje vedle toho také povinnost zpětné úhrady poskytnuté náhrady újmy v tom případě, kdy se pozemek vrátí do původního režimu umožňujícího zastavění. Co lze podřadit pod pojem původního režimu zákon obdobně jako důvodová zpráva nijak nespecifikuje. Mohly by tak vznikat spory o to, zda se původním režimem má rozumět konkrétní regulace v územně plánovací dokumentaci včetně všech tam stanovených podmínek, nebo jen znovuzavedení jakéhokoli režimu umožňujícího zástavbu.

Vzhledem k tomu, že povinnost poskytnout náhradu je vázána výslovně na změnu spočívající ve zrušení určení pozemku k zastavění, bez specifikace dalších podmínek, je podle mého názoru nutné analogicky dojít k závěru, že povinnost zpětné úhrady vyplacené náhrady za změnu v území se bude týkat jakékoli změny územního nebo regulačního plánu, která opětovně určí pozemek k zastavění. Proti konkrétním podmínkám nové regulace umožňující zastavění se může vlastník bránit v procesu pořizování územně plánovací dokumentace za pomoci námitek či připomínek. Následně přichází v úvahu ještě správní či soudní přezkum přijatého opatření obecné povahy. Poskytování zpětné úhrady náhrady újmy považuji samo o sobě za velmi problematické. Pokud by nedošlo ke zrušení určení pozemku k zastavění, mohl by vlastník pozemku požívat užitky³⁰¹ svého vlastnického práva. I když následně dojde k opětovnému umožnění využít pozemek pro výstavbu, nelze mít za to, že tím vlastníkovi nebyla způsobena žádná újma. Vlastník mohl zamýšlet výstavbu, ze které by mu tyto užitky plynuly, a to po celou dobu, po kterou mohl být pozemek určen k zastavění. Současná právní úprava však počítá s vrácením náhrady v plné výši.

³⁰⁰ § 30 odst. 2 a § 62 odst. 2 stavebního zákona.

³⁰¹ Užitky jsou podle § 491 odst. 2 občanského zákoníku to, co věc pravidelně poskytuje ze své právní povahy.

6.4. Exkurz do německé právní úpravy

Právní úpravu náhrad za znemožnění zastavění pozemků obsahuje i německý stavební zákon. Věnují se jí §§ 39–44 BauGB. Německá právní úprava rozlišuje tři typy náhrady škod, a to náhrady za porušení legitimního očekávání, speciální skutkové podstaty omezení vlastnického práva z důvodu veřejně prospěšných staveb a generální skutkovou podstatu náhrady při zrušení nebo změně přípustného využití pozemku.³⁰² Podle převažujících názorů jsou veškerá omezení vlastnického práva, která vedou ke vzniku náhrad podle uvedených ustanovení, pouze součástí vnitřních omezení vlastnického práva. Nejedná se tedy o vyvlastnění.³⁰³

V § 39 BauGB je upravena skutková podstata pro poskytnutí náhrady v případech, kdy majitel jednal v souladu se svou dobrou vírou v regulační plán, který byl změněn, doplněn nebo zrušen a majitel přitom vynaložil zbytečné náklady. Nejedná se tak o odškodnění za znehodnocení samotného pozemku.³⁰⁴

V §§ 41 a 42 je upravena náhrada škody z důvodu vymezení ploch v regulačním plánu ve prospěch veřejných zájmů. Odškodnění z důvodu veřejně prospěšných staveb je obsaženo v § 41 BauGB. V § 42 BauGB je obsažena základní úprava pro odškodnění při zrušení nebo změně dosud přípustného využití pozemku. Jsou zde pokryty ty situace, kdy v důsledku změny nebo zrušení přípustného využití pozemku dochází k nikoli nevýznamnému snížení jeho hodnoty.³⁰⁵ Objektem je oproti české právní úpravě každý pozemek, jehož přípustné využití je zrušeno nebo pouze změněno. Právě tato generální skutková podstata obsahově nejvíce odpovídá českému § 102 stavebního zákona, i když je patrné, že je její rozsah širší.

Pokud pětiletou lhůtu podle § 102 odst. 3 stavebního zákona porovnáme s obecnou normou pro náhradu škody podle § 42 BauGB, zjistíme, že zde se objevuje lhůta sedmi let. Podle § 42 odst. 2 BauGB³⁰⁶ platí, že pokud je přípustné využití změněno nebo zrušeno ve lhůtě sedmi let, vypočte se náhrada jako rozdíl mezi hodnotou pozemku před provedenou změnou nebo zrušením a po nich. BauGB činí v § 42 odst. 5–7 ze sedmileté lhůty hned několik výjimek. Zjednodušeně se jedná obdobně jako v české právní úpravě o případy, kdy vlastník zamýšlel dosáhnout povoleného využití pozemku, ale z důvodu stojících na straně

³⁰² HOFFMANN, Klaus. § 39 BauGB. In: SPANNOWSKY, Willy a kol. *Baugesetzbuch. Kommentar*. 3. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2018, s. 776.

³⁰³ Tamtéž.

³⁰⁴ JARRAS, Hans D. KMENT, Martin. *Baugesetzbuch*. 2. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2017, s. 411.

³⁰⁵ HOFFMANN, Klaus. § 42. In: SPANNOWSKY, Willy a kol. *Baugesetzbuch. Kommentar*. 3. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2018, s. 799.

³⁰⁶ § 42 odst. 2 BauGB: „Wird die zulässige Nutzung eines Grundstücks innerhalb einer Frist von sieben Jahren ab Zulässigkeit aufgehoben oder geändert, bemisst sich die Entschädigung nach dem Unterschied zwischen dem Wert des Grundstücks auf Grund der zulässigen Nutzung und seinem Wert, der sich infolge der Aufhebung oder Änderung ergibt.“

veřejné správy se tak nestalo.³⁰⁷ Náhrada však náleží podle § 42 odst. 3 BauGB³⁰⁸ vlastníkovi v některých případech i po uplynutí sedmileté lhůty. Jedná se o případy, kdy bylo zcela nebo alespoň částečně území využito přípustným způsobem, přičemž změnou nebo zrušením přípustného využití došlo ke snížení hodnoty pozemku. Jako příklad, kdy by měla být i po uplynutí lhůty poskytnuta náhrada, zákon uvádí situace, kdy je podstatně ztížen nebo znemožněn výkon dosavadního využití pozemku nebo možnosti jeho ekonomického využití (například snížení prodejní hodnoty nájemného).³⁰⁹

6.5. Náhrady za změnu v území v praxi

Vzhledem k tomu, že náhrady za změnu v území jsou poskytovány přímo na základě zákona a nejsou tak obsahem územního plánu, nebylo tentokrát možné zkoumat jednotlivé územní plány obcí s rozšířenou působností v rámci Olomouckého kraje. Z tohoto důvodu byl zaslán dotaz na počet pozemků, vůči kterým byla vlastníkem uplatněna náhrada za změnu v území, a na počet skutečně poskytnutých náhrad za změnu v území. Dotaz směřoval na náhrady poskytnuté z důvodu regulace obsažené v platném a účinném územním plánu dané obce s rozšířenou působností, a to i na základě jeho provedených změn.

Z dotazovaných obcí s rozšířenou působností byl požadavek na náhradu za změnu v území uplatněn pouze v Olomouci. Zde požadavek směřoval vůči dvěma pozemkům, které byly po změně územního plánu z větší části přeřazeny z plochy smíšené obytné do plochy vodní a vodohospodářské. Nově byla větší část pozemků určena pro poldr jako veřejně prospěšnou stavbu pro snižování ohrožení v území povodněmi.³¹⁰ Náhrada nebyla územním samosprávným celkem poskytnuta z důvodu uplynutí pětileté prekluzivní lhůty. V současné chvíli je poskytnutí náhrady v uvedeném případě řešeno soudní cestou.

³⁰⁷ JARRAS, Hans D. KMENT, Martin. *Baugesetzbuch*. 2. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2017, s. 429.

³⁰⁸ § 42 odst. 3 BauGB: „*Wird die zulässige Nutzung eines Grundstücks nach Ablauf der in Absatz 2 bezeichneten Frist aufgehoben oder geändert, kann der Eigentümer nur eine Entschädigung für Eingriffe in die ausgeübte Nutzung verlangen, insbesondere wenn infolge der Aufhebung oder Änderung der zulässigen Nutzung die Ausübung der verwirklichten Nutzung oder die sonstigen Möglichkeiten der wirtschaftlichen Verwertung des Grundstücks, die sich aus der verwirklichten Nutzung ergeben, unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden. Die Höhe der Entschädigung hinsichtlich der Beeinträchtigung des Grundstückswerts bemisst sich nach dem Unterschied zwischen dem Wert des Grundstücks auf Grund der ausgeübten Nutzung und seinem Wert, der sich infolge der in Satz 1 bezeichneten Beschränkungen ergibt.*“

³⁰⁹ JARRAS, Hans D. KMENT, Martin. *Baugesetzbuch*. 2. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2017, s. 430–431.

³¹⁰ Změna č. I.A.2 Územního plánu Olomouc [online]. Statutární město Olomouc [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/novy-uzemni-plan/zmena-1-up>.

6.6. Dílčí závěr

Jak vyplývá z textu výše, náhrada za změnu v území podle § 102 stavebního zákona upravuje pouze některé typové případy pro poskytnutí náhrady újmy způsobené v důsledku územně plánovací činnosti. Právní úprava by měla podle mého názoru obsahovat zejména podmínky náhrady při pouhém omezení zastavitelnosti pozemků, kde v současné chvíli musí docházet k přímé aplikaci čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. De lege ferenda by proto podle mého názoru bylo vhodné uvažovat nad rozšířením případů poskytování těchto náhrad tak, aby § 102 stavebního zákona pokrýval všechny judikaturou dovozené případy poskytování náhrady újmy. Rozšíření těchto případů by vedlo ke zvýšení právní jistoty jak vlastníků pozemků, tak i správních orgánů, které jsou náhrady povinny poskytovat. Bylo by možné inspirovat se německou právní úpravou, kde je náhrada poskytována vždy, když dojde k nikoli nevýznamnému snížení hodnoty pozemku.

Úpravy by si zasloužila také právní úprava stanovující předmět náhrad za změnu v území. Hrazena je totiž cena pozemku před provedenou změnou územního plánu, když zároveň zůstává vlastníkovu zachováno jeho vlastnické právo k tomuto pozemku. Zkoumaná právní úprava je problematická ale i z dalších hledisek, jako třeba ve stanovení lhůty pro poskytnutí náhrady nebo v povinnosti zpětné úhrady poskytnuté náhrady za změnu v území. Právní úprava by si však i mimo tyto jednotlivé dílčí aspekty zasloužila komplexnější revizi.

V úvahu by mohla přicházet vedle náhrady za znehodnocení i náhrada za zhodnocení pozemku na pozemek stavební, se kterým je spojeno navýšení jeho hodnoty. Jakákoli forma náhrady za zhodnocení pozemku v současné chvíli není součástí české právní úpravy. Tímto způsobem by také mohlo dojít k naplnění rozpočtů územních samosprávných celků pro případné vyplácení náhrady újmy.

7. Vyvlastnění

7.1. Charakteristika

Základ právní úpravy vyvlastnění se nachází v čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož je vyvlastněním nucené odejmutí vlastnického práva ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Vyvlastnění je samostatně upraveno v zákoně č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vyvlastnění“). Podle § 2 písm. a) zákona o vyvlastnění se vyvlastněním rozumí odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem. Stavební zákon vlastní definici vyvlastnění neobsahuje. Následující kapitola se věnuje výhradně možnosti využití vyvlastnění v územním plánu, nikoli všem souvislostem, které jsou s tímto právním institutem spojeny. V těchto lze odkázat na odbornou literaturu zabývající se výlučně vyvlastněním.³¹¹

Podle § 3 zákona o vyvlastnění je vyvlastnění přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Jedním ze zvláštních zákonů je přitom i stavební zákon, který v § 170 taxativně stanoví přípustné účely vyvlastnění. Vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem. Sleduje-li se vyvlastněním provedení změny ve využití nebo v prostorovém uspořádání území, včetně umístění staveb a jejich změn, lze ji provést, jen jestliže je v souladu s cíli a úkoly územního plánování.

Vyvlastnění je podle § 170 odst. 1 stavebního zákona možné za účelem veřejně prospěšné stavby dopravní a technické infrastruktury, včetně plochy nezbytné k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel, veřejně prospěšného opatření, a to snižování ohrožení v území povodněmi a jinými přírodními katastrofami, zvyšování retenčních schopností území, založení prvků územního systému ekologické stability a ochranu archeologického dědictví, stavby a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a asanaci území. Vyvlastnění za stanovenými účely je však možné pouze tehdy, pokud jsou pozemky a stavby, pro která lze práva vyvlastnit, vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci.³¹²

³¹¹ Lze zmínit: GRYGAR, Tomáš a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021. 316 s. VLACHOVÁ, Barbora. *Zákon o vyvlastnění*. Praha: C. H. Beck, 2018. 158 s.

³¹² § 170 odst. 1 stavebního zákona.

Nelze si nevšimnout, že možnost vyvlastnění není stanovena pro veškeré veřejně prospěšné stavby, ale pouze pro stavby dopravní a technické infrastruktury. Veřejně prospěšné stavby jsou vymezeny v § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona, podle kterého je veřejně prospěšnou stavbou stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci. Veřejnou infrastrukturou se rozumí vedle dopravní a technické infrastruktury také občanské vybavení a veřejné prostranství, zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu.³¹³ Účelem vyvlastnění tak nemůže být podle stavebního zákona ani občanské vybavení, ani veřejné prostranství.

Rovněž v případě veřejně prospěšných opatření je jejich rozsah pro možnost vyvlastnění zúžen. Veřejně prospěšným opatřením je nutno v souladu s § 2 odst. 1 písm. o) stavebního zákona rozumět opatření nestavební povahy sloužící ke snižování ohrožení území a k rozvoji anebo k ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví, vymezené ve vydané územně plánovací dokumentaci. Možný účel vyvlastnění však budou naplňovat pouze vybraná veřejně prospěšná opatření podle § 170 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, konkrétně opatření pro snižování ohrožení v území povodněmi a jinými přírodními katastrofami, zvyšování retenčních schopností území, založení prvků územního systému ekologické stability a ochranu archeologického dědictví.

Vymezení uvedených staveb a opatření v územně plánovací dokumentaci ještě samo o sobě neznamená, že je možné využít institut vyvlastnění. Tuto možnost musí územně plánovací dokumentace výslovně uvést.³¹⁴ V souladu s bodem I. odst. 1 písm. g) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. obsahuje textová část územního plánu vymezení veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření, staveb a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a ploch pro asanaci, pro která lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit. Podle bodu I. odst. 4 písm. c) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. pak grafická část obsahuje výkres veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací. Takto vymezený obsah územního plánu koresponduje s možnými účely vyvlastnění, zakotvenými v § 170 stavebního zákona. Obdobně jako v případě předkupního práva nelze pochybovat o tom, že se jedná o pouhou možnost, nikoli povinnost stanovit v územním plánu takové pozemky a stavby.

Nový stavební zákon nadále obsahuje úpravu možných účelů vyvlastnění. Ty jsou oproti stávající právní úpravě vymezeny širěji. Jako s možným účelem vyvlastnění se totiž počítá s veřejně prospěšnými stavbami bez omezení na stavby dopravní a technické

³¹³ § 2 odst. 1 písm. m) stavebního zákona.

³¹⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. Stavební zákon. In: GRYGAR, Tomáš a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 212.

infrastruktury. Obdobně ani v případě veřejně prospěšných opatření nedochází k jejich omezení a účelem vyvlastnění tak může být kterýkoli z těchto opatření. Možným účelem vyvlastnění zůstává realizace stavby a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a asanace území.³¹⁵

7.2. Vztah k cílům a úkolům územního plánování

Vyvlastnění, obdobně jako předkupní právo, je dalším z prostředků k dosažení veřejných zájmů na rozvoji území. V souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod je vyvlastnění možné pouze ve veřejném zájmu. Vyvlastnění má v souladu s § 18 odst. 2 stavebního zákona vést k obecně prospěšnému souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území a tím naplňovat cíle územního plánování. Vyvlastnění je proto bez jakýchkoli pochybností možno považovat za nástroj umožňující naplnění veřejných zájmů na rozvoji území. Již výše bylo uvedeno, že pokud se vyvlastněním sleduje provedení změny ve využití nebo v prostorovém uspořádání území, včetně umístování staveb a jejich změn, lze je provést, jen jestliže jsou v souladu s cíli a úkoly územního plánování.³¹⁶

Vyvlastnění umožňuje oprávněným osobám naplňovat veřejné zájmy na vzniku vyjmenovaných staveb, a to prostřednictvím možnosti získat pozemky pro jejich uskutečnění do svého vlastnictví. Obdobně jako v případě předkupního práva tak umožňuje dosáhnout souladu funkce a vlastnictví. Oproti předkupnímu právu je vyvlastnění schopno tohoto cíle přímo dosáhnout, jedná se proto o nástroj efektivnější. Vymezení staveb a opatření, pro která lze práva vyvlastnit, není podmínkou pro rozhodování o změnách v území. Než bude provedeno vyvlastňovací řízení, není proto vlastník omezen v možnosti provádět změny v území.

Z úkolů územního plánování, k jejichž naplnění by mohlo vyvlastnění přispívat, lze jmenovat tvorbu podmínek pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků,³¹⁷ který je spojen s účelem vyvlastnění pro veřejně prospěšná opatření. Vznik veřejně prospěšných staveb jako další z možných účelů vyvlastnění je spojen se stanovením podmínek pro obnovu a rozvoj sídelní struktury.³¹⁸ Pro rozvoj sídelní struktury je totiž nejvýše důležité vybudování potřebných veřejně prospěšných staveb nebo veřejných prostranství, k jejichž vzniku vyvlastnění přispěje. Tvorba podmínek pro zajištění civilní ochrany podle § 19 odst. 1 písm. k) stavebního zákona je spojena s účelem vyvlastnění pro

³¹⁵ § 170 odst. 1 nového stavebního zákona.

³¹⁶ § 3 odst. 2 zákona o vyvlastnění.

³¹⁷ § 19 odst. 1 písm. g) stavebního zákona.

³¹⁸ § 19 odst. 1 písm. i) stavebního zákona.

stavby a opatření pro zajišťování obrany a bezpečnosti státu. Posledním možným účelem vyvlastnění spočívajícím v asanaci území je pak naplňován úkol určovat nutné asanační, rekonstrukční a rekultivační zásahy do území.³¹⁹ Nelze opomenout, že vymezením staveb, opatření a ploch, pro které lze práva k nim vyvlastnit, vznikají také podmínky pro prověření a tvorbu podmínek pro hospodárné vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů.³²⁰ Náhrada za vyvlastnění je totiž poskytována z veřejných rozpočtů a je proto nutné zvažovat i to, zda možnost vyvlastnění u vyjmenovaných staveb a opatření povede k hospodárnému vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů.

7.3. Vztah k vlastnickému právu

7.3.1. Účinky stanovení možnosti vyvlastnění v územním plánu

S vymezením možnosti práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit v územně plánovací dokumentaci nejsou na rozdíl od předkupního práva stavebním zákonem spojeny žádné povinnosti. Stejně tak vyhláška č. 500/2006 Sb. nestanovuje jako u předkupního práva povinnost uvádět parcelní čísla dotčených pozemků, název katastrálního území ani další údaje podle § 8 katastrálního zákona. Důvodem je, že možnost vyvlastnění je spojena se vznikem staveb nebo opatření, u nichž prozatím nemusí být patrný přesný rozsah. Územní plán stavby ani opatření do území neumisťuje. Je pouze stanoven rozsah pro případné odnětí vlastnického práva.³²¹ Z tohoto důvodu je vyvlastnění vázáno na tyto změny v území, nikoli na pozemky. Ostatně územní plán není natolik podrobný, aby pracoval s jednotlivými pozemky. O tom, do jaké míry budou zasaženy konkrétní pozemky je totiž rozhodováno až v rámci územního rozhodování. Je však nutné v územním plánu zřetelně vymežit stavby a opatření, v jejichž prospěch lze práva vyvlastnit. K tomu významně napomáhá i grafická část územního plánu.

Samotné vymezení možnosti práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit neznamena, že nabytím účinnosti územního plánu jsou tato práva vyvlastněna. Nabytím účinnosti územního plánu je pouze dána jedna z podmínek vyvlastnění. Podkladem pro vyvlastnění je správní rozhodnutí vydané v řízení vedeném podle zákona o vyvlastnění.

7.3.2. Podmínky vymezení možnosti vyvlastnění

Samotné vyvlastnění je největším možným zásahem do vlastnického práva. Disertační práce se však věnuje pouze zásahu prostřednictvím vymezení staveb a opatření v územním plánu, pro která lze práva k pozemkům vyvlastnit. I toto samotné vymezení je s to zasáhnout

³¹⁹ § 19 odst. 1 písm. l) stavebního zákona.

³²⁰ § 19 odst. 1 písm. j) stavebního zákona.

³²¹ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. listopadu 2019, č.j. 55 A 8/2019–111, bod 48.

do vlastnického práva, když je jednou z podmínek pro možnost vyvlastnění za účelem stanoveným ve stavebním zákoně. Obdobně jako v případě výše zmíněných nástrojů bude důležité zejména posouzení, zda vymezení takových staveb a opatření je v souladu se zásadou proporcionality. Opětovně lze připomenout kritéria pro určení souladu zásahu do vlastnického práva se zásadou proporcionality. Zásah do práv musí mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, musí být činěn v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším způsobem, vedoucím ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.³²²

V daném případě bude vyvažováno mezi vlastnickým právem a veřejným zájmem na vzniku veřejně prospěšných staveb, opatření, staveb a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a ploch pro asanaci. Veřejným zájmem je také požadavek na převod vlastnických práv k těmto stavbám a opatřením do rukou oprávněných osob. I přes dodržení formálních pravidel však nesmí docházet k takovému omezení vlastníka, které nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na daném využití území.³²³ Veřejný zájem na vzniku uvedených pozemků a opatření je důvodem pro konstatování souladu s podmínkou ústavní legitimacy a souladu s důvody opřené o zákonné cíle.

Zásah musí být vedle toho činěn v nezbytně nutné míře. Vzhledem k tomu, že se prozatím nejedná o proces vyvlastňování, není možné v tuto chvíli hodnotit, zda dojde k omezení nebo k odnětí vlastnického práva. To je teprve předmětem vyvlastňovacího řízení. Stejně tak nebude možné usuzovat na konkrétní míru dotčení jednotlivých pozemků. Jak již bylo uvedeno, možnost vyvlastnění je stanovena ve prospěch vyjmenovaných staveb a opatření a není možné ve fázi územního plánování předjímat, v jakém rozsahu budou zasaženy konkrétní pozemky. V tomto bodě bude naopak nutné zvažovat, zda jsou možnostmi vyvlastnění zasaženy pouze pozemky a stavby nezbytně nutné k případné realizaci veřejně prospěšných staveb, opatření, staveb a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a ploch pro asanaci.

Zásah musí být činěn nejšetrnějším způsobem, který umožňuje vést ke stanovenému cíli. V případě vyvlastnění je naplnění této podmínky velice důležité. Bude totiž nutné uvažovat, zda v úvahu nepřichází využití nástroje, který znamená nižší míru zásahu do vlastnického práva. Takovým nástrojem bude předkupní právo, o kterém je pojednáno v kapitole 5. disertační práce. Předkupní právo je totiž nástrojem méně zasahujícím do

³²² Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. července 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120.

³²³ ZAHUMENSKÁ, Vendula, BENÁK, Jaroslav. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimacy*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 82.

vlastnického práva. Je také nutné mít na paměti pravidlo, že ani předkupní právo nelze vymezit tam, kde postačuje zřízení věcného břemene.

Pokud jde o nediskriminační způsob a vyloučení libovůle bude velmi záležet na konkrétních okolnostech případu. Diskriminační zacházení by bylo možné spatřovat v takovém vymezení možnosti vyvlastnění, kdy by se s pozemky nebo stavbami shodujícími se s účelem vyvlastnění bez odůvodnění zacházelo rozdílně. Například v jednom případě by byla stanovena možnost vyvlastnění a v jiném ne. Podmínka absence libovůle bude obdobně jako v případě předkupního práva naplněna, pokud bude dostatečně a racionálně odůvodněn postup pořizovatele územně plánovací dokumentace při stanovení prostorové a funkční regulace v území³²⁴ a samozřejmě i při možném vymezení pozemků, na něž se vztahuje možnost vyvlastnění.

7.3.3. Náhrada za vymezení možnosti vyvlastnění v územním plánu

Samotné vyvlastnění je možné učinit v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod pouze za náhradu. Poskytnutí náhrady, ať už peněžní či nepeněžní, je tak předpokladem každého vyvlastnění. Přísluší však vlastníkům také náhrada za samotné vymezení možnosti vyvlastnění v územním plánu? S takovou možností právní úprava nepočítá. Samotné stanovení možnosti vyvlastnění ještě není vyvlastněním, na rozdíl od něj se jedná o implicitní omezení vlastnického práva. Již bylo uvedeno, že možnost vyvlastnění se navíc váže k jednotlivým stavbám a opatřením, nikoli ke konkrétním pozemkům.

Přesto však existuje možnost, kdy lze náhradu za pouhé stanovení možnosti vyvlastnění v územním plánu poskytnout. Podle judikatury Nejvyššího soudu totiž vlastníkově přísluší náhrada v případě, kdy omezení vlastnického práva dosáhne takové intenzity, že je zasažena samotná podstata vlastnictví.³²⁵

V návaznosti na tento názor posuzoval Nejvyšší soud situaci, kdy územní plán vymezil veřejně prospěšnou stavbu dopravní infrastruktury s možností vyvlastnění. K vyvlastnění ani ke stavbě však v době mezi přijetím územního plánu a vydáním rozsudku nedošlo. Přesto soud dovodil povinnost územního samosprávného celku poskytnout dotčeným vlastníkům náhradu. Vlastník pozemku totiž dle jeho názoru předpokládá, že k realizaci veřejně prospěšné stavby dojde v přiměřené časové době a zároveň mu v této přiměřené době bude za vyvlastnění příslušet náhrada. Pokud však k vyvlastnění v přiměřené časové době nedojde, stává se postavení vlastníka nejisté, když je jakákoli stavební činnost s ohledem na

³²⁴ Rozsudek NSS ze dne 14. března 2018, č.j. 7 As 119/2017–43, bod 41.

³²⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. dubna 2013, sp. zn. 22 Cdo 367/2012.

možnost vyvlastnění riziková. Taktéž hodnota pozemků se dle názoru Nejvyššího soudu v důsledku možnosti vyvlastnění bude zpravidla snižovat. V takových případech je úkolem soudů, aby posoudily, zda je vlastník pozemku omezen na svém vlastnickém právu nad spravedlivou míru a po nepřiměřenou dobu.³²⁶

Uvedený výklad Nejvyššího soudu však podle mého názoru vyvolává řadu pochybností. Jak bylo uvedeno, možnost vyvlastnění se nevztahuje ke konkrétním pozemkům či stavbám, tak jako to činí předkupní právo. Z tohoto důvodu bude již jen problematické určit, zda se možnost vyvlastnění bude týkat také konkrétního pozemku, případně z jak velké části. Druhý problém spatřuji v tom, že územní plán neukládá nikomu aktivní povinnost konat a uvést stav území do souladu s územním plánem. Územní plán se týká možnosti budoucího využití území. Vyvlastnění je také často do územních plánů zakomponované na základě požadavku státu, případně vyšších územních samosprávných celků. Povinnost náhrady však byla v uvedeném rozsudku dovozena pro obec, v jejímž územním plánu se možnost vyvlastnění vyskytuje. Možnost regresní náhrady obdobně jako je tomu u náhrady za změnu v území však Nejvyšší soud nedovozuje.

7.4. Exkurz do německé právní úpravy

Rovněž základ německé právní úpravy vyvlastnění je obsažen na ústavní úrovni. Podle čl. 14 odst. 3 Ústavy (Grundgesetz) je vyvlastnění možné pouze ve prospěch blaha společnosti a smí být provedeno pouze zákonem nebo na základě zákona, kde musí být upraven způsob a rozsah odškodnění.³²⁷ Jedním ze speciálních zákonů, které dále vyvlastnění upravují, je vedle jiných také stavební zákon.

Vyvlastnění podle stavebního zákona je možné při splnění následujících předpokladů. Musí se jednat o objekt způsobilý k vyvlastnění podle § 86 BauGB a musí být naplněn jeden z účelů vyvlastnění stanovený v § 85 odst. 1 BauGB. Samotný záměr, pro který je vyvlastňováno, nesmí být nezákonný a vyvlastnění musí být provedeno ve prospěch osob oprávněných podle § 87 odst. 3 BauGB. Ve stanovených případech musí být nejdříve učiněn pokus o dobrovolný převod vlastnického práva. V neposlední řadě musí být vyvlastnění i jeho rozsah přiměřené.³²⁸

³²⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. dubna 2016, sp. zn. 22 Cdo 1425/2014.

³²⁷ Čl. 14 odst. 3 Ústavy Spolkové republiky Německo: „Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt.“

³²⁸ JARASS, Hans D, KMENT, Martin. *Baugesetzbuch*. 2. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2017, s. 498.

Mezi přípustné účely vyvlastnění podle BauGB patří obecně využití pozemku v souladu s jeho určením podle regulačního plánu, případně příprava pro toto využití.³²⁹ Právě tento účel je pro srovnání s českou právní úpravou stěžejní. Je patrné, že účel stanovený v německé právní úpravě je mnohem obecnější, než účely uvedené v § 170 českého stavebního zákona. Samozřejmě musí být současně naplněny výše uvedené podmínky. Podle německé právní úpravy je přípustným jakýkoli účel stanovený v regulačním plánu, kdežto podle české právní úpravy je přípustné vyvlastnění pouze pro účely vyjmenovaných staveb a opatření. Dalším přípustným účelem vyvlastnění je podle německé právní úpravy například zástavba proluk v oblastech souvisejících se zastavěnou oblastí, na něž se nevztahuje regulační plán.³³⁰

Na rozdíl od české právní úpravy zahrnuje německý stavební zákon i otázku odškodnění a procesu vyvlastňovacího řízení. Otázce odškodnění se věnuje § 93 a násl. BauGB, vyvlastňovací řízení je upraveno velice rozsáhle v §§ 104–122 BauGB.

7.5. Vyvlastnění v praxi

Následující podkapitola disertační práce je věnována analýze vymezení možnosti vyvlastnění v územních plánech v praxi. Analyzován je opět reprezentativní vzorek platných územních plánů všech obcí s rozšířenou působností na území Olomouckého kraje. Cílem zkoumání je, zda tyto územně plánovací dokumentace využívají institut vyvlastnění a v jakém množství. Bude taktéž provedena analýza, k jakému účelu se nejčastěji vyvlastnění využívá. Zajímavé bude srovnání s využíváním institutu předkupního práva, jakožto nástroje méně zasahujícího do vlastnického práva.

V Územním plánu Hranic je možnost vyvlastnění zakotvena pro stavby dopravní a technické infrastruktury, a to pro dvanáct staveb pro dopravní infrastrukturu, dvanáct staveb v oblasti vodního hospodářství, pět staveb pro zásobování elektrickou energií a dvě stavby pro zásobování plynem. Vedle toho obsahuje územní plán také možnost vyvlastnění pro šedesát šest veřejně prospěšných opatření, konkrétně pro biocentra, biokoridory a pro plochy určené pro snížení povodňových rizik.³³¹

³²⁹ § 85 odst. 1 bod 1 BauGB: „Nach diesem Gesetzbuch kann nur enteignet werden, um entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans ein Grundstück zu nutzen oder eine solche Nutzung vorzubereiten.“

³³⁰ § 85 odst. 1 bod 2 BauGB: „Nach diesem Gesetzbuch kann nur enteignet werden, um unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke, die nicht im Bereich eines Bebauungsplans, aber innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile liegen, insbesondere zur Schließung von Baulücken, entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen oder einer baulichen Nutzung zuzuführen.“

³³¹ Územní plán Hranic, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 68 a násl. [online]. Město Hranice [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.mesto-hranice.cz/uzemni-plan-hranic>.

V Územním plánu Jeseníku je taktéž zakotvena možnost vyvlastnění pro veřejně prospěšné stavby. Pro dopravní infrastrukturu se jedná o čtrnáct staveb, pro technickou infrastrukturu o stavbu jedinou. Je také stanovena možnost vyvlastnění pro dvanáct veřejně prospěšných opatření, mezi která patří biocentra, protipovodňová ochrana a protierozní opatření.³³²

Možnost vyvlastnění pro veřejně prospěšné stavby je obsažena i v Územním plánu Konice. V tomto územním plánu převažuje možnost vyvlastnění ve prospěch staveb a opatření pro technickou infrastrukturu, kterých obsahuje celkem sedmnáct. Ve dvou případech je tato možnost zakotvena ve prospěch staveb pro dopravní infrastrukturu. Na rozdíl od předchozích územních plánů je zde obsažena možnost vyvlastnění v jednom případě také pro stavbu k zajišťování obrany a bezpečnosti státu.³³³

Územní plán Lipník nad Bečvou počítá s možností vyvlastnění pro velký počet staveb a opatření. Obdobně jako v ostatních případech je převažujícím účelem vznik veřejně prospěšných staveb dopravní a technické infrastruktury. Jedná se celkem o dvanáct staveb a opatření technické infrastruktury a dvacet osm dopravní infrastruktury. V pěti případech je zakotvena možnost vyvlastnění pro veřejně prospěšná opatření k ohrázení a zvýšení retenčních schopností území. Ve třiceti šesti případech jde o veřejně prospěšná opatření pro založení prvků územního systému ekologické stability. V jednom případě je stanovena možnost vyvlastnění pro umístění domova důchodců.³³⁴ Tento účel se však neshoduje s možnými účely vyvlastnění podle § 170 stavebního zákona a nelze proto pro tento účel vyvlastnění na podkladě stavebního zákona uskutečnit.

Ve dvaceti třech případech je možné vyvlastnění pro účely staveb a opatření dopravní infrastruktury podle Územního plánu Litovel. Ve dvou případech je tato možnost zakotvena pro stavby a opatření technické infrastruktury. Ve dvou případech je stanovena možnost vyvlastnění ve prospěch veřejně prospěšných opatření, jednoho ke zvýšení retenčních schopností krajiny a druhého ve prospěch založení prvků územního systému ekologické

³³² Územní plán Jeseníku, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 37 a násl. [online]. Město Jeseník [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.jesenik.org/cz/mesto-a-mestskey-urad/322-uplne-zneni-uzemniho-planu-jesenik-po-zmene-c-1.html>.

³³³ Územní plán Konice, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 51 a násl. [online]. Město Konice [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.konice.cz/zmena-c-2-up-konice/d-11715>.

³³⁴ Územní plán Lipník nad Bečvou, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 57 a násl. [online]. Město Lipník nad Bečvou [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.mesto-lipnik.cz/uzemni-plan-lipnik-nad-becvou/d-6467>.

stability. V tomto územním plánu se setkáváme poprvé také s možností vyvlastnění ve prospěch asanace území, a to konkrétně ve dvou případech.³³⁵

Územní plán Mohelnice stanovuje možnost vyvlastnění pro devatenáct staveb dopravní infrastruktury. V deseti případech je tato možnost stanovena pro veřejně prospěšné stavby technické infrastruktury. Pokud jde o veřejně prospěšná opatření, počítá územní plán s možností vyvlastnění v jednom případě pro zvýšení retenčních schopností krajiny a ve dvaceti devíti případech pro založení prvků územního systému ekologické stability.³³⁶

Územní plán Olomouc počítá s možností vyvlastnění pro 133 staveb dopravní infrastruktury. Pro technickou infrastrukturu je pak vymezeno celkem padesát sedm opatření a staveb s možností vyvlastnění. Pro veřejně prospěšná opatření pro snižování ohrožení území povodněmi je tato možnost stanovena v šedesáti šesti případech, pro snižování ohrožení území erozí pak v devadesáti pěti případech. Pro založení prvků územního systému ekologické stability jsou vymezena veřejně prospěšná opatření s možností vyvlastnění ve 131 případech.³³⁷

Územní plán Prostějov stanovuje možnost vyvlastnění pro třináct staveb dopravní infrastruktury a pro třicet pět staveb a opatření technické infrastruktury. Možnost vyvlastnění se týká vedle toho i veřejně prospěšných opatření, kde je zakotvena v deseti případech pro ochranu před povodněmi a zvýšení retenčních schopností krajiny a ve čtyřech případech pro založení prvků územního systému ekologické stability.³³⁸

Územní plán Přerova vymezuje možnost vyvlastnění celkem u padesáti čtyř staveb pro dopravní infrastrukturu. Vedle toho je možnost vyvlastnění zakotvena také u pěti staveb technické infrastruktury. Územní plán počítá i s možností vyvlastnění pro založení prvků územního systému ekologické stability a protipovodňová opatření. Jejich počet však není územním plánem specifikován. Pro žádný jiný účel není v územním plánu možnost vyvlastnění vymezena.³³⁹

³³⁵ Územní plán Litovel, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 67 a násl. [online]. Město Litovel [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.litovel.eu/cs/archiv/litovel-up-pravni-stav-po-zmene-c-1a-1b-a-2.html>.

³³⁶ Územní plán Mohelnice, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 58 a násl. [online]. Město Mohelnice [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.mohelnice.cz/uzemni-plan-mohelnice/d-218110>.

³³⁷ Územní plán Olomouc, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 98 a násl. [online]. Statutární město Olomouc [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/novy-uzemni-plan>.

³³⁸ Územní plán Prostějov, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 39 a násl. [online]. Statutární město Prostějov [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.prostejov.eu/cs/obcan/magistrat/informace-z-odboru/odbor-uzemniho-planovani-a-pamatkove-pece/uzemni-planovani/uzemni-plan-prostejov-uplne-zneni-po-vydani-iii-a-iv-zmeny.html>.

³³⁹ Územní plán Přerov, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 28 a násl. [online]. Statutární město Přerov [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.prerov.eu/cs/magistrat/investice-a-rozvoj/uzemni-planovani/uzemni-plan-mesta-prerova/dokumentace-up-mesta-prerova-uplne-zneni-po-zmene-c-12b.html>.

Dalším z územních plánů, které s možností vyvlastnění počítají ve velkém množství, je Územní plán Šternberk. Tato možnost je zakotvena u šedesáti staveb pro dopravní infrastrukturu a tři staveb pro technickou infrastrukturu. U dvaceti devíti veřejně prospěšných opatření je pak tato možnost zakotvena také. Ve většině případů se jedná o biokoridory a biocentra, ale nalezneme zde také opatření protipovodňová a protieroční.³⁴⁰

Oproti tomu v případě Územního plánu Šumperk je situace odlišná. Možnost vyvlastnění je stanovena pouze u dvou staveb dopravní infrastruktury, dvou staveb technické infrastruktury a tří veřejně prospěšných opatření k založení prvků územního systému ekologické stability.³⁴¹

Územní plán Uničov umožňuje vyvlastnění pro třicet šest staveb a opatření dopravní infrastruktury a pro 111 staveb a opatření pro technickou infrastrukturu. Možnost vyvlastnění se týká taktéž sedmdesáti veřejně prospěšných opatření, v nichž převažuje účel založení prvků územního systému ekologické stability.³⁴²

Posledním ze zkoumaných územních plánů je Územní plán Zábřeh. Zde je možnost vyvlastnění pro šest staveb dopravní infrastruktury a jedenáct staveb technické infrastruktury. Možnost vyvlastnění se týká také veřejně prospěšných opatření. Jedním z nich je opatření pro snižování ohrožení v území povodněmi a zvyšování retenčních schopností území, dalších šestnáct má za účel založit prvky územního systému ekologické stability.³⁴³

³⁴⁰ Územní plán Šternberk, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 78 a násl. [online]. Město Šternberk [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.sternberk.eu/mesto-sternberk/zakladni-informace-o-sternberku/uzemni-planovani-sternberk/uzemni-plan-sternberk/5153-uplne-zneni-uzemniho-planu-sternberk-po-zmene-c-1.html>.

³⁴¹ Územní plán Šumperk, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 39 [online]. Město Šumperk [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.sumperk.cz/cs/mapy/uzemni-plan-sumperk.html>.

³⁴² Územní plán Uničov, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 37 a násl. [online]. Město Uničov [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <http://www.unicov.cz/zmena-c-1-uzemniho-planu-a-pravni-stav-opatreni-obecne-povahy-c-2-2020/ms-30023/p1=30023>.

³⁴³ Územní plán Zábřeh, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 54 a násl. [online]. Město Zábřeh [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.zabreh.cz/uplne-zneni-uzemniho-planu-zabreh-po-zmene-c-1/ds-1630/archiv=0&p1=1734>.

	Hranice	Jeseník	Konice	Lipník n./B.	Litovel	Mohelnice	Olomouc	Prostějov	Přerov	Šternberk	Šumperk	Uničov	Zábřeh
Počet staveb a opatření s možností vyvlastnění	97	27	20	81	29	59	482	62	59	92	7	217	34
- Z toho pro veřejně prospěšné stavby	31	15	19	40	25	29	190	48	59	63	4	147	17
a) dopravní infrastruktury	12	14	2	28	23	19	133	13	54	60	2	36	6
b) technické infrastruktury	19	1	17	12	2	10	57	35	5	3	2	111	11
- Z toho pro veřejně prospěšná opatření	66	12	0	41	2	30	292	14	-	29	3	70	17
a) pro snižování ohrožení přírodními katastrofami	0	6	0	5	1	1	161	10	-	7	0	18	1
b) založení prvků ÚSES	66	6	0	36	1	29	131	4	-	22	3	52	16
- Z toho pro stavby a opatření pro zajišťování obrany a bezpečnosti	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
- Z toho pro asanaci území	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0

7.6. Dílčí závěr

Vyvlastnění je prostředkem, který představuje nejvýznamnější možný zásah do vlastnického práva. Z tohoto důvodu by se k tomuto prostředku mělo přistupovat až v případě, že méně významné zásahy do vlastnického práva nepovedou k zamýšlenému cíli. Vyvlastnění je dalším z nástrojů umožňujícím prosazení veřejných zájmů na rozvoji území. Umožňuje dosáhnout souladu funkčního využití území s vlastnickým právem.

Možnost vyvlastnění lze v územním plánu vymežit pouze za taxativně stanovenými účely. Tyto účely jsou vymezeny poměrně úzce, což však podle mého názoru nelze s ohledem na intenzitu zásahu do vlastnického práva hodnotit negativně. V porovnání s tím vymezuje účely vyvlastnění německá právní úprava širěji.

Navzdory intenzitě zásahu do vlastnického práva je možnost vyvlastnění pro stanovené účely v územních plánech frekventovaná. Až na jednu výjimku je k možnosti vyvlastnění v územních plánech přistupováno častěji než ke zřízení předkupního práva. Tato skutečnost je dle mého názoru způsobena zejména tím, že předkupní právo přímo neumožňuje převod

vlastnického práva a nemusí proto vždy vést k zamýšlenému cíli. Na druhou stranu je možnost vyvlastnění mnohem významnějším zásahem do vlastnického práva. Vždy proto bude velmi důležité vyhodnocení proporcionality vymezení funkčního využití území k účelům umožňujícím vyvlastnění stejně jako samotné možnosti vyvlastnění.

8. Etapizace

8.1. Charakteristika

Posledním z nástrojů, jejichž vztahem k cílům a úkolům územního plánování se disertační práce zabývá, je etapizace. Za pomoci nástroje etapizace se stanovuje pořadí provádění změn v území. Stanovení pořadí provádění změn v území zmiňuje jako samostatný úkol územního plánování § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona. V tomto ustanovení je pro zkoumaný institut také zavedena legislativní zkratka etapizace. Další podrobnosti stavební zákon ve vztahu k etapizaci již nevymezuje. V podzákoných právních předpisech se lze s etapizací setkat pouze ve vyhlášce č. 500/2006 Sb. Podle bodu I. odst. 2 písm. e) přílohy č. 7 k této vyhlášce může textová část územního plánu obsahovat stanovení pořadí provádění změn, je-li to účelné. Nejedná se tak o povinnou náležitost obsahu každého územního plánu.

Stanovení pořadí provádění změn v území má ve veřejném stavebním právu již delší tradici. Obdobně jako v současné právní úpravě byla etapizace úkolem územního plánování i podle § 2 odst. 1 písm. j) zákona č. 50/1976 Sb. Stejně tak se lze s úkolem navrhovat účelné časové pořadí výstavby a jiných opatření nezbytných k dosažení uspořádání území podle územního plánu setkat v § 2 odst. 1 písm. f) zákona č. 84/1958 Sb., o územním plánování. Etapizace je v nezměněné podobě také součástí nového stavebního zákona.³⁴⁴

8.2. Vztah k cílům a úkolům územního plánování

Ačkoli je etapizace nepovinnou složkou územního plánu, je složkou velmi podstatnou. Etapizace totiž umožňuje stanovit racionální časový a funkční rámec budoucí plánované výstavby.³⁴⁵ Lze tak rozlišit dvě možné formy etapizace. Etapizace může stanovovat časový rámec budoucí výstavby. To znamená, že výstavba bude podmíněna zastavěním ploch spadajících do dřívější etapy. Cílem této formy etapizace může být zachování kompaktnosti sídla. Kromě toho může etapizace stanovovat i funkční rámec budoucí výstavby. To znamená, že výstavba v ploše je vázána na dřívější realizaci staveb určité funkce. Přitom je možné, aby se tyto formy mezi sebou prolínaly. Etapizace je tak způsobilá omezit vlastnické právo ve prospěch veřejných zájmů. Na druhou stranu dochází současně i k ochraně zájmů soukromých, které by mohly být dřívějším provedením změn v území poškozeny.

Etapizace se může týkat území, které je v aktuální chvíli zastavěno, tak i toho současně nezastavěného. Etapizace vztahující se na území již aktuálně zastavěné je stanovována z důvodu umožnění dostavby takového území. Aby byla dostavba možná, může

³⁴⁴ § 39 písm. h) nového stavebního zákona.

³⁴⁵ Rozsudek NSS ze dne 23. září 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-185, bod 46.

být nutné nejprve rozšířit stávající infrastrukturu, ať už dopravní nebo technickou.³⁴⁶ Mohlo by se také jednat o oblast, jejíž část bude nutné nejdříve asanovat a teprve poté bude umožněna další etapa výstavby. S těmito formami etapizace se však v územních plánech nelze setkat tak frekventovaně jako s těmi, které se vztahují k území nezastavěnému.

V případě aktuálně nezastavěného území se etapizace výstavby jeví výhodná především v situacích, kdy je stanovena nová zastavitelná plocha, která je doposud bez jakékoli infrastruktury. V případě českých obcí se bude často jednat o případy, kdy se zemědělská půda přeměňuje na nové obytné čtvrti.³⁴⁷ V takových případech je vhodné jako první etapu výstavby stanovit vybudování veřejné infrastruktury a teprve poté umožnit další výstavbu, například staveb pro bydlení. Podobná etapizace se vyskytuje v územních plánech obcí velmi často. Další účelem, pro který se etapizace výstavby jeví užitečná, je potřeba budoucí výstavbu chránit před přírodními katastrofami, jakými jsou například povodně. V takovém případě bude výstavba možná až po vybudování ochranných opatření, například protipovodňových. S touto formou etapizace se lze setkat například v územním plánu statutárního města Olomouce, kde je budoucí výstavba v některých plochách podmíněna právě vybudováním protipovodňových opatření.³⁴⁸

Pokud vyjdeme z obsahu etapizace popsáném v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-185, bylo by možné za stanovení časového a funkčního rámce budoucí výstavby možné považovat také podmínění využití jedné stavební plochy předchozím využitím plochy jiné. Takovým příkladem může být opět územní plán Olomouce,³⁴⁹ s podobným omezením jsem se ale setkala i v územním plánu města Náchod.³⁵⁰ Podobnou situaci již řešil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. května 2011, č.j. 1 Ao 2/2011–17. Město Klecany ve svém územním plánu podmínilo využití jedné stavební plochy stavebním využitím plochy jiné alespoň z 80 %. Deklarovaným smyslem tohoto omezení byla ochrana zemědělského půdního fondu, neboť plocha, která měla být využita až po naplnění podmínky, byla součástí I. třídy ochrany. V posuzovaném případě Nejvyšší správní soud dovodil, že se jedná o legitimní důvod k využití nástroje etapizace.

³⁴⁶ Například v případě řešeném v rozsudku NSS ze dne 19. května 2011, č.j. 1 Ao 2/2011–17, bylo v územním plánu další výstavba podmíněna zvýšením kapacity čistírny odpadních vod.

³⁴⁷ Jako v případě řešeném v rozsudku NSS ze dne 23. září 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-185.

³⁴⁸ Územní plán Olomouc, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 162–163 [online]. Statutární město Olomouc [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/novy-uzemni-plan>.

³⁴⁹ Územní plán Olomouc, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 162 [online]. Statutární město Olomouc [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/novy-uzemni-plan>.

³⁵⁰ Územní plán Náchod, ve znění pozdějších změn, kapitola 12. textové části výroku, s. 86 [online]. Město Náchod [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: https://www.mestonachod.cz/mesto/uzemni-plan/up-uplne-zneni-zmena-1/1_UP_Nachod_uplne%20zneni%20po%20Z1.pdf.

Pouze pro úplnost lze upozornit na rozdílné cíle nástroje etapizace od územní rezervy. Územní rezervou se v souladu s § 23b odst. 1 stavebního zákona rozumí plocha nebo koridor, které jsou vymezené v územně plánovací dokumentaci pro využití, jehož potřebu a plošné nároky je třeba následně prověřit. Obdobně jako v případě etapizace se jedná o možnost budoucí zástavby takové plochy. V případě etapizace je však následující zástavba odvislá od stavební aktivity vlastníků v jedné ploše, v případě územní rezervy je nutné pro budoucí stavební využití území nejprve přijmout změnu územního plánu, která závisí na splnění veškerých podmínek plynoucích z právních předpisů a následného rozhodnutí zastupitelstva obce. V případě územní rezervy se teprve prověřuje možné využití dané plochy. V případě etapizace je takové využití již prověřeno, pouze je z důvodu ochrany veřejných zájmů podmíněno jinou skutečností.

Obsahem všech forem etapizace je stanovení pořadí provedení změn v území. Smyslem etapizace je stanovit z důvodu ochrany veřejných zájmů ta opatření, která budou realizována přednostně. Naopak není možné, aby se etapizace stala podmíněnou regulací. V takovém případě se o etapizaci jednat nemůže. K takové situaci se již okrajově vyjádřil i Nejvyšší správní soud. Podmínka etapizace zakotvená v územním plánu statutárního města Olomouce spočívala v možnosti využití plochy až po změně podmínek ochranného pásma vymezeného k v daném území nacházejících se kulturních památek. Taktéž podle názoru soudu nelze pod nástroj etapizace podřadit podmínění další výstavby vydáním administrativního aktu. Soud argumentuje tím, že využití území není vázáno na přednostní změny v území, ale na administrativní akt, jehož vydání je nejisté a nezávislé na vůli dotčeného vlastníka pozemku i orgánů územního plánování.³⁵¹ Aby se mohlo jednat o etapizaci, musí jít o stanovení pořadí provádění změn v území. Za změnu v území však nelze považovat změnu administrativního aktu, stejně tak jako právního předpisu.

Sporným se jeví také možnost využití etapizace jako nástroje pro dočasné omezení aplikovatelnosti územního plánu. Takový případ byl rozhodován Nejvyšším správním soudem ve vztahu k zásadám územního rozvoje. Tam stanovené závěry lze však bezpochyby aplikovat analogicky i pro případ územního plánu. Nejvyšší správní soud posuzoval situaci, kdy zásady územního rozvoje obsahovaly podmínku etapizace. Její podstata spočívala v neaplikování regulace umístění velkých větrných elektráren vyplývající ze zásad územního rozvoje. To platilo jen pro obce, které v platné územně plánovací dokumentaci již vymezily plochy pro umístění velkých větrných elektráren nebo pro obce, v nichž bylo do nabytí účinnosti zásad

³⁵¹ Rozsudek NSS ze dne 10. února 2016, č.j. 1 As 67/2015–42, bod 50 a 51.

územního rozvoje rozhodnuto o pořízení územně plánovací dokumentace či jejich změn, ve kterých jsou vymezeny plochy pro umístění velkých větrných elektráren. Toto omezení bylo stanoveno na dva roky od nabytí účinnosti zásad územního rozvoje. Důvodem bylo umožnit obcím dokončit realizaci rozpracovaných záměrů výstavby velkých větrných elektráren na základě pořizovaných či již pořízených územně plánovacích dokumentací nebo jejich změn.³⁵² Vybraná část vydaných zásad územního rozvoje tedy po určitou dobu na určitém území nebyla účinná. Dle názoru navrhovatelů se v uvedeném případě nejednalo o etapizaci, ale o omezení aplikovatelnosti zásad územního rozvoje. Nejvyšší správní soud s nimi nesouhlasil. Podle jeho názoru není obsah etapizace žádným právním předpisem blíže stanoven a nelze tak bez dalšího dovodit, že by omezení regulace umístění a stavby velkých větrných elektráren nebylo možné pod pojem etapizace podřadit, byť zároveň poznamenává, že se nejedná o případ typický.³⁵³

S tímto hodnocením se neztotožňuji. Závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené v předchozím popisovaném případě³⁵⁴ lze shrnout tak, že etapizace stanovuje pořadí provedení změn v území, za kterou nelze považovat změnu administrativního aktu ani právního předpisu. Stejně tak ani v uvedeném případě nejde o stanovení přednostních změn v území, ale pouze o umožnění provést změny v území, které zásady územního rozvoje již nadále umožňovat nebudou. Ve svém důsledku by mohl posuzovaný regulativ zásad územního rozvoje sloužit jako nástroj k obcházení § 54 odst. 6 stavebního zákona. Ztotožňuji se proto s názorem navrhovatelů, že uvedenou regulaci nelze považovat za etapizaci ve smyslu § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona. Jde pouze o časové omezení aplikace zásad územního rozvoje. Na tomto případě je patrné, že v současné době je pojem etapizace v právní úpravě vymezen nedostatečně. Vzhledem k převzetí právní úpravy do nového stavebního zákona, bude patrně tato právní nejistota přetrvávat i nadále. Jak je patrné z výše uvedeného, je obsah etapizace často určován až na základě soudních rozhodnutí.

Je zjevné, že se etapizace stejně jako předchozí zkoumané nástroje podílí na dosažení cílů územního plánování. Etapizace je nástrojem napomáhajícím dosažení veřejného zájmu na vyváženém a udržitelném rozvoji území. Tento nástroj je způsobilý koordinovat záměry změn v území a tím přispívat k účelnému využití území. Zároveň etapizace přispívá v souladu s 18 odst. 4 stavebního zákona k ochraně nezastavěného území. Vztah k úkolům územního plánování je v případě etapizace patrný. Jak již bylo výše v textu uvedeno, je etapizace přímo

³⁵² Rozsudek NSS ze dne 28. května 2014, č.j. 9 Ao 6/2011–261, bod 35.

³⁵³ Rozsudek NSS ze dne 28. května 2014, č.j. 9 Ao 6/2011–261, bod 73 a násl.

³⁵⁴ Rozsudek NSS ze dne 10. února 2016, č.j. 1 As 67/2015–42.

samostatným úkolem územního plánování v souladu s § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona.

8.3. Vztah k vlastnickému právu

8.3.1. Účinky podmínky etapizace

Jak již bylo výše popsáno, nástroj etapizace zmiňuje jako možný obsah územního plánu vyhláška č. 500/2006 Sb. V oddílu 2, dílu 3, hlavě III, části třetí stavebního zákona, která se územnímu plánu věnuje, není etapizaci věnována žádná zmínka. A to ani v § 43 odst. 2 stavebního zákona, která se věnuje nástrojům územního plánování podmiňujícím rozhodování v území. Patřila by etapizace svými účinky také mezi tyto nástroje?

Jak je uvedeno v kapitolách 2, 3 a 4 disertační práce, může územní plán vymezit plochu nebo koridor, ve kterém bude rozhodování o změnách v území podmíněno dohodou o parcelaci, zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu. Etapizace určuje změny v území, které musí být provedeny přednostně. Tímto způsobem podmiňuje jedny změny v území uskutečněním změn jiných. Do jejich realizace proto není možné provádět v daném území požadované změny. Ve skutečnosti se proto podle mého názoru i v tomto případě jedná o podmínku pro rozhodování o změnách v území.

8.3.2. Naplnění podmínky

Na rozdíl od nástrojů zakotvených v § 43 odst. 2 stavebního zákona lze shledat odlišnost v tom, že naplnění podmínky nemůže být žádným způsobem dotčeným vlastníkem ovlivněno. V případě dohody o parcelaci by byl dotčený vlastník jejím účastníkem, případně i iniciátorem. V případě územní studie i regulačního plánu umožňuje stavební zákon alespoň podání podnětu k jejich pořízení. U územní studie navíc současná právní úprava počítá také s možností zajištění zpracování územní studie přímo dotčeným vlastníkem.³⁵⁵ Na rozdíl od toho splnění podmínky přednostní změny v území velmi často nebude spočívat vůbec na vůli dotčeného vlastníka.

Další odlišnost lze spatřovat ve lhůtě, po kterou bude stanovená podmínka platit. V případě regulačního plánu z úřední povinnosti stejně jako územní studie vyžaduje stavební zákon výslovně stanovení přiměřené lhůty, po kterou bude omezení trvat. V případě regulačního plánu na žádost i dohody o parcelaci sice obdobná lhůta stanovena není, ale jak je již uvedeno, v těchto dvou případech závisí do značné míry na vůli dotčeného vlastníka, kdy

³⁵⁵ § 30 odst. 4 stavebního zákona.

podmínka odpadne. Lze také připomenout, že přiměřená lhůta musí být obsažena také v územním opatření o stavební uzávěře.

Z tohoto hlediska se jeví podmínka etapizace jako nejpřísnější a tím i nejvíce zasahující do vlastnického práva. V případě etapizace totiž není stanovena žádná lhůta, po jejímž uplynutí by se mohly změny v území realizovat. V případě nevhodného využití etapizace tak může dojít v území ke stavební uzávěře, která by mohla být odstraněna teprve změnou územního plánu. I z tohoto důvodu by se podle mého názoru mělo přistupovat k podmínce etapizace s velkým respektem k právům těch osob, které jí mohou být dotčeny. Pořizovatelé územního plánu by měly pečlivě vážit, zda etapizace splňuje veškeré požadavky jak zákonnosti, tak i proporcionality přijatého řešení.

Jak je patrné z výše uvedeného, může podmínka etapizace představovat významný zásah do vlastnického práva. Bez naplnění podmínky uskutečnění přednostní změny v území není možné navazující změny realizovat. Na tomto místě lze připomenout základní podmínky pro umožnění zásahu do vlastnického práva, tedy že zásah musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděn 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 činěn na základě zákona. Pokud jde o nezbytnou míru omezení, bude podle mého názoru v případě etapizace z důvodu budování veřejné infrastruktury obdobně jako v případě předkupního práva nutné zvažovat, zda vůbec příslušný subjekt disponuje s finančními prostředky pro její vybudování a zda počítá s jejím vybudováním. V opačném případě není dle mého názoru účelné takovou plochu v územním plánu vůbec vymezovat pro zastavění.

Pro naplnění požadavku proporcionality stanovené podmínky je opět možné uvažovat nad stanovením výjimek z povinnosti upřednostnit některé změny v území. Také tyto výjimky nesmí být diskriminační a nesmí být stanoveny na základě libovůle. Ke všem obdobným plochám podmíněným etapizací je tak nutné přistupovat v zásadě obdobně. Jako výjimku z etapizace lze uvažovat každé opatření, díky kterému nebude možné zmařit účel stanovené podmínky. Například jako výjimku z etapizace stanovené z důvodu nutnosti vybudování protipovodňového opatření lze uvést takové změny v území, které nebudou případnými povodněmi nijak ohroženy. Příkladem takové výjimky může být i možnost nahradit vybudování protipovodňového opatření stavebně technickým řešením stavebního záměru, které zajistí přiměřené zachování průtočnosti územím.³⁵⁶ Bohužel však nutno dodat, že

³⁵⁶ Územní plán Olomouc, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 163 [online]. Statutární město Olomouc [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/novy-uzemni-plan>.

v územních plánech jsem se se stanovením výjimky z podmínky etapizace setkala poskromnu.³⁵⁷

8.4. Exkurz do německé právní úpravy

V německé právní úpravu lze nalézt období etapizace teprve jako nástroj regulačního plánu. To ostatně odpovídá privilegovanému postavení regulačního plánu v této právní úpravě. Úprava obsahu regulačního plánu je obsažena narozdíl od české právní úpravy přímo ve stavebním zákoně, nikoli v podzákoných předpisech. Podle § 9 odst. 2 BauGB je možné, aby regulační plán v odůvodněných případech určil, že stanovené využití pozemků je možné pouze po určitou dobu, anebo je přípustné nebo nepřípustné pouze, dokud nenastanou určité okolnosti.³⁵⁸ Právě možnost stanovení podmínky výstavby pouze za určitých okolností by mohla pokrývat i případy etapizace ve smyslu české právní úpravy.

Uvedené ustanovení stavebního zákona je však širší než etapizace v české právní úpravě. V první řadě může být možnost stanoveného využití pozemků ohraničena lhůtou. Bude se jednat o případy, kdy se předpokládá do budoucna změna ve využití pozemků.³⁵⁹ Vedle toho existuje i alternativa, že stanovené využití pozemků bude umožněno teprve po ukončení jiného využití. Obdobně jako v české právní úpravě musí být podmínky vázány pouze na vyjmenované plochy.

8.5. Etapizace v praxi

Pokud jde o stanovení podmínky etapizace v územních plánech, není vedena žádná souhrnná statistika, v kolika případech je tohoto nástroje využito. Z tohoto důvodu byl proveden empirický výzkum na základě obdobných pravidel, jako v případě dříve zkoumaných nástrojů územního plánu. Byly tak zkoumány územní plány všech obcí s rozšířenou působností na území Olomouckého kraje z toho hlediska, zda obsahují podmínku etapizace a pokud ano, tak o jakou její formu se bude jednat.

Územní plán statutárního města Olomouce obsahuje podmínku etapizace ve dvaceti dvou případech. Velká část z vymezených podmínek se týká vybudování protipovodňových a protieročních opatření a směřuje tak k naplnění úkolů územního plánování podle § 19 odst. 1

³⁵⁷ Blíže viz podkapitola 8.5. disertační práce.

³⁵⁸ § 9 odst. 2 BauGB: „Im Bebauungsplan kann in besonderen Fällen festgesetzt werden, dass bestimmte der in ihm festgesetzten baulichen und sonstigen Nutzungen und Anlagen nur 1. für einen bestimmten Zeitraum zulässig oder 2. bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind. Die Folgenutzung soll festgesetzt werden.“

³⁵⁹ PANNOWSKY, Willy. § 9. In SPANNOWSKY, Willy. *Baugesetzbuch. Kommentar*. 3. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2018, s. 318.

písm. g) stavebního zákona. Další významnou část tvoří podmínka vybudování dopravní infrastruktury. Územní plán jako s etapizací počítá i s již výše zmíněnou podmínkou změny ochranného pásma kulturních památek a zrušení ochrany ložiskového území.³⁶⁰ Tyto dva případy nelze podle mého názoru na základě výše uvedeného chápat jako etapizaci v pravém slova smyslu.

V prostějovském územním plánu se lze setkat také s podmínkou etapizace. Územní plán rozlišuje celkem devět podmínek. Tyto směřují k vybudování technické i dopravní infrastruktury a k vybudování protipovodňových opatření.³⁶¹

Teprve v územním plánu Šternberka se setkáme s formou etapizace podmiňující využití území až po dřívější realizaci navrženého využití u jiných ploch. Celkově je v územním plánu zakotveno dvanáct takových podmínek.³⁶²

V územním plánu Šumperka se lze setkat se sedmi podmínkami vybudování dopravní infrastruktury před využitím dalšího území. Další jedna etapizace se vztahuje k možnosti využít plochy až po ukončení těžby nerostných surovin.³⁶³ Na rozdíl od stanovení podmínky zrušení ochrany ložiskového území je podle mého názoru tato podmínka zcela v souladu se zákonnou dikcí. Ukončení těžby nerostných surovin je totiž podle mého názoru možné chápat jako změnu v území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

Poslední územním plánem, v němž se lze setkat s etapizací, je územní plán Uničova. Zde jsou stanoveny dvě podmínky etapizace. V obou případech se jedná o možnost provedení změn v území až po využití jiných ploch.³⁶⁴

V ostatních územních plánech obcí s rozšířenou působností v Olomouckém kraji se etapizace nevyskytuje.

³⁶⁰ Územní plán Olomouc, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 162–163 [online]. Statutární město Olomouc [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/novy-uzemni-plan>.

³⁶¹ Územní plán Prostějov, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 46 [online]. Statutární město Prostějov [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.prostejov.eu/cs/obcan/magistrat/informace-z-odboru/odbor-uzemniho-planovani-a-pamatkove-pece/uzemni-planovani/uzemni-plan-prostejov-uplne-zneni-po-vydani-iii-a-iv-zmeny.html>.

³⁶² Územní plán Šternberk, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 84 [online]. Město Šternberk [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.sternberk.eu/mesto-sternberk/zakladni-informace-o-sternberku/uzemni-planovani-sternberk/uzemni-plan-sternberk/5153-uplne-zneni-uzemniho-planu-sternberk-po-zmene-c-1.html>.

³⁶³ Územní plán Šumperk, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 41 [online]. Město Šumperk [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.sumperk.cz/cs/mapy/uzemni-plan-sumperk.html>.

³⁶⁴ Územní plán Uničov, ve znění pozdějších změn, výroková část, s. 37 [online]. Město Uničov [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <http://www.unicov.cz/zmena-c-1-uzemniho-planu-a-pravni-stav-opatreni-obecne-povahy-c-2-2020/ms-30023/p1=30023>.

	Hranice	Jeseník	Konice	Lipník n./B.	Litovel	Mohelnice	Olomouc	Přerov	Prostějov	Šternberk	Šumperk	Uničov	Zábřeh
Počet podmínek etapizace	0	0	0	0	0	0	22	0	9	12	8	2	0
- Z toho vážnoucí na využití jiných ploch	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	0	2	0

8.6. Dílčí závěr

Jak je patrné z textu výše, představuje etapizace prostředek velmi významně zasahující do vlastnického práva. Z tohoto důvodu je nutné si klást otázku, zda je vhodné, aby možnost využití tohoto nástroje zůstala nadále zachována ve stejném rozsahu. Pro odpověď na uvedenou otázku je nutné se zamyslet nad účelem zkoumaného nástroje. Ačkoli se bezesporu jedná o zásah do vlastnického práva, lze současně jako účel podmínky etapizace identifikovat právě i ochranu vlastnického práva. Tento účel lze sledovat u etapizace požadující vybudování nezbytné infrastruktury. Bez její existence si nelze vůbec představit vybudování nových staveb. Zcela patrný je tento účel v případě etapizace směřující k ochraně před živelními pohromami.

Lze proto kladně hodnotit, že se podmínka etapizace objevuje i v novém stavebním zákoně.³⁶⁵ Na základě empirické části této kapitoly je možné konstatovat, že etapizace je nástrojem v praxi využívaným, ale současně nikoli nadužívaným. Domnívám se, že tomu tak bude i nadále. Současně se ve většině případů účel etapizace v souladu se zákonem shoduje s výše popsanými možnými formami etapizace.

³⁶⁵ § 81 odst. 5 nového stavebního zákona.

9. Shrnutí a vyhodnocení

Územní plánování je činností, která je s to ve velké míře ovlivňovat vlastnické právo dotčených osob. Navzdory častým proklamacím je nutné si uvědomit, že účinky územního plánování na vlastnické právo mohou být jak deteriorační, tak benefiční. Územní plánování tedy může zasáhnout do vlastnického práva. Takový zásah je nutné ve většině případů v souladu s čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod považovat za implicitní omezení vlastnického práva. Na opačnou stranu je územní plánování způsobilé vytvořit takové podmínky v území, které vlastnictví dotčených osob zhodnotí. Nelze proto hovořit o zásazích do vlastnické právo prostřednictvím územního plánování pouze v negativním slova smyslu. Územní plán je základním nástrojem územního plánování na komunální úrovni. Je vydáván zastupitelstvem obce formou obecně závazné vyhlášky. Územní plán stanoví základní urbanistickou koncepci, koncepci uspořádání krajiny a veřejné infrastruktury. V územním plánu tak dochází na komunální úrovni jak ke zhodnocení vlastnictví dotčených osob, tak k jeho znehodnocování. Důvodem je nalezení souladu s cíli územního plánování, kterými je tvorba předpokladů pro udržitelný rozvoj území. Orgány územního plánování musí koordinovat veřejné a soukromé zájmy a mezi těmito vzájemně vyvažovat tak, aby byl dosažen soulad veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Zároveň s tím dochází k plnění úkolů územního plánování, které jsou dílčími kroky k dosažení cílů územního plánování.

Nástroje územního plánu jsou nepostradatelnými pomocníky při tvorbě územních plánů. Tyto nástroje dopomáhají územnímu plánu prosazovat cíle a úkoly územního plánování. Jsou to právě nástroje územního plánování, které umožňují dosáhnout souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Některé z nástrojů územního plánu slouží na první pohled zájmům veřejným. Za tyto nástroje lze pokládat regulační plán, územní studii, předkupní právo, vyvlastnění a etapizaci. Tyto nástroje sice vlastníka omezují, na druhou stranu umožňují z důvodu veřejných zájmů dosáhnout účelného využití území, což je mimo předkupní právo a vyvlastnění nepochybně současně i zájmem soukromým. Opačně lze nalézt ale i nástroje podporující vlastnické právo. Mezi tyto se řadí bez pochybností náhrady za změnu v území, které jsou však vyvolány v důsledku ochrany zájmů veřejných. Druhým z těchto nástrojů je dohoda o parcelaci, která však zároveň jako podmínka pro rozhodování o změnách v území současně do vlastnického práva zasahuje. U většiny z nástrojů proto platí, že jej nelze označit za pouze zasahující, případně pouze podporující vlastnické právo.

Regulační plány stanoví podrobnější regulaci území. Jejich vztah k vlastnickému právu je nutné rozlišovat ve dvou rovinách – jako samotný nástroj územního plánování a

územního plánu a jako podmínku pro rozhodování o změnách v území. Prostřednictvím regulačního plánu může být konkretizována zejména ochrana veřejných zájmů. Současně však regulační plány mohou zpřesnit pro vlastníky pozemků nevýhodnou regulaci obsaženou v územním plánu a tím naopak vlastnické právo dotčených osob zhodnotit. Regulační plány jsou pro zpřesnění regulace území nástrojem velmi propracovaným. Stavební zákon podrobně stanovuje proces pořizování regulačních plánů, do kterého je vedle dotčených vlastníků zapojena i veřejnost. Jde tak o nástroj odpovídající požadavkům na účast veřejnosti v procesech územního plánování. Samotná podmínka vydání regulačního plánu je proto podle mého názoru tím, co dotčené vlastníky bude zatěžovat nejvíce. Přirovnání o období se stavební uzávěrou není zcela přiléhavé, když podmínka pořízení regulačního plánu vyznívá v některých ohledech ještě přísněji než institut stavební uzávěry. U stanovení podmínek lze proto doporučit, aby územní samosprávné celky nastavily nediskriminační výjimky ze zákazu provádět změny v území. K tomu by napomohlo i legislativní zakotvení možnosti stanovovat výjimky.

Obdobně je i v případě územní studie nutné mít na paměti rozdíl mezi jejími účinky a mezi účinky podmínky jejího zpracování. Podmínka zpracování územní studie působí stejně jako podmínka vydání regulačního plánu, lze tak odkázat na výše uvedená doporučení. Obsah územní studie je definován pouze obecně v § 30 stavebního zákona, což vede k nejasnostem při uplatňování tohoto nástroje. Zákonodárce ponechal možnost jejího uplatnění poměrně široce otevřenou, což se projevilo také v empirické části disertační práce. Počet územních studií několikanásobně předčil počet regulačních plánů. Díky tomu ale současně chybí důležité mantinely pro využití tohoto nástroje. Dle mého názoru se v současné chvíli jedná o nástroj nadužívaný. Účel územní studie by měl být jiný než regulačního plánu, v opačném případě by existence obou nástrojů postrádala smysl. V tomto ohledu je nutné zdůraznit, že do procesu pořizování územní studie je veřejnost zapojena oproti procesu pořizování regulačního plánu minimálně. I z tohoto hlediska je nutné mezi těmito nástroji důsledněji rozlišovat.

Dohoda o parcelaci je dalším z nástrojů, které umožňují podmínit rozhodování o změnách v území. Oproti výše uvedeným nástrojům naplnění podmínky dohody o parcelaci záleží v podstatné míře na vlastní aktivitě dotčených vlastníků. Právě tato skutečnost by si podle mého názoru zasloužila de lege ferenda revizi. Dohoda o parcelaci není v současnosti nástrojem příliš využívaným, přičemž důvodem je často obava z blokace území. Právě tato změna v právní úpravě by ale mohla k jejímu rozšíření vypomoci. Dohoda o parcelaci je totiž na druhou stranu nástrojem, který umožňuje vlastnické právo významně zhodnotit a působit tak ve prospěch dotčených osob. Jedná se o nástroj založený do velké míry na autonomii vůle

jednotlivých osob a dle mého nástroj skutečně progresivní a moderní. Nový stavební zákon s ním však bohužel nepočítá, což je dle mého mínění politováníhodné.

Jako nástroje územního plánu byly vymezeny i nástroje zařazené v části stavebního zákona pod názvem úprava vztahů v území. Předkupní právo je nástrojem velmi významně zasahujícím do vlastnického práva. Důvodem je ochrana veřejného zájmu, kterou předkupní právo dokáže zprostředkovat. Současná právní úprava je vystavena na principu, že územní plány nemají povinnost předkupní právo k vybraným stavbám zakotvit. Díky tomu dochází k nižšímu počtu zásahů do vlastnického práva. Pokud se územní samosprávný celek rozhodne pro vybrané pozemky, případně stavby, předkupní právo uplatnit, je nutné, aby i tento nástroj obstál v hodnocení proporcionality územního plánu.

Kromě zásahu do práv vlastníků dotčených pozemků a staveb uvaluje předkupní právo na vlastníky ještě několik dalších povinností. Těmi jsou umožnění prohlídky zatížené věci a povinnost nabídnout věc oprávněné osobě. Druhá z uvedených povinností vzniká teprve v okamžiku, kdy je již uzavřena smlouva s koupěchtivým, ne s pouhým úmyslem věc prodat. Na druhé straně musí povinná osoba zaslat odpověď, zda nabídky na využití předkupního práva využívá. I povinnosti spojené s předkupním právem jsou tak spíše na straně vlastníků. V případě, kdy vlastník nedodrží svou povinnost nabídnout věc oprávněné osobě, bude taková smlouva v naprosté většině případů neplatná pouze relativně. Předkupní právo jako nástroj územního plánu se v územních plánech vyskytuje i přes všechny problémy s ním spojované. V jednom z případů dokonce vymezil územní samosprávný celek předkupní právo ke stovkám pozemků.

Náhrada za změnu v území je sice také nástrojem úpravy vztahů v území, na rozdíl od předkupního práva i všech ostatních nástrojů územního plánu ale není přímo jeho obsahem. Povinnost poskytnout náhradu za změnu v území totiž vyplývá ve stanovených případech přímo ze zákona. Náhrada se poskytuje, bylo-li zrušeno určení pozemku k zastavění. K takovému zrušení dochází z důvodu ochrany některého z veřejných zájmů. Aby bylo dosaženo zájmů veřejných a soukromých, poskytuje se vlastníkům tato náhrada. Rozsah české právní úpravy je však nutné vyhodnotit jako velmi úzký. Náhrada se totiž neposkytuje v případech pouhého omezení v možnosti pozemek zastavět. Z tohoto důvodu pak soudy přistupují k poskytování náhrad přímo podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Tento stav je v rozporu s právní jistotou a do budoucna by měla právní norma pamatovat i na tyto případy. Taktéž samotný pojem určení pozemku k zastavění lze hodnotit nedostatečně, neboť není zjevné, zda určení k zastavění se týká pouze zastavění ve prospěch zájmů soukromých.

Náhrada má pokrývat náklady na přípravu výstavby. Tyto náklady zákon demonstrativně vyjmenovává. I v tomto bodě lze právní úpravu hodnotit jako nedostatečnou. Za největší problém lze pokládat zařazení nákladů na koupi pozemku mezi hrazené náklady. Zákon však již nepředpokládá následný převod pozemku na územní samosprávný celek, případně stát. Lze doporučit, aby právní úprava namísto nákladů na koupi pozemku nahrazovala rozdíl mezi kupní cenou a cenou obvyklou po zrušení určení pozemku k zastavění. Dalším problémem právní úpravy jsou podmínky vzniku povinnosti k náhradě újmy. Právní norma počítá s prekluzivní lhůtou pěti lety, po jejímž uplynutí se náhrada za změnu v území již neposkytuje.

Vyvlastnění představuje nejvýznamnější možný zásah do vlastnického práva. Z tohoto důvodu by se k jeho využití mělo vždy přistupovat až jako k poslednímu možnému. Proto i jeho využití v územním plánu by mělo být pečlivě zvažováno a odůvodněno. Už samotná možnost vyvlastnění stanovená územním plánem znamená zásah do vlastnického práva. Možnost vyvlastnění má jednoznačně za úkol chránit veřejné zájmy, a to i v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle kterého je vyvlastnění možné pouze ve veřejném zájmu. Vyvlastnění proto lze označit jako nástroj, který směřuje výlučně k ochraně zájmů veřejných.

Posledním z nástrojů, které může územní plán využít k prosazování cílů a úkolů územního plánování je etapizace. Etapizace je současně jedním z úkolů územního plánování. Nedostatečná definice etapizace vede ke sporům o jejím možném obsahu. De lege ferenda by bylo vhodné, aby právní předpisy obdobně jako u jiných nástrojů stanovily její možný obsah. Ten je nyní určován soudními rozhodnutími, ve kterých však podle mého názoru chybí větší konzistentnost. Svými účinky může nástroj etapizace zasahovat do práv vlastníků ještě významněji než ostatní nástroje územního plánu. V praxi se přitom jedná o nástroj poměrně frekventovaný.

Závěr

Tématem disertační práce bylo vlastnické právo a jeho ochrana v územním plánování, a to z pohledu nástrojů prosazování cílů a úkolů územního plánování stanovených v §§ 18 a 19 stavebního zákona. Cílů a úkolů územního plánování je dosahováno i prostřednictvím soukromého majetku. V právním státě přitom musí existovat mechanismy, které povedou k rovnoměrnému rozložení do práv dotčených osob.

Cílem disertační práce bylo přinést komplexní pohled na nástroje prosazování cílů a úkolů územního plánování, které jsou využívány územními plány a současně mají vliv na vlastnické právo dotčených osob.

První z otázek, na které byla v disertační práci hledána odpověď, je, které nástroje lze považovat za nástroje prosazování cílů a úkolů územního plánování využívané územními plány. Po provedení analýzy možného obsahu územního plánu bylo zjištěno, že za tyto nástroje je možné považovat regulační plán, územní studii, dohodu o parcelaci, předkupní právo, náhrady za změnu v území, vyvlastnění a etapizaci. Přitom první tři uvedené mohou být současně i podmínkami pro rozhodování o změnách v území. Právě u těchto nástrojů je proto nutné počítat se zásahy do vlastnického práva i prostřednictvím této podmínky. Bylo zjištěno, že v některých případech je zásah do vlastnického práva způsobený podmíněním rozhodování o změnách v území ještě významnější než zásah způsobený samotným nástrojem územního plánu. Charakter podmínky pro rozhodování o změnách v území má i nástroj etapizace.

Disertační práce měla primárně přinést odpověď na otázku, zda a jak jednotlivé zkoumané nástroje vedou k prosazování cílů a úkolů územního plánování a jaký je jejich vliv na vlastnické právo. Každému z výše uvedených nástrojů byla věnována samostatná kapitola disertační práce. V nich pak byla hledána odpověď na otázku, zda a jak jsou jednotlivé nástroje využívány v konkrétních situacích ze strany územních samosprávných celků. Kromě toho byla hledána odpověď na otázku, zda je daný nástroj specifický pouze pro českou právní úpravu, nebo zda existuje jeho ekvivalent v německé právní úpravě.

V případě regulačních plánů dochází k naplňování cílů a úkolů územního plánování za pomoci podrobnější regulace využití území, která upřesňuje ochranu zájmů veřejných i soukromých. Ve prospěch vlastnického práva může působit například zmenšení ploch a koridorů pro veřejnou infrastrukturu. Naproti tomu jako významný zásah do vlastnického práva je nutno hodnotit podmínění rozhodování o změnách v území vydáním regulačního plánu. Tento zásah je možné svým významem připodobnit ke stavební uzávěře. Právní úprava sice stanovuje, že regulační plán musí být vydán v přiměřené lhůtě, přesto tato podmínka

svými účinky znamená rozsáhlý zásah do vlastnického práva. V této lhůtě totiž není vlastníku umožněno provádět téměř žádné změny v území.

Regulační plán lze využít kdykoli, když je zapotřebí zpodrobnit regulaci obsaženou v územním plánu. Podle mého názoru by se mohly regulační plány uplatnit zejména v rozvojových lokalitách. Potenciál využívání regulačních plánů byl proto podle mého názoru vysoký. Tento předpoklad se však po provedeném empirickém výzkumu nenaplnil. Regulační plány nejsou územními plány využívány. V německé právní úpravě jsou regulační plány naopak považovány za základní nástroj úpravy území. Na druhou stranu územní plány zde nejsou pořizovány ve velkém množství.

Územní studie navrhuje, prověřují nebo posuzují možná řešení vybraných problémů nebo rozvoj některých funkčních systémů v území. Jedním z typických problémů přitom je dosažení souladu veřejných a soukromých zájmů. Tímto způsobem pomáhají obdobně jako regulační plány k naplňování cílů územního plánování. Územní studie je vhodné využít ke zpřesnění podmínek pro umístění a prostorové uspořádání staveb dopravní, technické, ale i jiné veřejné infrastruktury. Územní studie prověřuje jedno z možných využití území, prověřovat může přitom i ve variantách.

Vzhledem k nezávaznosti územní studie je zásahem do vlastnického práva pouze podmíněný rozhodování o změnách v území pořízením územní studie. Lhůta pro vložení dat o územní studii do evidence územně plánovací činnosti musí být přiměřená. Vzhledem k tomu, že územní studie není závazným podkladem pro rozhodování v území, měla by se podle mého názoru přiměřenost lhůty hodnotit přísněji, než je tomu v případě regulačních plánů, jejichž účinky pro rozhodování jsou naopak značné. Takto podle mého názoru dochází k ještě intenzivnějšímu zásahu do vlastnického práva. Do budoucna by se mělo podle mého názoru uvažovat o širším využití možnosti zajištění zpracování územní studie dotčeným vlastníkem.

Navzdory velkému zásahu do vlastnického práva a nezávaznosti pro rozhodování o změnách v území, se územní studie ukázaly jako velice oblíbený nástroj územního plánu. Z provedeného výzkumu navíc vyplynulo, že územní studie jako nástroj územního plánu často není pořízena ve stanovené lhůtě. V těchto případech tak došlo ke zcela zbytečné blokaci využití území i tím i zásahu do vlastnického práva dotčených osob. Dle mého názoru proto dochází k nadužívání územních studií, což je z hlediska právního státu problematické. Uvedená skutečnost navíc kontrastuje s německou právní úpravou, která si vystačí zcela bez tohoto nástroje.

Dohody o parcelaci jsou nástrojem, který se pokouší vyvážit stanovenou regulaci ve prospěch vlastnického práva. Dohoda napomáhá dosáhnout smysluplného využití celého

území tak, aby byly využitelné všechny zahrnuté pozemky. Tyto pozemky jsou pak využitelné v souladu s koncepcí územního plánu, čímž typicky dochází k jejich zhodnocení. Tímto dohody o parcelaci pomáhají v dosažení souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území za současného naplnění řady úkolů územního plánování. Zároveň ale bylo zjištěno, že ani dohoda o parcelaci nemusí být vždy pouze benefičním nástrojem, když může dojít ke snížení vlastnického podílu převodem poměrné části pozemků nezbytných pro realizaci veřejné infrastruktury. Zároveň je možné vlastníkovi uložit, aby strpěl na svém pozemku liniiovou část technické infrastruktury. I dohoda o parcelaci tedy do vlastnického práva může zasahovat, a to jak do jeho rozsahu, tak i kvality.

Využitelnost tohoto nástroje je pak podle mého názoru dána zejména ve dvou situacích. V první řadě půjde o nové uspořádání pozemků v lokalitě, kde bude současně nutné vybudovat veřejnou infrastrukturu. Právě v tomto případě může docházet i k zásahům do vlastnického práva. Na druhou stranu by bez toho nebyl rozvoj lokality vůbec možný. Druhou ze situací bude umožnění vzniku nové lokality pro výstavbu, ve které výstavbu neumožňuje současné uspořádání pozemků, zároveň se ale jedná o lokalitu s existující veřejnou infrastrukturou.

Bohužel i tento nástroj může mít jako podmínka pro rozhodování o změnách v území významné blokační účinky. Současná právní úprava totiž neukládá vlastníkům povinnost uzavření dohody, ani neumožňuje uzavření dohody pouze některými z vlastníků, a dokonce ani neukládá žádnému správnímu orgánu vést vlastníky k uzavření této dohody. Přitom, jak je uvedeno výše, možnosti využití tohoto nástroje jsou široké.

Přesto se jedná o nástroj, který není v územních plánech ve velké míře využíván. Bylo zjištěno, že územní plány obcí s rozšířenou působností v Olomouckém kraji počítají s touto podmínkou pouze ve čtrnácti případech. To je podle mého názoru dáno zejména nedostatky v právní úpravě, pro které jsou dohody vnímány izolovaně jako zbytečná blokace využití území. Tento nástroj má přitom tradici i v německé právní úpravě, kde se podařilo výše jmenované problematické aspekty tohoto nástroje eliminovat.

Mezi nástroje územního plánu byly zařazeny taky nástroje úpravy vztahů v území. Prvním z nich je předkupní právo, které umožňuje upřednostnit některý z veřejných zájmů. Předkupní právo naplňuje úkol spočívající ve stanovení podmínek pro obnovu a rozvoj sídelní struktury. Předkupní právo má za účel dát do souladu vlastnictví k pozemku s jeho navrhovanou funkcí, tak, aby pozemky sloužící zájmu veřejnému byly také ve vlastnictví osob veřejného práva. Předkupní právo samo o sobě není způsobilé k tomuto cíli vést, je

pouze prostředkem k jeho dosažení. Z tohoto důvodu nejde podle mého názoru o nástroj spolehlivý ve vztahu k uvedenému cíli.

Tento nástroj způsobuje významný zásah do vlastnického práva, když vlastníky omezuje v nakládání s pozemky či stavbami a zároveň je zatěžuje několika povinnostmi. Povinností vlastníka je v případě zamýšleného úplatného převodu tento záměr písemně oznámit oprávněné osobě s dotazem, zda svého předkupního práva využije. Dospěla jsem k závěru, že tato povinnost dospěje uzavřením smlouvy s koupěchtivým. Následkem nesplnění této povinnosti je podle mého názoru v zásadě relativní neplatnost smlouvy, protože je možné nechat pouze na oprávněných osobách, aby se dovolávaly neplatnosti jednání povinné osoby. Další povinností vlastníka je umožnit prohlídku zatížené věci. S ohledem na zásadu minimalizace zásahů do základních práv by mělo být k vymezení předkupního práva přistupováno velmi obezřetně. Kromě nyní stanovených zákonných podmínek by jeho vymezení podle mého názoru mělo být vázáno na rozpočet územního samosprávného celku, který předkupní právo v územním plánu vymezil.

Předkupní právo je známo i německé právní úpravě. Na rozdíl od české právní úpravy podle ní vzniká ve vymezených případech předkupní právo ze zákona. I přesto je podle mého názoru tamější právní úprava efektivní a současně se jí lépe daří šetřit vlastnické právo dotčených osob. Stavební zákon totiž přiznává kupujícímu veřejné subjektivní právo odvrátit využití předkupního práva, pokud sám uskuteční ten účel, ke kterému bylo předkupní právo zřízeno.

Předkupní právo se ukázalo mezi zkoumanými územními plány obcí s rozšířenou působností jako málo frekventovaný nástroj. Většina z územních plánů s jeho vymezením vůbec nepočítala, na druhou stranu se našel i případ, kdy je předkupní právo vymezeno ke stovkám pozemků. Předkupní právo je většinou vymezeno ve prospěch pozemků pro veřejná prostranství.

Druhým z nástrojů úpravy vztahů v území jsou náhrady za změnu v území. Také ony byly identifikovány jako nástroj územního plánu k prosazení cílů a úkolů územního plánování, a to jako jediný nástroj ekonomický. Jedná se o nástroj sloužící ve prospěch zájmů soukromých, když je kompenzována újma způsobená vlastníkům. Tato újma je však vždy způsobena zásahem do vlastnického práva. Náhrada se vztahuje pouze na případy majetkové újmy v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu. Ke zrušení určení pozemku k zastavění dochází nejčastěji z důvodu ochrany zájmů veřejných, kterými je naplňováno hned několik úkolů územního plánování. Úkolem je ale současně i prověření a tvorba podmínek pro hospodárné

vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů na změny v území. Územní samosprávný celek by proto měl dbát na to, aby k situacím, kdy má být poskytnuta náhrada, vůbec nedocházelo.

Vznik nároku na náhradu je vázán hned na naplnění několika podmínek, které možnost uplatnění náhrad do značné míry limitují. Musí dojít ke zrušení určení pozemku k zastavění, nikoli pouze k omezení. Současně se náhrada nevztahuje ani na případy, kdy je pozemek nadále určen k zastavění, ale ve prospěch zájmů veřejných. Hrazeny jsou náklady na přípravu výstavby v obvyklé výši. Těmi se rozumí i náklady na koupi pozemku. To ústí v další nedůslednost právní úpravy, když má dojít k úhradě těchto nákladů, zároveň ale zůstává vlastnické právo zachováno původnímu vlastníkov. Rozsah náhrad je limitován také podmínkou, že ke zrušení určení pozemku k zastavění došlo na základě jeho návrhu nebo po uplynutí lhůty pěti let od nabytí účinnosti územně plánovací dokumentace či její změny, která umožnila zastavění. Tuto skutečnost nehodnotím jako rozpornou s ústavním pořádkem, a to z důvodu znemožnění blokace rozvoje území. Bylo by však podle mého názoru na místě uvažovat o prodloužení stanovené lhůty.

Ačkoli se jedná o jediný z nástrojů směřující výhradně ve prospěch vlastnického práva, je z uvedených důvodů nutné považovat současnou právní úpravu za nedostatečnou. Zásah do vlastnického práva, který vyvolává povinnost poskytnutí náhrady za změnu v území, totiž není v dostatečné míře kompenzován. Z tohoto důvodu se soudy často uchylují k poskytování náhrad přímo podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, což považuji za rozporné s principem právní jistoty.

Náhrada je institutem využívaným taktéž německou právní úpravou. Ta pokrývá mnohem širší skupinu případů než právní úprava česká. Z provedené exkurze je také patrné, že se ve Spolkové republice Německo podařilo odstranit většinu výše zmíněných problémů. Byla by tak pro české legislativce vhodným inspiračním zdrojem, který by vyústil k většímu využívání tohoto nástroje. Stávající problematická právní úprava náhrady limituje natolik, že k jejich poskytování reálně dochází minimálně.

Vyvlastnění je na rozdíl od náhrad naopak nástrojem, který napomáhá dosažení cílů územního plánování preferencí zájmů veřejných. Možnost vzniku staveb a opatření, pro které lze práva vyvlastnit, je spojena s naplňováním řady úkolů územního plánování. Obdobně jako předkupní právo napomáhá vyvlastnění uvést do souladu navrhované využití území s vlastnickým právem. Oproti předkupnímu právu vede k tomuto cíli vyvlastnění spolehlivěji. Na druhou stranu, zásah do vlastnického práva je intenzivnější. I když k vyvlastnění nedochází pouhým stanovením této možnosti v územním plánu, je to jeden z jeho předpokladů.

Za stanovení možnosti vyvlastnění nepočítá právní úprava s žádnou náhradou. Náhrada je poskytována až ve vyvlastňovacím řízení. Soudy přesto dospěly k závěru, že povinnost k náhradě v některých případech vzniká i samotným vymezením možnosti vyvlastnění v územním plánu, pokud je vlastník pozemku omezen na svém vlastnickém právu nad spravedlivou míru a po nepřiměřenou dobu. Z toho je patrné, že i samotné vymezení možnosti vyvlastnění v územním plánu je nutné považovat za zásah do vlastnického práva.

Vyvlastnění má samozřejmě své místo i v právní úpravě německé. Obdobně jako u předkupního práva je možnost vyvlastnění stanovena mnohem obecněji než v tuzemské právní úpravě. Vyvlastnění je možné pro jakýkoli účel stanovený v regulačním plánu za předpokladu, že je provedeno ve prospěch blaha společnosti.

S nástrojem vyvlastnění počítají územní plány obcí s rozšířenou působností v rámci Olomouckého kraje ve větší míře než s předkupním právem. S tímto nástrojem pracují veškeré zkoumané územní plány, a to nejčastěji za účelem zřízení veřejně prospěšných staveb a opatření.

Posledním zkoumaným nástrojem územního plánu je etapizace. Etapizace umožňuje stanovit racionální časový a funkční rámec budoucí plánované výstavby. Tento nástroj napomáhá k dosažení souladu veřejných a soukromých zájmů, když je způsobilý omezit vlastnické právo ve prospěch veřejných zájmů. Na druhou stranu dochází současně i k ochraně zájmů soukromých, které by mohly být dřívějším provedením změn v území poškozeny. Využitelná je etapizace zejména v případě dostavby území, pro které je nejdříve nutné zřídit nezbytnou veřejnou infrastrukturu. Kromě budování infrastruktury je vhodné využít etapizaci i v případě potřeby ochrany před přírodními katastrofami.

Etapizace je proto nástrojem ochrany zájmů veřejných a současně i soukromých. Ty by totiž mohly být poškozeny dřívějším provedením změn v území. Etapizace je sama o sobě úkolem územního plánování a je taktéž podmínkou pro rozhodování o změnách v území. Na rozdíl od dříve zkoumaných podmínek však ve většině případů nemůže být její naplnění ze strany vlastníků vůbec ovlivněno. Není zde také stanovena lhůta, po jejímž uplynutí by podmínka odpadla. V případě nevhodného využití tak může dojít ke stavební uzávěře celého území.

Také s nástrojem etapizace pracuje i německá právní úprava, a to dokonce pro větší množinu případů. Regulační plán může v odůvodněných případech určit, že stanovené využití pozemků je možné pouze po určitou dobu, anebo je přípustné nebo nepřípustné pouze, dokud nenastanou určité okolnosti.

Z empirického výzkumu vyplynulo, že územní samosprávné celky mají snahu využívat nástroj etapizace pouze v nezbytně nutných případech, a to často z důvodu ochrany před přírodními katastrofami nebo z důvodu potřeby vybudování veřejné infrastruktury. Oba tyto cíle přitom směřují současně k ochraně soukromých zájmů.

Na stanovené výzkumné otázky tedy disertační práce odpověděla. V případě každého ze zkoumaných nástrojů navíc byly identifikovány nedostatky v právní úpravě, které by měly být *de lege ferenda* odstraněny. Z tohoto důvodu bylo vždy zkoumáno, jakým způsobem mění právní úpravu nový stavební zákon. Bohužel ve většině případů ani s touto novou právní úpravou nedojde k odstranění těchto nedostatků. Některé stávající nástroje pak nejsou novým stavebním zákonem vůbec upraveny.

Disertační práce přinesla komplexní pohled na všechny z nástrojů územního plánu, které slouží k prosazování cílů a úkolů územního plánování a současně mají vliv na vlastnické právo, a pomohla k jejich pochopení. Bylo zjištěno, že je právní úprava v některých ohledech nedostatečná. Přitom to je s ohledem na rozsah možných zásahů do vlastnického práva nezbytné. V současné chvíli se na základě provedeného zkoumání ukazuje, že právní úprava reflektuje spíše ochranu zájmů veřejných. Jeden z nejdůležitějších nástrojů ochrany soukromých zájmů, náhrady za změnu v území, je v právní úpravě podle mého názoru upraven zcela nedostatečně. Ve prospěch zájmů soukromých primárně cílily také dohody o parcelaci. I tento nástroj však přináší poměrně značný zásah do vlastnického práva. Do budoucna je proto podle mého názoru nutné uvažovat nad zakotvením nástrojů, které povedou k větší ochraně vlastnického práva a tím současně k zajištění souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území.

Použitá literatura

Knižní prameny

- BATTIS, Ulrich a kol. *Baugesetzbuch: Kommentar*. 13. vydání. München: C. H. Beck, 2016. 1610 s.
- ELIÁŠ, Karel a kol. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář*. 2. svazek. Praha: Linde, 2008. 2639 s.
- GÖHNER, Torsten. *Das gemeindliche Vorkaufsrecht*. Hamburg: Verlag Dr. Kováč, 2006. 245 s.
- HEJČ, David, BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017. 252 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Právníký slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 1459 s.
- HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014)*. Praha: C. H. Beck, 2014. 2046 s.
- HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod*. Praha: C. H. Beck, 2021. 1451 s.
- JARASS, Hans D. KMENT, Martin. *Baugesetzbuch*. 2. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2017. 898 s.
- JARASS, Hans D. PIEROTH, Bodo. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar*. 8. vydání. München: C. H. Beck, 2006. 1193 s.
- KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 901 s.
- KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012. 1687 s.
- MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. 1199 s.
- MAREČEK, Jan a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 838 s.
- MELZER, Filip a kol. *Občanský zákoník: velký komentář. Svazek III, § 419-654*. Praha: Leges, 2014. 1234 s.
- MELZER, Filip a kol. *Občanský zákoník: velký komentář. Svazek IX, § 2894-3081*. Praha: Leges, 2018. 1696 s.
- MELZER, Filip a kol. *Občanský zákoník: velký komentář. Svazek I, § 1-117*. Praha: Leges, 2013. 649 s.
- PEKÁREK, Milan a kol. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. 486 s.
- POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014. 1151 s.

- POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Stavební zákon – online komentář* [online databáze]. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2015 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.
- PRŮCHA, Petr a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Leges, 2017. 876 s.
- SPANNOWSKY, Willy. *Baugesetzbuch. Kommentar*. 3. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2018. 2129 s.
- STÜER, Bernhard. *Der Bebauungsplan: Städtebaurecht in der Praxis*. 5. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015. 932 s.
- STÜER, Bernhard. *Handbuch des Bau- und Fachplanungsrecht: Planung - Genehmigung - Rechtsschutz*. 5. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015. 2052 s.
- VÁŽNÝ, František. *Rozhodnutí nejvyššího soudu československé republiky ve věcech občanských. Ročník pátý, (od čísla 2136–3354) obsahující rozhodnutí z roku 1923*. Praha: Právnické vydavatelství v Praze, 1925. 2228 s.
- WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. 906 s.
- ZAHUMENSKÁ, Vendula, BENÁK, Jaroslav. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 131 s.

Odborné články a sborníky

- LAJČÍKOVÁ, Anna. Náhrada za změnu v území. *Právní rozhledy*, 2018, roč. 26, č. 13-14, s. 499-504.
- LAJČÍKOVÁ, Anna. Předkupní právo ve stavebním zákoně a následky jeho porušení. *Právní rozhledy*, 2018, roč. 26, č. 2, s. 65-69.
- LAJČÍKOVÁ, Anna. Vymezení předkupního práva podle § 101 StavZ v teorii a praxi. *Právní rozhledy*, 2019, roč. 27, č. 8, s. 292-295.
- LAJČÍKOVÁ, Anna. Vztah regulačních plánů z podnětu a stavební uzávěry. *Iurium Scriptum*, 2019, roč. 3, č. 2, s. 75–85.
- PAWLIKOVÁ, Klára. Omezení vlastnického práva prostřednictvím komplexních pozemkových úprav. *Soudní rozhledy*, 2018, roč. 24, č. 9, s. 274-278.
- ŘEZÁČ, Vít. Regulace v procesu plánování. Rešerše evropských plánovacích systémů. In: BLATOVÁ, Tamara (ed). *Hledání plánu pro město: regulační plán či územní studie? Sborník z konference AUÚP, Praha 23.–24. 10. 2014*. Brno: Ústav územního rozvoje, 2014, s. 6-11.
- TELEC, Ivo. Posuzování obvyklé ceny u převodu nemovitostí. *Bulletin advokacie*, 2015, roč. 2015, č. 6, s. 15-19.

VŠETEČKA, Tomáš. Obrana proti omezení vlastnického práva v územním plánování a poskytnutí náhrady [online]. *epravo.cz*, 19. června 2013 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/obrana-proti-omezeni-vlastnickeho-prava-v-uzemnim-planovani-a-poskytnuti-nahrady-91416.html>.

Rozhodnutí soudů

Rozhodnutí Ústavního soudu

Nález ÚS ze dne 27. května 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97.

Nález ÚS ze dne 19. dubna 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17.

Nález ÚS ze dne 10. dubna 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17.

Nález ÚS ze dne 18. prosince 2018, sp. zn. Pl. ÚS 27/16.

Usnesení ÚS ze dne 26. února 1998, sp. zn. II. ÚS 249/97.

Usnesení ÚS ze dne 14. září 2004, sp. zn. III ÚS 338/04.

Usnesení ÚS ze dne 5. ledna 2012, sp. zn. II ÚS 482/10.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Rozsudek NSS ze dne 27. září 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98.

Rozsudek NSS ze dne 16. května 2007, č.j. 2 As 78/2006-64.

Rozsudek NSS ze dne 24. října 2007, č.j. 2 Ao 2/2007-73.

Rozsudek NSS ze dne 28. března 2008, č.j. 2 Ao 1/2008–51.

Rozsudek NSS ze dne 7. ledna 2009, č.j. 2 Ao 2/2008–62.

Rozsudek NSS ze dne 23. září 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-185.

Rozsudek NSS ze dne 21. října 2009, č. j. 6 Ao 3/2009–76.

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

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

Rozsudek NSS ze dne 2. února 2011, č. j. 6 Ao 6/2010–103.

Rozsudek NSS ze dne 19. května 2011, č.j. 1 Ao 2/2011–17.

Rozsudek NSS ze dne 16. června 2011, č.j. 4 Ao 3/2011-103.

Rozsudek NSS ze dne 23. srpna 2011, č.j. 2 As 75/2009–113.

Rozsudek NSS ze dne 8. února 2012, č. j. 6 Ao 8/2011–74.

Rozsudek NSS ze dne 30. března 2012, č.j. 8 Ao 7/2011–138.

Rozsudek NSS ze dne 19. prosince 2012, č.j. 6 AOs 2/2012-27.

Rozsudek NSS ze dne 28. května 2014, č.j. 9 Ao 6/2011–261.

Rozsudek NSS ze dne 15. ledna 2015, č.j. 1 As 145/2014–61.

Rozsudek NSS ze dne 12. března 2015, č.j. 7 As 191/2014-26.

Rozsudek NSS ze dne 25. září 2015, č.j. 4 As 81/2015–120.
Rozsudek NSS ze dne 10. února 2016, č.j. 1 As 67/2015–42.
Rozsudek NSS ze dne 27. září 2016, č.j. 3 As 263/2015–38.
Rozsudek NSS ze dne 30. listopadu 2016, č.j. 6 As 39/2016–66.
Rozsudek NSS ze dne 20. prosince 2016, č.j. 8 As 152/2015–103.
Rozsudek NSS ze dne 27. července 2017, č.j. 1 As 15/2016–85.
Rozsudek NSS ze dne 13. prosince 2017, č.j. 6 As 165/2017–31.
Rozsudek NSS ze dne 14. března 2018, č.j. 7 As 119/2017–43.
Rozsudek NSS ze dne 23. srpna 2018, č.j. 7 As 201/2017–57.
Rozsudek NSS ze dne 15. listopadu 2018, č.j. 1 As 161/2018–44.
Rozsudek NSS ze dne 30. ledna 2019, č.j. 1 As 224/2018–62.
Rozsudek NSS ze dne 19. listopadu 2020, č.j. 1 As 50/2020–46.
Rozsudek NSS ze dne 18. února 2021, č.j. 9 As 164/2020–32.
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. července 2009, č. j. 1 Ao 1/2009–120.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. srpna 2003, sp. zn. 33 Odo 178/2003.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. února 2006, sp. zn. 33 Odo 396/2004.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. června 2011, sp. zn. 30 Cdo 3978/2009.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. dubna 2016, sp. zn. 22 Cdo 1425/2014.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. srpna 2017, sp. zn. 30 Cdo 3292/2015.
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. dubna 2017, sp. zn. 28 Cdo 349/2017.
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. února 2019, sp. zn. 28 Cdo 4595/2018.

Rozhodnutí krajských soudů

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. října 2017, č.j. 66 A 4/2015–128.
Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. září 2014, č.j. 79 A 2/2014–84.
Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. září 2015, č.j. 79 A 8/2014–124.
Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 12. června 2019, č.j. 54 A 190/2018–45.
Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. listopadu 2019, č.j. 55 A 8/2019–111.
Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. září 2015, č.j. 40 A 4/2015–131.

Další rozhodnutí

Rozhodnutí Nejvyššího soudu Československé republiky ze dne 3. května 1923, Rv I 1506/22.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu Československé republiky ze dne 20. května 1924, 8811/24 (Boh. A 3637/24).

Rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ze dne 7. dubna 1994, *Berger a Huttaler proti Rakousku*, č. stížnosti 21022/92 a 21023/92.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. září 1982, *Sporrong a Lönnrothová proti Švédsku*, stížnost č. 7151/75, 7152/75.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. června 2006, *Hutten Czapska proti Polsku*, stížnost č. 35014/97.

Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 13. prosince 1979, *Liselotte Hauer proti Land Rheinland-Pfalz*, 44/79.

Usnesení Zvláštního senátu ze dne 29. května 2007, č.j. Konf 14/2007-5.

Stanovisko ombudsmana ze dne 15. května 2019, sp. zn. 2891/2019/VOP.

Územní studie a územně plánovací dokumentace

Registrační list územní studie US1/1, k.ú. Jeseník [online]. Evidence územně plánovací činnosti [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: http://www.uur.cz/iLAS/ilas_tiskRL2018.asp?RC_UPD=42356509.

Regulační plán Městské památkové rezervace Olomouc, ve znění pozdějších změn [online]. Statutární město Olomouc [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/regulacni-plany/rp-mpr>.

Územní plán Hranice, ve znění pozdějších změn [online]. Město Hranice [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.mesto-hranice.cz/uzemni-plan-hranic>.

Územní plán Jeseníku, ve znění pozdějších změn [online]. Město Jeseník [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.jesenik.org/cz/mesto-a-mestsky-urad/322-uplne-zneni-uzemniho-planu-jesenik-po-zmene-c-1.html>.

Územní plán Konice, ve znění pozdějších změn [online]. Město Konice [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.konice.cz/zmena-c-2-up-konice/d-11715>.

Územní plán Lipník nad Bečvou, ve znění pozdějších změn [online]. Město Lipník nad Bečvou [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.mesto-lipnik.cz/uzemni-plan-lipnik-nad-becvou/d-6467>.

Územní plán Litovel, ve znění pozdějších změn [online]. Město Litovel [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.litovel.eu/cs/archiv/litovel-up-pravni-stav-po-zmene-c-1a-1b-a-2.html>.

Územní plán Mohelnice, ve znění pozdějších změn [online]. Město Mohelnice [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.mohelnice.cz/uzemni-plan-mohelnice/d-218110>.

Územní plán Náchoda, ve znění pozdějších změn [online]. Město Náchod [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: https://www.mestonachod.cz/mesto/uzemni-plan/up-uplne-zneni-zmena-1/1_ÚP_Náchod_úplné%20znění%20po%20Z1.pdf.

Územní plán Olomouc, ve vyhlášeném znění [online]. Statutární město Olomouc [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <http://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/novy-uzemni-plan/up-olomouc-puvodni>.

Územní plán Olomouc, ve znění změny č. I.A.1 [online]. Statutární město Olomouc [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <http://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/novy-uzemni-plan/zmena-1a1-up>.

Územní plán Olomouc, ve znění pozdějších změn [online]. Statutární město Olomouc [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/novy-uzemni-plan>.

Územní plán Prostějov, ve vyhlášeném znění [online]. Statutární město Prostějov [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.prostejov.eu/cs/obcan/magistrat/informace-z-odboru/odbor-uzemniho-planovani-a-pamatkove-pece/uzemni-planovani/uzemni-plan-prostejov.html>.

Územní plán Prostějov, ve znění pozdějších změn [online]. Statutární město Prostějov [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.prostejov.eu/cs/obcan/magistrat/informace-z-odboru/odbor-uzemniho-planovani-a-pamatkove-pece/uzemni-planovani/uzemni-plan-prostejov-uplne-zneni-po-vydani-iii-a-iv-zmeny.html>.

Územní plán Přerov, ve znění pozdějších změn [online]. Statutární město Přerov [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.prerov.eu/cs/magistrat/investice-a-rozvoj/uzemni-planovani/uzemni-plan-mesta-prerova/dokumentace-up-mesta-prerova-uplne-zneni-po-zmene-c-12b.html>.

Územní plán Šternberk, ve znění pozdějších změn [online]. Město Šternberk [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.sternberk.eu/mesto-sternberk/zakladni-informace-o-sternberku/uzemni-planovani-sternberk/uzemni-plan-sternberk/5153-uplne-zneni-uzemniho-planu-sternberk-po-zmene-c-1.html>.

Územní plán Šumperk, ve znění pozdějších změn [online]. Město Šumperk [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.sumperk.cz/cs/mapy/uzemni-plan-sumperk.html>.

Územní plán Uničov, ve znění pozdějších změn [online]. Město Uničov [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <http://www.unicov.cz/zmena-c-1-uzemniho-planu-a-pravni-stav-opatreni-obecnepovahy-c-2-2020/ms-30023/p1=30023>.

Územní plán Zábřeh, ve znění pozdějších změn [online]. Město Zábřeh [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.zabreh.cz/uplne-zneni-uzemniho-planu-zabreh-po-zmene-c-1/ds-1630/archiv=0&p1=1734>.

Územní studie Kožušany-Tážaly, lokalita „Pod Chřibem“ a „Vinohrady“ [online]. Ing. arch. Libor Dašek, Ing. arch. Přemysl Ženčák [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/orp-olomouc/prehled-platne-upd-orp-olomouc>.

Územní studie krajiny pro území Olomouckého kraje, včetně návrhu opatření v souvislosti s adaptací na změny klimatu [online]. AGERIS s.r.o., EKOTOXA, s.r.o. [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <http://uap.olkraj.cz/us/Detail-uzemni-studie-18?conversationContext=4>.

Územní studie Olomouc, Pražská – východ – Ovesníka [online]. ALFAPROJEKT OLOMOUC a.s., červenec 2014 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/uzemni-studie/tabulka-studie>.

Územní studie „Využití ploch po těžbě štěrkopísku Napajedla – Spytihněv“ [online]. CityPlan spol. s r.o. [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.kr-zlinsky.cz/uzemni-studie-vyuziti-ploch-po-tezbe-sterkopisku-napajedla-spytihnev-cl-2598.html>.

Změna č. I.A.2 Územního plánu Olomouc [online]. Statutární město Olomouc [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/o-meste/uzemni-planovani/novy-uzemni-plan/zmena-1-up>.

Změna č. 1 Územního plánu Zábřeh [online]. Město Zábřeh [cit. 13. února 2022]. Dostupná z: <https://www.zabreh.cz/zmena-c-1-uzemniho-planu-zabreh/ds-1610/archiv=0&p1=1734>.

Změna č. 2 Územního plánu Mohelnice [online]. Město Mohelnice [cit. 13. února 2022]. Dostupná z: <https://www.mohelnice.cz/uzemni-plan-mohelnice/d-218110>.

Právní předpisy

Baugesetzbuch (BauGB), ve znění pozdějších předpisů.

Listina základních práv a svobod.

Ústava.

Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 946/1811 Sb.z.s., obecný zákoník občanský, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 84/1958 Sb., o územním plánování, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 114/1992 Sb., ochrana přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 82/1998 Sb., 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. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony.

Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

Metodické a informační dokumenty

ARTIM, Michal a kol. *Evidence územně plánovací činnosti v České republice. Přehled o aktuálním stavu územně plánovací dokumentace a vybraných územně plánovacích podkladů* [online]. Brno: Ústav územního rozvoje, 2019 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=5086>.

Data z dotazníků úřadů územního plánování – ORP [online]. Ústav územního rozvoje [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=5049>.

Komentář k určování obvyklé ceny (ocenění majetku a služeb) [online]. Ministerstvo financí, 25. září 2014 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/ocenovani-majetku/komentare/komentar-k-urcovani-obvykle-ceny-oceneni-19349>.

Metodický pokyn k obsahu části opatření obecné povahy, zasílané katastrálnímu úřadu k vyznačení předkupního práva [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj, 7. prosince 2010 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=4729>.

LEŠKOVÁ, Daniela, CHROBOCZKOVÁ, Milada. *Dotčené orgány v procesu územního plánování – regulační plán* [online]. Ústav územního rozvoje, leden 2019 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/internetove-prezentace/dotcene-organy/2019-01-01/05-rp-01012019.pdf>.

Pracovní podklady k analýze stavu na úseku územního plánování – orgány územního plánování, Olomoucký kraj [online]. Ústav územního rozvoje [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=5058>.

Územní studie. Metodický pokyn [online]. Ústav územního rozvoje, 2010 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=4729>.

Ostatní internetové zdroje

Důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu [online databáze]. C. H. Beck [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](http://databaze.beck-online.cz).

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění [online databáze]. Aspi [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: [databáze noveaspi.cz](http://databaze.noveaspi.cz).

Důvodová zpráva k návrhu nového stavebního zákona [online]. Poslanecká sněmovna, 25. 11. 2019 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBJ9HX8DA>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb. [online databáze]. C. H. Beck, 21. prosince 2011 [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb. [online databáze]. C. H. Beck [cit. 13. února 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

Seznam obrázků

Obrázek 1 – Výřez z územního plánu	30
Obrázek 2 – Výřez z katastrální mapy.....	30
Obrázek 3 – Výřez z leteckého snímku	30
Obrázek 4 – Regulační plán RP-24 Pražská – východ, hlavní výkres.	35
Obrázek 5 – Územní studie Kožušany-Tážaly, lokalita „Pod Chřibem“ a „Vinohrady“	59
Obrázek 6 – Dohoda o parcelaci, vymezení veřejného prostranství	76
Obrázek 7 – Dohoda o parcelaci, nové uspořádání pozemků.....	76

Abstrakt

Disertační práce se zabývá vlastnickým právem a jeho ochranou v územním plánování, a to z pohledu nástrojů prosazování cílů a úkolů územního plánování stanovených v §§ 18 a 19 stavebního zákona. Práce se přitom zaměřuje na nástroje využívané územním plánem. Těmito nástroji se rozumí regulační plán, územní studie, dohoda o parcelaci, předkupní právo, náhrady za změnu v území, vyvlastnění a etapizace. Je zkoumán vztah těchto nástrojů k naplňování cílů a úkolů územního plánování a specificky k vlastnickému právu. Uvedené nástroje jsou podrobeny výzkumu i z hlediska jejich praktického využití.

Abstract

The thesis deals with the property right and its protection in the town planning, namely from the point of view of tools for enforcing the goals and tasks of town planning set out in §§ 18 and 19 of the Building Act. The thesis focuses on the tools used by the land use plan. These tools include the regulatory plan, the land use study, the parcel agreement, the pre-emption right, the compensation for the change in the territory, expropriation and the phasing. The relation of these tools to the fulfillment of the goals and tasks of town planning and specifically to the property right is examined. These tools are also subjects of research in terms of their practical use.

Klíčová slova

Územní plánování, vlastnické právo, nástroje územního plánu, regulační plán, územní studie, dohoda o parcelaci, předkupní právo, náhrady za změnu v území, vyvlastnění, etapizace.

Key words

Town planning, property right, tools of land use plan, regulatory plan, land use study, parcel agreement, pre-emption right, compensation for change in the territory, expropriation, phasing.