

Univerzita Palackého v Olomouci  
Právnická fakulta

Daniel Pospíšil

**Náhrada za změnu funkčního využití pozemku v územním plánu**

Diplomová práce

Olomouc 2019

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „*Nábrada za změnu funkčního využití pozemku v územním plánu*“ vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 6. května 2019

Daniel Pospíšil

Na tomto místě bych chtěl poděkovat JUDr. Veronice Tomoszkové, Ph.D. za trpělivost, odborné vedení, cenné rady a připomínky, které mi během mé práce poskytovala. Dále bych rád poděkoval svým rodičům a své Katrin za podporu během celého mého studia.

# Obsah

<b>Seznam použitých zkratk</b> .....	<b>5</b>
<b>Úvod</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Územní plánování a jeho nástroje v souvislosti s náhradami za změnu v území</b> .....	<b>8</b>
1.1 Územně plánovací podklady .....	8
1.1.1 Územně analytické podklady.....	9
1.1.2 Územní studie.....	10
1.2 Politika územního rozvoje.....	12
1.3 Územně plánovací dokumentace.....	13
1.3.1 Zásady územního rozvoje.....	16
1.3.2 Územní plán.....	17
1.3.3 Regulační plán.....	20
1.4 Další nástroje územního plánování týkající se náhrad .....	21
1.4.1 Územní rozhodnutí a územní souhlas .....	22
1.4.2 Územní opatření.....	24
<b>2 Právní zakotvení náhrad za změnu funkčního využití pozemku v územním plánu ..</b>	<b>27</b>
2.1 Vývoj a bližší rozbor právní úpravy .....	27
2.1.1 Majetková újma a její náhrada.....	29
2.1.2 Zrušení určení pozemku k zastavení vs. změna funkčního využití pozemku.....	32
2.1.3 Lhůta k uplatnění nároku na náhradu.....	33
2.1.4 Vrácení náhrady v případě navrácení pozemku do původního režimu .....	36
2.2 Zásah do vlastnického práva .....	39
<b>3 Možné způsoby přiznání náhrady</b> .....	<b>42</b>
3.1 Dle § 102 StavZ.....	42
3.1.1 Předchozí aktivita vlastníka jako podmínka nároku na náhradu? .....	42
3.2 Dle zák. č. 82/1998 Sb. ....	44
3.3 Dle čl. 11 odst. 4 Listiny .....	45
<b>Závěr</b> .....	<b>47</b>
<b>Seznam použitých zdrojů</b> .....	<b>49</b>
<b>Abstrakt a klíčová slova</b> .....	<b>53</b>

## Seznam použitých zkratek

<b>KatZ</b>	zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů
<b>Listina</b>	usnesení předsednictva České národní rady, ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů
<b>NS</b>	Nejvyšší soud České republiky
<b>NSS</b>	Nejvyšší správní soud České republiky
<b>OdpŠk</b>	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), ve znění pozdějších předpisů
<b>OZ</b>	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
<b>PSP ČR</b>	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
<b>SpŘ</b>	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>SŘS</b>	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
<b>StavZ</b>	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
<b>Úmluva</b>	sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, v pozdějších zněních
<b>ÚS</b>	Ústavní soud České republiky
<b>Ústava</b>	usnesení předsednictva České národní rady, ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

# Úvod

Jako téma diplomové práce jsem zvolil problematiku náhrady za změnu funkčního využití pozemku v územním plánu. Problematika náhrad za změnu v území je upravena v § 102 StavZ. Konkrétně se v této práci zaměřím na odstavec druhý tohoto ustanovení, který upravuje náhradu za zrušení určení pozemku zastavění. Ustanovení, jež náhradu za zrušení určení pozemku k zastavění upravuje, prošlo výraznou změnou danou novelou 350/2012 Sb. Mám za to, že tato novela, účinná od 1. ledna 2013, výrazně omezila množinu vlastníků, kteří se mohou náhrady za zrušení určení pozemku k zastavění domáhat. StavZ však výslovně nepočítá se situací, kdy vlastníkovu pozemku vznikne majetková újma nikoli zrušením určení k zastavění, ale jinou změnou funkčního využití pozemku. Jako problematickou taktéž vnímám otázku pětileté lhůty, po jejíž uplynutí zaniká vlastníkovu pozemku nárok na náhradu, pokud nepodnikne kroky vedoucí k zastavění pozemku.

Důvodem výběru tohoto tématu je jeho aktuálnost v souvislosti s rostoucími cenami pozemků určených k zastavění. Dalším důvodem je skutečnost, že téma není dosud detailně zpracováno.<sup>1</sup> Komentářová literatura se ve většině případů omezuje jen na strohý popis jednotlivých odstavců ustanovení o náhradách, avšak bez hlubšího rozboru sporných otázek. V odborných člancích je téma diskutováno, ale vzhledem k rozsahu se nedaří problematiku blíže analyzovat. Prostor pro diskuzi dále tvoří internetové články, které se však ve velké míře opakují.

Důležitými zdroji ke zpracování tématu pro mne byly zejména důvodové zprávy a relevantní judikatura. Vzhledem k použitým zdrojům bylo téma zkoumáno několika výkladovými metodami. V práci byla použita metoda jazykového výkladu, která slouží zejm. pro prvotní seznámení s právními normami. Pro pochopení právní úpravy jsem vycházel taktéž z důvodových zpráv, u kterých jsem použil metodu subjektivně teleologického výkladu, čímž jsem dosáhl subjektivně historického výkladového cíle, který mi pomohl nalézt smysl a účel právní úpravy, který jí zákonodárce přikládá/přikládal. V neposlední řadě jsem při práci použil i argumenty logického výkladu, a to zejm. při práci s judikaturou.

Cílem práce je ucelené zpracování tématu náhrad za změnu funkčního využití pozemku v územním plánu a vyjasnění některých sporných otázek, které vyvstaly z prostudovaných materiálů. Zmíněné sporné otázky se staly i otázkami výzkumnými. Práce je za účelem řešení výzkumných otázek rozdělena do tří kapitol, které jsou dále členěny na podkapitoly.

V první kapitole se zaměřím na územní plánování a přehled jeho nástrojů s akcentem na objasnění ustanovení o náhradách za změnu v území. Tato kapitola slouží zejména k lepší orientaci

---

<sup>1</sup> Tvrzení na základě nastudované literatury, článků aj. ke dni 20. ledna 2019.

v problematice. Kapitola však není pouze popisná, jelikož zavádá otázky, které jsou následně řešeny v kapitolách následujících.

Ve druhé kapitole je zkoumáno právní zakotvení náhrad za změnu funkčního využití pozemku v územním plánu a objasnění použitých pojmů. V této kapitole je obsažena největší část výzkumné roviny práce. Z názvu jednotlivých podkapitol vyplývají i jednotlivé výzkumné otázky, a to: Došlo novelou č. 350/2012 Sb. k omezení množiny vlastníků, kteří se mohou náhrady za zrušení určení pozemku k zastavění dle StavZ domáhat? Jak lze chápat majetkovou újmu ve smyslu zrušení určení pozemku k zastavění? V čem může být lhůta k uplatnění nároku na náhradu problematická? V čem je problematické vrácení náhrady v případě navrácení pozemku do původního režimu? Je územní plánování a změna územního plánu schopna zasáhnout do vlastnického práva?

Ve třetí a poslední kapitole shrnu, na základě jakých předpisů lze náhradu požadovat. Nejprve jsou stručně shrnuty podmínky uplatnění nároku dle § 102 odst. 2. Tyto podmínky jsou doplněny výzkumnou otázkou: Mělo být požadování náhrady za změnu funkčního využití (*in concreto* za zrušení zastavitelnosti) pozemku v územním plánu podmíněno využitím alespoň nějakého procesního prostředku v procesu pořizování územního plánu? Dále jsou uvedeny podmínky přiznání nároku na náhradu dle OdpŠk a dle přímé aplikace Listiny. Zde jsem si položil otázku: Lze požadovat náhradu i z důvodu jiných změn funkčního využití, než kterým je zrušení určení pozemku k zastavění?

Věřím, že tato práce bude přínosem.

# 1 Územní plánování a jeho nástroje v souvislosti s náhradami za změnu v území

Územní plánování lze popsat jako poměrně rozsáhlý soubor činností orgánů územního plánování a stavebních úřadů, které se zabývají zkoumáním území s následným stanovováním a prosazováním pravidel pro jeho využití, prostorového uspořádání a funkcí.<sup>2</sup> Tento soubor činností územního plánování má za cíl vytváření předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území s ohledem na zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot území.<sup>3</sup>

Udržitelný rozvoj - angl. *sustainable development* je pro územní plánování principem stěžejním, jelikož je reflexí mnoha mezinárodních závazků České republiky. Jeho cílem je vytvoření podmínek pro příznivé životní prostředí a ochrana hlavních složek životního prostředí, kterými jsou voda, půda a vzduch. Udržitelný rozvoj dále vytváří podmínky pro hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel v daném území.<sup>4</sup>

Územní plánování je procesem, v němž se realizují jak zájmy soukromé (individuální), tak zájmy veřejné. NSS tuto skutečnost ve své judikatuře vyjádřil tak, že proces územního plánování je „[...] prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území“.<sup>5</sup>

Z výše uvedeného vyplývá, že územní plánování je činností, která reguluje možné způsoby využití toho kterého území, čímž je způsobilé významně zasáhnout do vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí.<sup>6</sup> O této skutečnosti svědčí již samotný jazykový<sup>7</sup> výklad StavZ, který se zásahem do vlastnických práv počítá a v určitých případech<sup>8</sup> tento zásah kompenzuje.

Následující teoretické vymezení nástrojů územního plánování je nezbytné pro detailnější rozbor ustanovení § 102 StavZ, jež náhrady za změnu v území upravuje.

## 1.1 Územně plánovací podklady

Územně plánovací podklady jsou tím nejobecnějším nástrojem územního plánování.<sup>9</sup> Jak již označení tohoto nástroje napovídá, tak slouží jako důležitý a neopominutelný, ač právně

<sup>2</sup> DIENSTBIER, Filip. In SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Správní právo: zvláštní část*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 196.

<sup>3</sup> ROZTOČIL, Aleš a kol. *Stavební zákon, komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 94 (§ 18).

<sup>4</sup> Tamtéž, 95.

<sup>5</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. května 2013, sp. zn. 7 AOs 4/2012 – 31.

<sup>6</sup> Tamtéž.

<sup>7</sup> MELZER, Filip. *Metodologie nalézáni práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 88.

<sup>8</sup> §102 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (StavZ), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>9</sup> MAREK, Karel, PRŮCHA, Petr. *Stavební právo v teorii a praxi*. Praha: Leges, 2011, s. 45.



nezávazný,<sup>10</sup> odborný podklad pro pořizování či změnu politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace (viz podkapitoly 1.2 a 1.3).<sup>11</sup> Můžeme tedy říci, že jsou základním zdrojem informací k rozhodování o konkrétním území. Na základě těchto informací tak může dojít k činnosti orgánů územního plánování, která zavádí nárok na náhradu za změny v území. Dle StavZ územně plánovací podklady tvoří územně analytické podklady a územní studie,<sup>12</sup> což se může jevit jako taxativní výčet, ale není tomu tak. Zákon je pouze takto vymezil pro účely územního plánování, jelikož územně plánovacím podkladem může být *de facto* jakýkoli podklad (koncepce, plány, strategie apod.), který je využitelný pro správu a rozhodování v území.<sup>13</sup>

Územně analytické podklady a územní studie jsou odlišné svojí povahou a zaměřením. Tyto dva územně plánovací podklady však mají výše zmíněný společný účel, jímž je funkce analytického podkladu pro rozhodování v území nebo pro zpracování dalších nástrojů pořizovaných orgány územního plánování.<sup>14</sup> Z hlediska problematiky náhrad dle § 102 StavZ je územní studie významnějším nástrojem, jelikož rozhodování o změnách v území může být podmíněno jejím zpracováním.<sup>15</sup>

### 1.1.1 Územně analytické podklady

Územně analytické podklady jsou dle dikce ustanovení StavZ obligatorním<sup>16</sup> územně plánovacím podkladem. Smyslem územně analytických podkladů je zjišťování a vyhodnocování stavu a vývoje území. Obsahem jsou tedy soubory dat o území z hlediska jeho stávajícího stavu a vývoje, hodnot, limitů využití, záměrů na provedení změn a rozboru udržitelného rozvoje území.<sup>17</sup> Co se týče procesu pořizování, aktualizace a projednávání územně analytických podkladů, tak si dovoluji pro účely této práce odkázat na § 27 a násl. StavZ. Detailnější náležitosti obsahu územně analytických podkladů pak stanovuje provádějící právní předpis.<sup>18</sup> Územně analytické podklady nejsou pro moji práci stěžejním nástrojem územního plánování, proto tuto problematiku ponechám bez hlubšího rozboru. Její uvedení je tedy zejm. přehledové.

Pro účely této podkapitoly je důležitějším územně plánovacím podkladem územní studie, která ověřuje podmínky a možnosti změn v území.<sup>19</sup>

---

<sup>10</sup> FIALOVÁ, Eva. In MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 113 (§ 25).

<sup>11</sup> § 25 StavZ.

<sup>12</sup> Tamtéž.

<sup>13</sup> PLOS, Jiří. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. Praha: Grada, 2007, s. 43.

<sup>14</sup> ROZTOČIL: *Stavební zákon, komentář*..., s. 123 (§ 25).

<sup>15</sup> § 102 odst. 4 StavZ.

<sup>16</sup> V § 27 StavZ se hovoří o tom, že „pořizuje“ (*a contrario* v § 30 StavZ, kde se hovoří o tom, že se územní studie pořizuje „v případech, kdy je to uloženo...“).

<sup>17</sup> § 25 a § 26 StavZ.

<sup>18</sup> Podrobněji náležitosti obsahu, v souladu s ustanovením § 193 StavZ, stanoví vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

<sup>19</sup> § 30 zákona StavZ.

### 1.1.2 Územní studie

Územní studii v kontextu náhrad za změnu v území zmiňuje společně s regulačním plánem (viz 1.3.3) § 102 odst. 4 StavZ, a to vzhledem k prodloužení lhůty nároku na náhradu. Pokud totiž bylo rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie nebo tato studie nebyla zapsána do evidence územně plánovací činnosti<sup>20</sup> do čtyř let od vydání územně plánovací dokumentace, která územní studii jako podmínku stanovila, tak se lhůta na nárok náhrady prodlouží o dobu, o kterou byla čtyřletá lhůta překročena.<sup>21</sup> „Dojde-li například ke zrušení zastavení pozemku po 7 letech od účinnosti územního plánu, aniž by byla splněna požadovaná podmínka, prodlouží se 5letá lhůta pro uplatnění nároku úhrady újmy na 8 roků.“<sup>22</sup> Toto opatření bylo do StavZ přidáno novelou 350/2012 Sb.,<sup>23</sup> a to z důvodu ochrany vlastníka proti nečinnosti a obstrukcím ze strany orgánů veřejné správy.<sup>24</sup> Orgány veřejné správy mohou podmínit zastavitelnost pozemku regulačním plánem z podnětu<sup>25</sup> nebo územní studií a přitom je zde riziko, že by nemusely splnit svoji povinnost tyto nástroje územního plánování pořídit nebo vydat. Touto nečinností by mohly dostat vlastníka do situace, kdy by mu bez jeho viny uplynula lhůta pěti let na zastavitelnost pozemku.<sup>26</sup> Toto smysluplné opatření nezbyvá než kvitovat. Podrobněji se samotným lhůtám k uplatnění nároku budu věnovat v pozdějších kapitolách (1.4, 1.4.1 a zejm. 2.1.3).

Nyní k samotné územní studii jako nástroji územního plánování. Od výše zmíněných územně analytických podkladů, které dokumentují stávající stav území, se územní studie liší v tom, že slouží k prověření a posouzení možností budoucího využití území.<sup>27</sup> To je také důvodem, proč je pro účely této práce více podstatným územně plánovacím podkladem. Konkrétní obsah, rozsah a cíle zpracování územní studie stanoví pořizovatel v zadání. Zpravidla je však územní studie pořizována pro ověření možností využití konkrétního území (např. při kolizi více zájmů), jeho zastavitelných ploch nebo vybraných částí nezastavěného území z hlediska komplexního řešení krajiny, a to i s ohledem na úpravu a rozvoj funkčních systémů v území jako je např. veřejná infrastruktura či systém ekologické stability.<sup>28</sup>

---

<sup>20</sup> Viz § 162 StavZ.

<sup>21</sup> § 102 odst. 4 StavZ.

<sup>22</sup> SMÍŠEK, Jaroslav. In MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 745 (§ 102).

<sup>23</sup> Zák. č. 350/2012 Sb., kterým se mění zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony.

<sup>24</sup> Důvodová zpráva k zák. č. 350/2012 Sb., kterým se mění zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (StavZ), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony [Beck-online], [cit. 22. února 2019].

<sup>25</sup> Pozn. autora: U regulačního plánu na žádost už je opatření proti možné nečinnosti a obstrukcím orgánu veřejné správy obsaženo v ustanovení § 43 odst. 2 StavZ, proto se ustanovení soustředí na regulační plán z podnětu.

<sup>26</sup> Důvodová zpráva k zák. č. 350/2012 Sb., kterým se mění zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (StavZ), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony [Beck-online], [cit. 22. února 2019].

<sup>27</sup> DIENSTBIER: *Správní právo: zvláštní část...*, s. 208.

<sup>28</sup> FIALOVÁ: *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání..., s. 127-128 (§ 30).

Územní studie je obecně fakultativně pořizovaným územně plánovacím podkladem.<sup>29</sup> Pořizuje se z vlastní iniciativy pořizovatele nebo na podnět jiného subjektu (např. na podnět dotčeného orgánu<sup>30</sup> či zájemce o budoucí využití pozemku), tedy dle aktuální potřeby. Ovšem v případech, kdy územně plánovací dokumentace stanoví územní studii jako podmínku pro rozhodování o dalších možnostech využití území, jedná se o podklad obligatorní.<sup>31</sup> Takto podmíněné rozhodování o změnách ve využití vybraných ploch a koridorů může být uloženo v územním plánu (jedná se o tzv. blokaci území pro rozhodování<sup>32</sup>), ve kterém se stanoví i podmínky pro pořízení územní studie.<sup>33</sup> Pořízení územní studie může být dále stanoveno v zásadách územního rozvoje, zde se ovšem nejedná o podmínku pro rozhodování, ale pouze o prověření změn využití ploch nebo koridorů.<sup>34</sup> Účelem takto pořízené územní studie je podrobnější prověření podmínek v území a odložení rozhodování v území do doby, než se tak stane.<sup>35</sup>

Na rozdíl od formálních náležitostí u pořizování územně plánovací dokumentace je územní studie pořizována bez formálních náležitostí, a jakožto územně plánovací podklad je právně nezávazná.<sup>36</sup> Teprve při převzetí od zpracovatele prověří pořizovatel možnost jejího využití. Její projednání ani konzultování s dotčenými orgány není, což plyne z výše uvedeného, zákonem uloženo. Pořizování územní studie je dokončeno, když se pořizovatel rozhodne takto zpracovanou územní studii využít dle § 25 StavZ jako plánovací podklad a zajistí vložení do evidence územně plánovací činnosti. Tímto vložением do evidence sice stále není závazným podkladem, ale stává se podkladem neopominutelným.<sup>37</sup> Řešení navržené územní studií je projednáváno až jako součást navazujících procesů (tj. v rozhodování v území, projednávání územně plánovací dokumentace, politiky územního rozvoje, jejich aktualizace nebo změn) a v případě kladného výsledku projednávání taktéž zohledněno.<sup>38</sup> Rozhodnutí, která se od územní studie odchyľují, je tak třeba náležitě zdůvodnit.<sup>39</sup>

Vzhledem k tomu, že je územní studie neopominutelným podkladem pro pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace a rozhodování v území, dovolím si zde

---

<sup>29</sup> ROZTOČIL: *Stavební zákon, komentář...*, s. 131 (§ 30).

<sup>30</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. ledna 2010, sp. zn. 1 Ao 2/2009 – 86. (NSS 81/2010).

<sup>31</sup> DIENSTBIER: *Správní právo: zvláštní část...*, s. 208.

<sup>32</sup> FIALOVÁ: *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání..., s. 126-127 (§ 30).

<sup>33</sup> § 43 odst. 2 StavZ.

<sup>34</sup> § 36 odst. 2 StavZ.

<sup>35</sup> FIALOVÁ: *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání..., s. 128 (§ 30).

<sup>36</sup> MAREČEK, Jan a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 93-94 (§ 30).

<sup>37</sup> FIALOVÁ: *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání..., s. 130-131 (§ 30).

<sup>38</sup> Tamtéž.

<sup>39</sup> ROZTOČIL: *Stavební zákon, komentář...*, s. 132 (§ 30).

upozornit na novelu stavebního zákona,<sup>40</sup> která nově zavedla povinnost prověřování územních studií z hlediska jejich aktuálnosti a možnosti dalšího využití. Tento cyklus byl stanoven na 8 let.<sup>41</sup>

## 1.2 Politika územního rozvoje

Na politiku územního rozvoje ustanovení o náhradách<sup>42</sup> za změnu v území přímo neodkazuje, ovšem vzhledem k tomu, že byla výše několikrát zmíněna a v celkovém kontextu významně ovlivňuje činnosti územního plánování, je vhodné ji definovat. Politika územního rozvoje je pro účely této práce neopominutelným územně plánovacím dokumentem zejména z důvodu své závaznosti při pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace a při rozhodování v území.<sup>43</sup>

Jedná se o nejmladší institut územního plánování.<sup>44</sup> Jeho zavedení, jakožto obligatorního dokumentu územního plánování na celostátní úrovni, bylo vyvoláno potřebou koordinace územního rozvoje jak uvnitř státu, tak i vně (zejména v kontextu středoevropského prostoru).<sup>45</sup>

Tímto se dostáváme k samotnému účelu tohoto nástroje. Účelem politiky územního rozvoje je zajištění koordinace územně plánovací činnosti na úrovni krajů či obcí s akcentem na zajištění prosaditelnosti celostátních priorit a cílů, a to včetně přeshraničních a mezinárodních souvislostí.<sup>46</sup>

Obsah politiky územního rozvoje je stanoven přímo zákonem (§ 32 StavZ) a úzce navazuje na její účel. Ve zkratce se dá sumarizovat tak, že stanovuje republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území, vymezuje rozvojové oblasti a rozvojové osy, oblasti se specifickými hodnotami či vymezuje plochy a koridory dopravní nebo technické infrastruktury. Součástí je i popis a vyhodnocení vlivu politiky územního rozvoje na životní prostředí. Politika územního rozvoje tedy řeší záležitosti nadregionálního, celostátního nebo republikového významu, které jsou dále zpřesňovány v zásadách územního rozvoje, a na ně navazující územně plánovací dokumentaci.<sup>47</sup>

Politika územního rozvoje je nástrojem koncepčním, nikoli nástrojem realizačním, který určuje základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování.<sup>48</sup> S tím úzce souvisí vymezení předmětu politiky územního rozvoje, pro nějž je charakteristická poměrně vysoká obecnost obsahu

---

<sup>40</sup> Novela StavZ č. 225/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018.

<sup>41</sup> FIALOVÁ: *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání..., s. 130 (§ 30).

<sup>42</sup> § 102 StavZ.

<sup>43</sup> § 31 odst. 4 StavZ.

<sup>44</sup> Objevuje se až v úpravě účinné od 1. 1. 2007 ve stavebním zákoně číslo č. 183/2006 Sb. V dřívějším stavebním zákoně č. 50/1976 Sb. se nenacházel.

<sup>45</sup> MACHATA, Pavel. In MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 120-121 (§ 31).

<sup>46</sup> DIENSTBIER: *Správní právo: zvláštní část*..., s. 209.

<sup>47</sup> MACHATA: *Stavební zákon komentář*. 2. vydání..., s. 126-128 (§ 32).

<sup>48</sup> Tamtéž.

a malá podrobnost řešení. Ke konkretizaci řešení následně slouží, jak jsem již výše zmínil, navazující územně plánovací činnost.<sup>49</sup>

Již členění nástrojů územního plánování v této práci napovídá, že politika územního rozvoje nepatří z hlediska systematiky ani mezi územně plánovací podklady, ani mezi územně plánovací dokumentaci, popř. územní rozhodnutí. Jedná se o samostatnou kategorii, a to vzhledem k tomu, že jejím úkolem není stanovit pravidla k řešení konkrétní situace.<sup>50</sup> Z materiálního hlediska se nejedná o opatření obecné povahy,<sup>51</sup> jelikož nesplňuje jeho definiční znaky, které NSS vymezil následovně: *“Opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy ke určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů“*.<sup>52</sup> Skutečnost, že se nejedná o opatření obecné povahy, a tak nepodléhá soudnímu přezkumu, potvrdil jak NSS,<sup>53</sup> tak následně i ÚS.<sup>54</sup> Kdybychom právní formu měli přece jen definovat, jednalo by se o typ interního předpisu, jelikož je primárně určen orgánům veřejné správy. Tento předpis by měl ovšem s ohledem na možnou účast veřejnosti (prostřednictvím podávání připomínek)<sup>55</sup> i přesah nad rámec činnosti veřejné správy.<sup>56</sup>

Politika územního rozvoje nenese pouze odlišnou právní formu, ale i odlišný způsob pořizování (ve srovnání s pořizováním územně plánovací dokumentace). Pořizuje ji Ministerstvo pro místní rozvoj a usnesením ji schvaluje vláda ČR. Pro úplnost ještě dodám, že Ministerstvo pro místní rozvoj zpracovává každé 4 roky (první zprávu pak do 4 let od prvního schválení) zprávu o uplatňování politiky územního rozvoje, a to ve spolupráci s ministerstvy, ústředními správními úřady a kraji. Obce a veřejnost mohou podávat připomínky. Na základě této zprávy poté vláda rozhoduje, zda bude platná politika územního rozvoje aktualizována či bude zpracován návrh nový. Vláda může v případě naléhavého veřejného zájmu rozhodnout o aktualizaci politiky územního rozvoje i bez této zprávy.<sup>57</sup>

### 1.3 Územně plánovací dokumentace

Z hlediska náhrad za změnu v území se tímto dostáváme k nejdůležitějším nástrojům územního plánování, které řadíme mezi územně plánovací dokumentaci. Územně plánovací dokumentace navazuje na příslušné územně plánovací podklady a na politiku územního rozvoje. Oproti nim je však více konkrétní. Můžeme tedy říci, že územně plánovací dokumentací rozumíme soustavu konkretizujících nástrojů územního plánování, jejichž účelem je sloužit jako podklad pro

<sup>49</sup> Tamtéž, s. 120-123 (§ 31).

<sup>50</sup> MACHATA: *Stavební zákon komentář*. 2. vydání..., s. 122 (§ 31).

<sup>51</sup> Opatření obecné povahy je upraveno v §§ 171-174 zákona č. 500/2004, správní řád, ve znění pozdějších předpisů

<sup>52</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005 – 98. (740/2006 Sb. NSS).

<sup>53</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. listopadu 2009, sp. zn. 9 Ao 3/2009 – 59.

<sup>54</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10.

<sup>55</sup> § 33 odst. 4 StavZ.

<sup>56</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu 18. listopadu 2009, sp. zn. 9 Ao 3/2009 – 59.

<sup>57</sup> Tamtéž, §§ 33-35.

rozhodování v území.<sup>58</sup> Tím, že konkretizuje požadavky na určité území, čímž závazně stanovuje požadavky na využití konkrétních ploch a koridorů, může výrazně zasáhnout do majetkových práv vlastníka konkrétní nemovitosti.<sup>59</sup> Nás bude primárně zajímat omezení vlastnického práva (viz podkapitola 2.2) v kontextu změny funkčního využití pozemku (*in concreto* zrušení určení pozemku k zastavění, viz podkapitola 2.1.2), se kterým může být spjat i vznik majetkové újmy (viz 2.1.1).

Mezi základní stupně územně plánovací dokumentace řadíme zásady územního rozvoje (pro území kraje), územní plán (pro území obce, popř. vojenského újezdu<sup>60</sup>) a regulační plán (pro vymezenou část území, pokud je tak stanoveno v zásadách územního rozvoje nebo územním plánem). Toto úvodní vymezení napovídá, že se mezi sebou jednotlivé stupně liší rozsahem a druhem řešeného území, krom toho je rozdílná i míra jejich podrobnosti a obsah. Z toho plyne, že vyšší stupeň územně plánovací dokumentace je závazný pro nižší. Jednotlivé nástroje územně plánovací dokumentace tedy jsou v hierarchickém postavení.<sup>61</sup> Každý z těchto nástrojů má formu opatření obecné povahy, které (dle § 171 SpŘ) není ani právním předpisem, ani rozhodnutím.

Za zvláštní druh územně plánovací dokumentace lze pak označit vymezení zastavěného území obce.<sup>62</sup> Mám za to, že se vymezení zastavěného území obce označuje zvláštním druhem územně plánovací dokumentace z toho důvodu, jelikož je obvykle součástí územního plánu. Ovšem není-li územní plán vydán, může obec rozhodnout o pořízení vymezení zastavěného území zvlášť. Vymezení zastavěného území, které je schváleno radou obce, má následně formu samostatného opatření obecné povahy.<sup>63</sup>

Jelikož je proces pořizování jednotlivých nástrojů územně plánovací dokumentace značně podobný,<sup>64</sup> nebudu se z tohoto pohledu věnovat každému nástroji zvlášť, ale pokusím se zde postup sumarizovat. Proces pořizování územně plánovací dokumentace zahajuje zastupitelstvo<sup>65</sup> kraje nebo obce, a to svým rozhodnutím pořídit novou územně plánovací dokumentaci nebo její změnu. Následně krajský nebo obecní úřad (popř. úřad územního plánování<sup>66</sup>) zpracuje návrh zadání, který jde příslušnému zastupitelstvu ke schválení. Po schválení návrhu následuje jeho

<sup>58</sup> MAREK, Karel, PRŮCHA, Petr. *Stavební právo v teorii a praxi*. Praha: Leges, 2011, s. 51.

<sup>59</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 236.

<sup>60</sup> Vojenské újezdy jsem v předešlých podkapitolách speciálně nezmiňoval, dovolím si tedy dále odkázat na § 10 StavZ, který se procesu územního plánování ve vojenských újezdech věnuje.

<sup>61</sup> DIENSTBIER: *Správní právo: zvláštní část...*, s 211.

<sup>62</sup> Tamtéž.

<sup>63</sup> § 58 a § 59 StavZ.

<sup>64</sup> DIENSTBIER: *Správní právo: zvláštní část...*, s 212.

<sup>65</sup> Upozorňuji na zvláštní působnost (a z toho plynoucí rozhodování jiných orgánů) na území hlavního města Prahy a jeho městských částí dle § 8 StavZ, pro účely této práce budu používat plošné označení „obec“ či „kraj“ i na toto území bez bližšího rozlišení, že se jedná o hlavní město Prahu. Praha má zvláštní postavení hlavního města ČR, kraje, obce a dále postavení městských částí (§ 1 zák. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů).

<sup>66</sup> Dle § 6 StavZ je obecní úřad obce s rozšířenou působností úřadem územního plánování. Má tedy na rozdíl od obcí s pověřeným obecním úřadem více pravomocí.

pořízení (opět krajským nebo obecním úřadem, popř. úřadem územního plánování). Poté přichází na řadu velmi významná část, kterou je projednání s veřejností, dotčenými orgány, dotčenými územně samosprávnými celky apod. Závěrem je další schválení příslušným zastupitelstvem kraje či obce, tedy zastupitelstvem, pro jehož území je územně plánovací dokumentace pořizována. Územně plánovací dokumentace je opatřením obecné povahy, z čehož plyne, že účinnosti nabývá 15. dnem po zveřejnění předepsanou formou stanovenou v § 173 StavZ.<sup>67</sup>

Jak jsem zmínil výše, velmi důležitou součástí je projednávání návrhu územně plánovací dokumentace. Toto projednávání je důsledně ovládáno zásadou koncentrace, po uplynutí stanovených lhůt se nepřihlíží k připomínkám ani námitkám, ale ani ke stanoviskům dotčených orgánů.<sup>68</sup> Z již uvedeného je tedy zřejmé, že se návrh územně plánovací dokumentace musí projednat s nadřízenými orgány územního plánování, pořizovateli územně plánovací dokumentace pro sousední území a také s dotčenými orgány, které zajišťují ochranu veřejných zájmů.<sup>69</sup>

Podstatnou součástí pořizování územně plánovací dokumentace je projednávání s vlastníky předmětných pozemků, oprávněnými investory<sup>70</sup> a dotčenou veřejností. Fakticky lze do procesu pořizování této dokumentace vstoupit dvěma způsoby, kterými jsou námitky a připomínky. Kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, má právo uplatnit u příslušného správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání připomínky ústní. Správní orgán se připomínkami zabývá jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádá se s nimi v jeho odůvodnění.<sup>71</sup>

Pokud se budeme bavit o tom, že nám má být změněno funkční využití pozemku, jakožto vlastníkům toho kterého pozemku, budou nás spíše zajímat námitky, které lze podat do 30 dnů od zveřejnění návrhu opatření obecné povahy.<sup>72</sup> Blíže jsou jednotlivé podmínky pro podávání námitek upraveny u každého nástroje územně plánovací dokumentace zvlášť.<sup>73</sup> Námitky mají pro správní orgán logicky větší váhu a taktéž se s nimi musí správní orgán důkladněji vypořádat ve vlastním odůvodněném rozhodnutí. Takové rozhodnutí se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy.<sup>74</sup>

Z pozice našeho modelového vlastníka pozemku, kterému se územním plánem mění jeho funkční využití, jsou v této pořizovací fázi námitky a připomínky jediným možným relevantním

---

<sup>67</sup> DIENSTBIER: *Správní právo: zvláštní část...*, s. 212.

<sup>68</sup> Tamtéž, s. 213-214.

<sup>69</sup> Tamtéž, s. 212.

<sup>70</sup> Jedná se o legislativní zkratku pro vlastníka, správce nebo provozovatele veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury (§ 23a StavZ).

<sup>71</sup> § 172 odst. 4 SpŘ.

<sup>72</sup> § 172 odst. 5 SpŘ.

<sup>73</sup> Pro územní plán, který je pro nás stěžejní, v § 52 odst. 2 StavZ.

<sup>74</sup> § 172 odst. 5 SpŘ.

způsobem, jak se pokusit nevyhovující změnu zvrátit. Důvodem je, že proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek (odvolání ani rozklad).<sup>75</sup> Jediným dozorčím prostředkem je pak přezkumné řízení před správním orgánem, ale to se připouští pouze v případě posouzení souladu opatření obecné povahy s právními předpisy.<sup>76</sup> Poslední možností obrany, avšak nikoli na úrovni správních orgánů, je přezkum opatření obecné povahy nebo jeho části ve správním soudnictví na základě návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.<sup>77</sup> Tento návrh může podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.<sup>78</sup> V této souvislosti je vhodné vzpomenout novelu stavebního zákona, která zkracuje lhůty na přezkum všech opatření obecné povahy (novelizovala tak i ustanovení SpŘ i SŘS). Tyto lhůty se zkracují z původních 3 let na 1 rok od nabytí účinnosti daného opatření obecné povahy.<sup>79</sup>

Otázkou pro moji práci zůstává, zdali je (či by mělo být) podání námitek, pokud je ještě podat lze, podmínkou pro uplatnění nároku na náhradu za změnu využití pozemku. To je i důvodem, proč jsem možností, jak z pohledu vlastníka zvrátit vydání nevyhovující územně plánovací dokumentace, akcentoval.

Mám za to, že předchozí aktivita vlastníka ve formě námitek v procesu pořizování územně plánovací dokumentace (konkrétně územního plánu) nemůže být vnímána jako nezbytná podmínka pro samotné přiznání náhrady za změnu funkčního využití pozemku (za zrušení určení pozemku k zastavění). Dle mého názoru k takovéto neaktivitě nelze přihlížet ani k jako určité formě přitěžující okolnosti – např. v případě sporu o výši náhrady apod. Argumentaci, o kterou se tento můj názor opírá, blíže rozvedu v podkapitole 3.1.1.

### 1.3.1 Zásady územního rozvoje

Zásady územního rozvoje jsou pro komplexní uchopení této práce důležité zejména z důvodu své závaznosti pro pořizování a vydávání územních plánů nebo regulačních plánů a pro rozhodování v území. Tato skutečnost plyne již ze samotné hierarchie mezi jednotlivými nástroji územního plánování.<sup>80</sup> Zásady územního rozvoje, a taktéž politika územního rozvoje (viz 1.2), tedy ovlivňují obsah vydaného územního či regulačního plánu. Takto může být v celkovém kontextu zapříčiněna změna funkčního využití pozemku, čímž může vzniknout majetkové újma, která zavdává právo na náhradu dle § 102 odst. 2 StavZ.

---

<sup>75</sup> § 173 odst. 2 SpŘ.

<sup>76</sup> § 174 odst. 2 a § 99 a násl. SpŘ.

<sup>77</sup> § 101a zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (SŘS).

<sup>78</sup> Tamtéž.

<sup>79</sup> Novela StavZ č. 225/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018.

<sup>80</sup> FIALOVÁ: *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání..., s. 168 (§ 36).



Nyní k představení samotného pojmu, účelu a základního obsahu<sup>81</sup> zásad územního rozvoje. Jedná se o obligatorně pořizovaný nástroj územního plánování, a to pro celé území kraje.<sup>82</sup> Je pořizován krajským úřadem v přenesené působnosti a vydáván zastupitelstvem příslušného kraje v působnosti samostatné.<sup>83</sup> Společně s politikou územního rozvoje stanovuje koncepci rozvoje území kraje, která určuje základní požadavky na účelné a hospodárné využívání krajského území.<sup>84</sup> Můžeme říci, že plní dvě zásadní funkce. První je samotné zohlednění a upřesnění úkolů územního plánování vymezených na celostátní úrovni v politice územního rozvoje, čímž ji implementují a konkretizují. Druhou funkcí je vlastní stanovení krajských priorit, které se mohou týkat rozvoje území kraje, dále pak vymezení a stanovení požadavků na využití specifických ploch a koridorů nadmístního významu,<sup>85</sup> ploch nebo koridorů pro veřejně prospěšné stavby<sup>86</sup> apod.<sup>87</sup> Za důležité ještě považuji zmínit, že zásady územního rozvoje, a taktéž i územní nebo regulační plán, mohou vymezit plochu nebo koridor územní rezervy, kde stanoví jejich využití. Potřeba takového využití a jeho plošné nároky se následně prověří. Smyslem je, že v takto vymezené územní rezervě jsou zakázány změny v území, které by mohly takto stanovené využití podstatným způsobem snížit nebo omezit.<sup>88</sup>

Zásady územního rozvoje jsou součástí územně plánovací dokumentace, je tedy zřejmé, že jsou vydávány jako opatření obecné povahy. Avšak proti návrhu zásad územního rozvoje nemůže vlastník dotčených nemovitostí podávat námítky.<sup>89</sup> Tato skutečnost je zapříčiněna rozsahem řešeného území, ve kterém nelze určit konkrétní pozemky a stavby, které budou zásadami územního rozvoje přímo dotčeny. Vlastníci dotčených pozemků mohou námítky uplatnit až při pořizování územního plánu, kde je řešení navržené zásadami územního rozvoje významně zpřesněno.<sup>90</sup>

### 1.3.2 Územní plán

V této práci se dále zaměřím zejména na náhrady za změnu v území právě v souvislosti s vydáním nového územního plánu nebo jeho změnou. Územní plán je tedy pro tuto práci, jak již

---

<sup>81</sup> Obsah zásad územního rozvoje je v souladu se zmocňovacím ust. § 193 StavZ podrobně upraven v § 6 a příloze č. 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

<sup>82</sup> FIALOVÁ: *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání..., s. 162 (§ 36).

<sup>83</sup> § 7 odst. 1 a), odst. 2 a) StavZ.

<sup>84</sup> § 36 odst. 1 StavZ.

<sup>85</sup> Plochy a koridory nadmístního významu jsou takové, které svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí (§ 2 odst. 1 písm. h) StavZ).

<sup>86</sup> Veřejně prospěšnou stavbou je stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci (§ 2 odst. 1 písm. l) StavZ).

<sup>87</sup> MACHATA: *Stavební zákon komentář*. 2. vydání..., s. 150-151 (§ 36).

<sup>88</sup> § 36 odst. 1 StavZ.

<sup>89</sup> § 39 odst. 2 StavZ.

<sup>90</sup> FIALOVÁ: *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání..., s. 189 (§ 39).

její název napovídá, tím nejdůležitějším územně plánovacím nástrojem. Náhrady za změnu funkčního využití<sup>91</sup> pozemku v územním plánu jsou upraveny § 102 odst. 2 StavZ. Díkce zákona je taková, že nárok na náhradu má vlastník pozemku, kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění. Ke zrušení zastavitelnosti pozemku může zcela jistě dojít více způsoby, na což zákon pamatuje.<sup>92</sup> V judikatuře je však nejvíce frekventováno zrušení zastavitelnosti pozemku (jako změna funkčního využití) právě územním plánem.<sup>93</sup>

Územní plán lze charakterizovat jako právně závazný dlouhodobý koncepční dokument obce sloužící jako podklad pro konkrétní rozhodování v území. Pořizuje se pro celé území obce,<sup>94</sup> na kterém vymezuje plochy a koridory s rozdílným způsobem využití, pro jejichž využití a prostorové uspořádání stanovuje podmínky. O pořizením územního plánu, které je fakultativní,<sup>95</sup> rozhoduje v samostatné působnosti zastupitelstvo obce s ohledem na potřeby rozvoje území obce a ochrany jeho hodnot.<sup>96</sup> Může tak rozhodnout z vlastního podnětu, na návrh orgánu veřejné správy, občana obce, vlastníka nemovitosti na území obce anebo na návrh oprávněného investora.<sup>97</sup> Územní plán je vydáván zastupitelstvem obce v samostatné působnosti.<sup>98</sup> Orgán, který územní plán vydává, je pro nás obzvláště důležitý. Právě po obci, jejíž orgány územní plán vydaly, může vlastník pozemku, jehož funkční využití bylo změněno, požadovat náhradu dle § 102 odst. 5 StavZ.

Již v úvodní části o územním plánování (kapitola 1) jsem zmínil skutečnost, že územní plánování je způsobilé významně zasáhnout do majetkových práv, zvláště pak vlastnických práv. Vzhledem k rozsahu této práce se dále zaměřím zejména na omezení v souvislosti s územním plánem jako takovým, což dále rozvedu v kapitole 2. Územní plán může zasáhnout do vlastnického práva zejména tím, že vymezuje zastavitelné plochy<sup>99</sup> a plochy vymezené ke změně stávající zástavby.<sup>100</sup> Tento možný zásah do vlastnických práv se promítá i do výše zmíněné zákonné úpravy náhrad za změnu v území, kde může vzniknout újma v důsledku zrušení pozemku k zastavění. Zákon sice explicitně spojuje vznik újmy se zrušením pozemku k zastavění, nicméně újma může vzniknout i v dalších případech změn ve funkčním využití pozemku.<sup>101</sup> Dalším zásahem

<sup>91</sup> Zákon explicitně přiznává náhradu v případě zrušení zastavitelnosti. Záměrně ovšem zmiňuji, že náhrada se může týkat i dalších změn ve funkčním využití. Tuto skutečnost rozeberu v podkapitole 2.1.2 a 3.3.

<sup>92</sup> Dle § 102 odst. 2 StavZ se může jednat o územní opatření o stavební uzávěře, změnu nebo zrušení regulačního plánu, územního rozhodnutí, územního souhlasu nebo o veřejnoprávní smlouvu nahrazující územní rozhodnutí dle 94 odst. 3 StavZ.

<sup>93</sup> Tvzení vychází z prozkoumané judikatury ÚS, NS a NSS ke dni 10. 1. 2019.

<sup>94</sup> Samozřejmě i vojenských újezdů, ale ty v práci blíže nespecifikuji. Zvláštností je i hlavní město Praha, kde může být územní plán pořizen vydán nejen pro její celé území, ale i pro vymezenou část území.

<sup>95</sup> FIALOVÁ: *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání..., s. 231 (§ 43).

<sup>96</sup> Tamtéž, s. 230-231 (§ 43).

<sup>97</sup> § 44 StavZ.

<sup>98</sup> § 5 písm. c) StavZ.

<sup>99</sup> Pro tuto práci je důležitý právě pojem „zastavitelná plocha“, kterou se rozumí plocha vymezená k zastavění v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje (§ 2 odst. 1 písm. j) StavZ).

<sup>100</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 236.

<sup>101</sup> Podrobněji se této otázce věnuji v podkapitole 2.1.2 a 3.3.

do vlastnického práva může být vymezení a stanovení podmínek pro využití přestavby či ploch nebo koridorů pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření a územní rezervy.<sup>102</sup> Tímto vymezením možných zásahů do vlastnického práva (viz 2.2) jsem nastínil i účel a základní obsah<sup>103</sup> územního plánu. K tomuto bodu ještě pro úplnost doplním, že obecné požadavky na využívání území a vymezení ploch v územním plánu (např. plochy bydlení, rekreace, plochy přírodní atd.) jsou upraveny vyhláškou.<sup>104</sup>

Územní plán slouží k řešení otázek územního rozvoje dané obce s přihlédnutím k jejím specifickým podmínkám, charakteru, struktuře osídlení, možnostem jejího území, charakteru krajiny a s přihlédnutím k územním vztahům se sousedními obcemi.<sup>105</sup> V místním měřítku a souvislostech tedy navazuje na zásady územního rozvoje a politiku územního rozvoje, které zpřesňuje, a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v jejich souladu.<sup>106</sup> Pokud to krajský úřad ve svém stanovisku nevyloučí, tak součástí územního plánu mohou být záležitosti i nadmístního významu, které však nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje. Naopak územní plán výslovně nesmí obsahovat podrobnosti náležející regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí.<sup>107</sup>

V návaznosti na další nástroj územního plánování, kterým je regulační plán, stojí za zmínku novela<sup>108</sup> stavebního zákona, která umožnila za podmínek daných StavZ pořizovat územní plány s prvky regulačního plánu. Podmínkou je, že to zastupitelstvo obce takto musí výslovně stanovit v rozhodnutí o pořízení územního plánu nebo nejpozději v jeho zadání. Územní plán s prvky regulačního plánu může být tímto způsobem pořízen celý nebo jen jeho vymezená část (zastavitelná plocha apod.). Tato novela byla přijata zejm. s ohledem na menší obce, kde nelze očekávat, že by pro své území regulační plány pořizovaly, a to i vzhledem k jejich rozpočtům.<sup>109</sup>

Pořizovatel zpracovává a předkládá zastupitelstvu obce zprávu o uplatňování územního plánu, a to nejpozději do 4 let od jeho vydání. Poté tuto zprávu pořizuje a předkládá nejméně jednou za každé 4 roky za uplynulé období. Na základě této zprávy se poté rozhoduje o návrhu na pořízení změny územního plánu nebo zpracování územního plánu nového. Zpráva o uplatňování ani zadání změny územního plánu není třeba, pokud po jeho schválení dojde ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, anebo pokud se dostane do rozporu s následně vydanou územně plánovací dokumentací kraje či následně schválenou politikou územního rozvoje. V těchto

---

<sup>102</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 236.

<sup>103</sup> Obsah zásad územního rozvoje je v souladu se zmocňovacím ust. § 193 StavZ podrobně upraven v § 13 a příloze č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

<sup>104</sup> Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>105</sup> FIALOVÁ: *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání..., s. 230 (§ 43).

<sup>106</sup> § 43 odst. 3 StavZ.

<sup>107</sup> § 43 odst. 1 a odst. 3, tamtéž.

<sup>108</sup> Novela StavZ č. 225/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018.

<sup>109</sup> FIALOVÁ: *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání..., s. 236-237 (§ 43).

případech také nelze podle takové dotčené části územního plánu rozhodovat až do okamžiku zjednání nápravy.<sup>110</sup>

Územní plán je stejně jako veškerá územně plánovací dokumentace vydáván formou opatření obecné povahy. V procesu jeho pořizování nebo změny se tedy lze bránit námitkami (popř. připomínkami). Po jeho vydání je obrana možná v podobě přezkumu na úrovni správních orgánů, a vrcholem je pak návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí ve správním soudnictví.<sup>111</sup>

### 1.3.3 Regulační plán

Při změně funkčního využití pozemku může náležet náhrada i v případě, že se jedná o změnu, která vznikla v důsledku změny nebo zrušení regulačního plánu. Tato náhrada nenáleží pouze vlastníkovému pozemku, ale taktéž osobě oprávněné k výkonu práv z regulačního plánu.<sup>112</sup> V této práci se ale budu detailněji věnovat rozboru náhrad za změnu funkčního využití pozemku v souvislosti se změnou územního plánu nebo vydáním nového územního plánu, nikoli tedy plánu regulačního.

Regulační plán má pro náhrady za změnu ve využití pozemku významnou funkci, která se týká možnosti prodloužení lhůty na uplatnění nároku na náhradu. Jedná se o obdobnou situaci jako v případě zpracování územní studie, kde byla problematika prodloužení lhůty detailněji rozebrána (1.1.2). Znamená to, že pokud bylo rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu z podnětu a tento regulační plán nenabyl účinnosti do čtyř let od vydání územně plánovací dokumentace, která regulační plán podmínila, tak se lhůta nároku na náhradu prodlouží o dobu, o kterou byla čtyřletá lhůta překročena.<sup>113</sup> Detailněji se budu lhůtám k uplatnění nároku na náhradu věnovat v podkapitole 1.4, 1.4.1 a zejm. 2.1.3.

Regulační plán je fakultativně pořizovaným nástrojem územního plánování, který se pořizuje pro řešenou plochu (vymezené řešené území). O jeho pořízení rozhoduje s ohledem na potřeby rozvoje území a jeho hodnot zastupitelstvo obce nebo kraje v samostatné působnosti.<sup>114</sup> Výše jsem zmínil, že se lhůta na nárok náhrady za určitých podmínek může prodloužit, pokud bylo rozhodování o změnách v území podmíněno<sup>115</sup> vydáním regulačního plánu z podnětu. Z toho vyplývá, že regulační plán může být vydán nejen z podnětu, ale i na žádost.<sup>116</sup> U regulačního plánu z podnětu, je pak stanovena přiměřená lhůta pro vydání, marným uplynutím lhůty pozbývá platnosti jako podmínka pro rozhodování v území – po jejím uplynutí tedy může být v území

---

<sup>110</sup> §§ 54-55 StavZ.

<sup>111</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád, komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 845-850 (§ 174).

<sup>112</sup> § 102 odst. 2 StavZ.

<sup>113</sup> § 102 odst. 4 StavZ.

<sup>114</sup> FIALOVÁ: *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání..., s. 342 (§ 61).

<sup>115</sup> Pořízení regulačního plánu může být uloženo jako podmínka pro rozhodování v území zásadami územního rozvoje (§ 36 odst. 2 StavZ) nebo územním plánem (§ 43 odst. 2 StavZ).

<sup>116</sup> § 62 zákona StavZ.

rozhodováno. U regulačního plánu uloženého územním plánem jako podmínka pro rozhodování na žádost nastávají stejné účinky, a to ve lhůtě jednoho roku od podání úplné žádosti v souladu se zadáním regulačního plánu.<sup>117</sup>

Nyní velmi stručně k samotnému účelu a obsahu<sup>118</sup> regulačního plánu. V porovnání s územním plánem řeší regulační plán vymezené území mnohem podrobněji. Komentářová literatura uvádí, že „územní plán řeší koncepci rozvoje území obce, plochy s rozdílným způsobem využití a podmínky prostorového uspořádání zástavby (jako celku, ne jednotlivé stavby), kdežto regulační plán v rámci vymezené plochy řeší pozemky a stavby na nich“.<sup>119</sup> Regulační plán tedy v řešené ploše, pro kterou se pořizuje, stanoví podrobné podmínky pro pozemky a stavby. Minimálním stanoveným obsahem regulačního plánu je stanovení podmínek pro využití a vymezení pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb či veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšných staveb nebo opatření.<sup>120</sup> Regulačním plánem lze nahradit územní rozhodnutí (s výjimkou záměrů, které podléhají posuzování vlivů na životní prostředí), v regulačním plánu se v tomto případě stanoví, která územní rozhodnutí nahrazuje.<sup>121</sup>

#### 1.4 Další nástroje územního plánování týkající se náhrad

Ustanovení § 102 odst. 2 StavZ nepřiznává náhradu v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění pouze na základě změny nebo vydání nového územního plánu a na základě změny nebo zrušení regulačního plánu. Náhrada může být přiznána také v souvislosti s jinými nástroji územního plánování, a to v případě zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny či zrušení územního rozhodnutí, územního souhlasu nebo veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí podle § 94 odst. 3 StavZ, tj. v rámci umístění veřejně prospěšné stavby či opatření. Takováto náhrada (za předpokladu vzniku prokazatelné majetkové újmy) náleží vlastníkovu pozemku nebo osobě oprávněné k výkonu práv z těchto zmíněných nástrojů územního plánování.<sup>122</sup>

Tyto nástroje ještě další významný vliv, a to na lhůty k uplatnění případného nároku na náhradu. Pokud totiž uplyne lhůta pěti let od nabytí účinnosti územního plánu nebo změny územního plánu (popř. regulačního plánu nebo jeho změny), který zastavění pozemku umožnil, tak nárok na náhradu zaniká. Ovšem pokud do pěti let od nabytí účinnosti této územně plánovací

---

<sup>117</sup> § 43 odst. 2, StavZ.

<sup>118</sup> Obsah zásad územního rozvoje je v souladu se zmocňovacím ust. § 193 StavZ podrobně upraven v § 19 a příloze č. 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

<sup>119</sup> FIALOVÁ: *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání..., s. 342 (§ 61).

<sup>120</sup> Opatření nestavební povahy sloužící ke snižování ohrožení území, k rozvoji anebo k ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví, vymezené ve vydané územně plánovací dokumentaci (§ 2 odst. 1 písm. m) StavZ).

<sup>121</sup> § 61 StavZ.

<sup>122</sup> § 102 odst. 2 StavZ.

dokumentace, která zastavení umožnila, nabyde za stanovených podmínek účinnosti rozhodnutí o umístění dané stavby nebo územní souhlas pro danou stavbu, tak se pětiletá lhůta neuplatní a nárok na náhradu nezanikne ani po uplynutí pětileté lhůty.<sup>123</sup> Taktéž nárok nezaniká ani v případě, pokud byla uzavřena a je účinná veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí.<sup>124</sup> Tato úprava ve mně vzbuzuje značné kontroverze, proto ji budu dále blíže analyzovat v podkapitole 1.4.1 a v otázce lhůty zejm. v podkapitole 2.1.3.

Samostatným nárokem v § 102 odst. 1 je náhrada související s územním opatřením o stavební uzávěře. Stavební uzávěra vykazuje určitá specifika oproti náhradám za změnu funkčního využití pozemku. Zmíním ji pouze okrajově (viz 1.4.2), jelikož se téma mé práce soustředí detailně na náhradu za změnu funkčního využití pozemku v územním plánu.

#### 1.4.1 Územní rozhodnutí a územní souhlas

Jelikož jsem výše zmínil pojmy jako je územní rozhodnutí a územní souhlas, je vhodné si je alespoň stručně vymezit. Rozhodování o území je realizační fází celého územního plánování, které se svým zařazením ve StavZ a svým účelem jednoznačně řadí mezi nástroje územního plánování.<sup>125</sup> Lze říci, že územní rozhodnutí představuje realizační nástroj územního plánování, jehož prostřednictvím dochází k aplikaci územně plánovací dokumentace (příp. platné politiky územního rozvoje a cílů územního plánování). Děje se tak v procesu územního řízení, ve kterém se již rozhoduje o konkrétních podmínkách využívání území, a předmětem je posouzení konkrétního záměru. Územní řízení je čistě návrhové, tzn., že se zahajuje podáním žádosti o územní rozhodnutí na věcně a místně příslušném stavebním úřadě.<sup>126</sup> Územní rozhodnutí je výsledkem územního řízení, popř. zjednodušeného územního řízení.<sup>127</sup> V této souvislosti je důležité zmínit pluralitu forem rozhodování o území, jelikož územní rozhodnutí lze za podmínek stanovených StavZ nahradit územním souhlasem<sup>128</sup> nebo veřejnoprávní smlouvou.<sup>129</sup> Stejně tak se územní rozhodnutí nemusí vydávat vůbec v případě, pokud jej nahrazuje regulační plán (viz 1.3.3).<sup>130</sup> Územní rozhodnutí je správním aktem, přesněji řečeno individuálním správním aktem,<sup>131</sup> tedy

---

<sup>123</sup> § 102 odst. 3 písm. a) StavZ.

<sup>124</sup> § 102 odst. 3 písm. b) StavZ.

<sup>125</sup> DIENSTBIER: *Správní právo: zvláštní část...*, s. 228.

<sup>126</sup> Tamtéž, 231.

<sup>127</sup> MACHAČKOVÁ, Jana. In MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon, komentář. 3. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 408-411 (§ 76).

<sup>128</sup> § 96 StavZ.

<sup>129</sup> § 78a StavZ.

<sup>130</sup> § 78 odst. 1 a 2 StavZ.

<sup>131</sup> „Česká teorie od 50. let 20. století označovala pojmem *správní akt* nejen akty konkrétní, s nimiž je toto označení tradičně spojováno, ale i akty abstraktní povahy. Pro konkrétní akty zavedla pojem „*individuální správní akt*“ (a contrario „*normativní správní akt*“).“ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 193.

individuálním správním rozhodnutím v konkrétní věci.<sup>132</sup> Pro bližší podrobnosti si dovoluji odkázat na konkrétní ustanovení StavZ.<sup>133</sup>

Z hlediska náhrad je pro tuto práci z důvodů vymezených v podkapitole 1.4, ze všech druhů územního rozhodnutí stanovených v § 77 StavZ, nejpodstatnější rozhodnutí o umístění stavby.<sup>134</sup> I ustanovení o náhradách však pamatuje na to, že stavby je možné umísťovat nejen na základě vydaného územního rozhodnutí, ale i na základě územního souhlasu<sup>135</sup> a uzavřené veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní souhlas. Důležitost tohoto výslovného zmínění je zejména s ohledem na záměr umístit stavbu, díky kterému dotčenému vlastníkovi nebo oprávněnému nezanikne lhůta na náhradu. Mám však v tomto kontextu za to, že je jistou chybou ustanovení o náhradách v § 102 odst. 3 StavZ bližší nereflektování skutečnosti, že stavby lze umísťovat i na základě regulačního plánu. Územní rozhodnutí (ani jeho jiná forma) se pak v takovém případě nevydává, jelikož jej plně nahrazuje vydaný regulační plán.<sup>136</sup> Ustanovení § 78 má tedy kogentní charakter, jehož smyslem je, že všude tam, kde je vydán regulační plán, už stavební úřad územní rozhodnutí nevydává.<sup>137</sup> Ustanovení o náhradách na tuto skutečnost dle mého názoru detailně nereaguje. Vžijme se do role investora, který naplnil podmínku k tomu, aby mu nezanikl nárok na náhradu – tedy má *de facto* územní rozhodnutí o umístění stavby. Nemá ovšem standardní rozhodnutí, ale má vydaný regulační plán, který představuje skupinové (hromadné) územní rozhodnutí. Důvodem je, že je zejména investory využíván pro umístění několika staveb, např. při výstavbě několika rodinných domů v určité lokalitě.<sup>138</sup> Co se stane v takovém případě? Bude se při řešení toho, zda uplynula pětiletá prekluzivní lhůta na náhradu postupovat čistě formalisticky, nebo se přihlédne ke smyslu a účelu úpravy? Soudy ani jiné orgány (příp. odborná veřejnost) tuto skutečnost ještě neřešily. Mám za to, že by se v takovém případě mělo zcela jistě postupovat s ohledem na smysl a účel zákona. Důležité je, že investor projevil zájem pozemek zastavět. Nemá sice taxativně vymezené rozhodnutí o umístění stavby, územní souhlas pro stavbu nebo veřejnoprávní smlouvu nahrazující územní rozhodnutí, ale má, co do smyslu a účelu totožný, vydaný regulační plán. Na základě výše uvedeného se domnívám, že by i v takovém případě měla náhrada náležet.

V případě regulačního plánu se tedy územní rozhodnutí nevydává, ale regulačním plánem se nahrazuje.<sup>139</sup> Závěrem této podkapitoly ještě zmíním, kde se územní rozhodnutí nevyžaduje. V § 79 odst. 2 StavZ je taxativní výčet staveb a zařízení, pro které se rozhodnutí o umístění stavby (příp.

---

<sup>132</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 116.

<sup>133</sup> §§ 76-83 StavZ.

<sup>134</sup> § 79 StavZ.

<sup>135</sup> § 78 StavZ.

<sup>136</sup> MACHAČKOVÁ: *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání..., s. 417 (§ 78).

<sup>137</sup> Tamtéž.

<sup>138</sup> Tamtéž.

<sup>139</sup> MACHAČKOVÁ: *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání..., s. 417 (§ 78).

územní souhlas) nevyžaduje. To však neznamená, že nelze vydat územní rozhodnutí nebo územní souhlas i na záměry, které jej nevyžadují, jestliže o ně bude požádáno.<sup>140</sup> V kontextu náhrad za změnu mě v této souvislosti napadá myšlenka, co kdyby si vlastník (nebo oprávněný) požádal o fakultativní územní rozhodnutí (či souhlas) na stavbu, která jej nikterak finančně neomezí a koresponduje s územně plánovací dokumentací, jen aby preventivně nepřišel o budoucí možnost požadovat náhradu za již reálně myšlený zmařený záměr. Toto řešení se do značné míry nabízí zejména v případě, že je vlastník obeznámen s možnými budoucími změnami ve funkčním využití pozemku v jeho neprospěch, a taktéž si je vědom situace, že by mu jinak uplynula lhůta na možnost nároku náhrady. Mohl by tedy zamezit marnému uplynutí lhůty tím, že by si požádal o územní rozhodnutí (souhlas) ještě před jejím uplynutím na malý, neomezující záměr. Po lhůtě, která mu ale díky fiktivnímu záměru neuplynula, by měl čas promyslet reálný záměr a požádat o územní rozhodnutí (souhlas) na tento již vážně myšlený záměr. Následně by se opravdu územní plán změnil, čímž by vlastníkově zmařil investici, a hypoteticky by tak mohl požadovat náhradu. Praktický a reálný dopad takového jednání bohužel nemohu v tuto chvíli zodpovědět. Mám ovšem za to, že by takové jednání mělo být klasifikováno jako obcházení zákona – jednání *in fraudem legis*.<sup>141</sup>

#### 1.4.2 Územní opatření

StavZ rozlišuje dva typy územních opatření, je jím územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území. Oba dva tyto nástroje jsou vydávány v přenesené působnosti radou obce<sup>142</sup> jako opatření obecné povahy, s čímž souvisí i možná obrana proti jejich návrhu ve formě podávání námitek (příp. připomínek) dle SpŘ.<sup>143</sup> U územního opatření o stavební uzávěře je taktéž (dle § 99 odst. 3 StavZ) na žádost možné povolit výjimku z omezení či zákazu stavební činnosti. Z hlediska nároku na náhradu pak zákon výslovně přiznává náhradu pouze za územní opatření o stavební uzávěře, a to hned § 102 odst. 1 StavZ.

Územní opatření o stavební uzávěře v nezbytném rozsahu omezuje nebo zakazuje stavební činnost (krom udržovacích prací) ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, bylo-li rozhodnuto o jejím pořízení (či pořízení změny), nebo podle jiného (vykonatelného) rozhodnutí či opatření, kterým se upravuje využití území pro jiný účel než stávající.<sup>144</sup> Stavební uzávěrou tedy rozumíme

<sup>140</sup> MACHAČKOVÁ: *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání..., s. 410 (§76).

<sup>141</sup> KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 185-186: „*Jednání in fraudem legis spočívá v tom, že se někdo sice chová na základě a v mezích právní normy (secundum et intra legem), příp. se chová v souladu s právní normou (praeter legem), ale tak, aby záměrně dosáhl výsledku právní normy nepředpokládaného a nežádoucího.*“ Výše popsané jednání by zcela jistě nepředpokládané a nežádoucí bylo, jelikož by odporovalo smyslu a účelu právní normy.

<sup>142</sup> Dotýká-li se však územní opatření o stavební uzávěře nebo územní opatření o asanaci území více obcí anebo v případě nečinnosti příslušné rady obce, může je dle § 98 odst. 1 StavZ vydat v přenesené působnosti i rada kraje.

<sup>143</sup> §§ 97-98 StavZ.

<sup>144</sup> MACHAČKOVÁ: *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání..., s. 720 (§ 97).



dočasné opatření do doby vydání předmětné územně plánovací dokumentace (či její změny), případně dočasné opatření, kde je doba trvání stavební uzávěry vymezena v jiném rozhodnutí nebo opatření, kterým se upravuje využití území. Z toho vyplývá, že i přímý zásah do vlastnického práva a další omezení práv vlastníků pozemků či staveb je rovněž dočasné.<sup>145</sup>

V literatuře se lze taktéž setkat s názorem, že stavební uzávěra může mít v některých případech i trvalý charakter.<sup>146</sup> S takovým tvrzením se však nemohu ztotožnit, jelikož smyslem stavební uzávěry je dle § 97 odst. 1 StavZ dočasné „zmrazení“ pozemku do doby, než se vydá příslušná územně plánovací dokumentace. Kdybychom připustili trvalost stavební uzávěry znamenalo by to, že by *de facto* zastávala funkci samotné územně plánovací dokumentace. Mám za to, že dočasnost územního patření o stavební uzávěře plyne i ze samotného jazykového výkladu § 99 odst. 1 StavZ a ustanovení vyhlášky 503/2006 Sb.,<sup>147</sup> která podrobněji upravuje i obsah územního opatření o stavební uzávěře. Dle § 17 odst. 1 této vyhlášky územní opatření o stavební uzávěře mj. obsahuje dobu trvání stavební uzávěry, lze-li ji předem stanovit. V případě, kdy by chtěl zákonodárce připustit její trvalost, měl by tuto alternativu přímo zmínit. Nejsilnějším argumentem je ovšem judikatura, která se jasně vyjádřila, že stavební uzávěra nemůže sloužit k trvalé regulaci výstavby a pojmovým znakem je její dočasnost.<sup>148</sup> NSS pak dodává, že „vydat územní opatření o stavební uzávěře je tedy možné pouze v situaci, kdy je třeba zachovat dotčené území z hlediska stavebního po přechodnou dobu v určitém stavu pro budoucí využití podle připravované územně plánovací dokumentace, pokud již příprava této dokumentace pokročila přinejmenším do stádia schváleného zadání, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření o využití daného území“.<sup>149</sup>

Z hlediska hlavního zaměření této práce, kterým je náhrada za změnu funkčního využití pozemku, považuji za důležité zmínit, že přímo stavební uzávěrou nedochází ke změně jeho funkčního využití.<sup>150</sup>

Nárok na náhradu za územní opatření o stavební uzávěře vzniká vlastníkově pozemku nebo stavby, byla-li mu opatřením o stavební uzávěře způsobena majetková újma omezením jeho práv k pozemku nebo stavbě. Taková majetková újma může vzniknout například z důvodu nuceného odložení realizace určitého záměru apod.<sup>151</sup> Na rozdíl od hlavního tématu této práce, tedy od

<sup>145</sup> MACHAČKOVÁ: *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání..., s. 744 (§ 102).

<sup>146</sup> Např. SMÍŠEK: *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání..., s. 744 (§ 102).

„Stavební uzávěra může být vydána také podle jiného rozhodnutí či opatření, jímž se upravuje využití území, například vymezení bezpečnostního pásma při likvidaci důlních děl, protipovodňová ochrana. V takovém případě může být stavební uzávěra trvalého charakteru.“

<sup>147</sup> Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>148</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. října 2011, sp. zn. 5 Ao 5/2011 – 27.

<sup>149</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. dubna 2011, sp. zn. 5 Ao 2/2011 – 30.

<sup>150</sup> SMÍŠEK: *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání..., s. 744 (§ 102).

<sup>151</sup> Tamtéž.

majetkové újmy způsobené změnou funkčního využití pozemku, zejm. v důsledku vydání nového územního plánu nebo jeho změny (§ 102 odst. 2 StavZ), zde zákon explicitně nehovoří o prokazatelné majetkové újmě a úprava je celkově spíše obecná. Některá komentářová literatura ovšem i zde používá slovní spojení „*prokazatelná majetková újma*“.<sup>152</sup> Mám za to, že úmyslem zákonodárce bylo rozlišení skutečnosti, že se v tomto případě nejedná o náhradu za zmařenou investici, jak je tomu v případě náhrady dle § 102 odst. 2, ale o náhradu za dočasné omezení jeho vlastnických práv a z toho vzniklé majetkové újmy. Je však zřejmé, že aby měl požadavek náhrady majetkové újmy šanci na úspěch, bude nutné jej prokázat. StavZ však nekonkretizuje, jakým způsobem by náhrada měla být vyčíslena. Přikláním se k názoru, že by měla být vyčíslena až na konci účinnosti stavební uzávěry jako vyčíslení negativního vlivu stavební uzávěry na majetkovou sféru vlastníka dotčené nemovitosti (např. ušlý zisk ze záměru, který nebylo možné kvůli stavební uzávěře včas realizovat).<sup>153</sup> Pro úplnost dodám, že dle důvodové zprávy k přesnému vyčíslení dojde na základě znaleckého posudku.<sup>154</sup>

Druhým typem územního opatření je opatření o asanaci území. Jak jsem již zmínil, u tohoto opatření zákon nepředpokládá poskytnutí náhrady. Ve StavZ je uvedeno, že „*územní opatření o asanaci území se vydává na základě průzkumu dotčeného území a vyhodnocení stavu staveb a pozemků z hlediska obrožení života nebo zdraví osob nebo z hlediska požadavků na využití území v důsledku odstraňování živelní pohromy nebo havárie*“.<sup>155</sup> V případě, kdy územní opatření nabyde účinnosti, tak v dotčeném území pozbývá účinnosti vydaná územně plánovací dokumentace do doby vydání její změny nebo vydání nové územně plánovací dokumentace. Účinnost takového územního opatření o asanaci území pak zanikne s vydáním nové územně plánovací dokumentace nebo její změny.<sup>156</sup> Náhrada je tedy následně možná v důsledku vydání nové, pro vlastníka nevyhovující, územně plánovací dokumentace (či její změny) dle § 102 odst. 2 StavZ, nikoli přímo v důsledku vydání územního opatření samého. Jak správně poznamenala Anna Lajčíková ve svém článku, tak si lze jen těžko představit situaci, kdy by přímo samotným opatřením o asanaci území vznikla vlastníkově újma, jelikož asanace území je ve své podstatě jeho zhodnocením.<sup>157</sup>

---

<sup>152</sup> SMÍŠEK: *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání..., s. 744 (§ 102).

<sup>153</sup> POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Stavební zákon – online komentář* [Beck-online]. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015, §102 [cit. 20. ledna 2019].

<sup>154</sup> Důvodová zpráva k zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (StavZ) [Beck-online], [cit. 20. ledna 2019].

<sup>155</sup> § 100 odst. 1 StavZ.

<sup>156</sup> § 100 odst. 4 StavZ.

<sup>157</sup> LAJČÍKOVÁ, Anna. Náhrada za změnu v území. *Právní rozhledy*, 2018, č. 13-14, s. 500.

## 2 Právní zakotvení náhrad za změnu funkčního využití pozemku v územním plánu

V této kapitole se již budu konkrétně věnovat přímo náhradám za změnu funkčního využití pozemku v územním plánu, které upravuje § 102 odst. 2 StavZ. Nejprve zmíním stručný přehled právní úpravy s akcentem na její vývoj a možné nedostatky. Následně se zaměřím na nezbytnou podmínku nároku na náhradu, kterou je vznik majetkové újmy. Dále vymezím pojem „*pozemek určený k zastavění*“, se kterým zákon pracuje, a porovnám jej s pojmem „*funkční využití pozemku*“. Také se budu věnovat lhůtám k uplatnění nároku na náhradu a neopominu ani možný případ vrácení pozemku zpět do původního režimu, se kterým souvisí povinnost vrátit náhradu poskytovateli. V neposlední řadě v této kapitole zanalyzuji územní plánování z pohledu možného zásahu vlastnického práva.

### 2.1 Vývoj a bližší rozbor právní úpravy

Pro celkové pochopení ustanovení o náhradách za změnu funkčního využití pozemku v územním plánu je dle mého názoru nezbytné, abych se nejprve blíže zaměřil na vývoj právní úpravy. Mám za to, že současné znění úpravy, tedy znění dané novelou č. 350/2012 Sb. (účinnou od 1. ledna 2013), daleko více omezuje okruh případů, ve kterých lze náhradu dle § 102 odst. 2 požadovat. Na tuto omezující tendenci ve svých článcích upozorňují např. Tomáš Všetěčka<sup>158</sup> či Jiří Pour.<sup>159</sup> Abych tuto premisu potvrdil, nebo vyvrátil, je nutné zanalyzovat postupný vývoj ustanovení o náhradách, a to právě s akcentem na možné omezení práva domáhat se náhrady za změnu funkčního využití pozemku v územním plánu.

Explicitně vyjádřený institut práva na náhradu byl dán StavZ již při jeho vzniku. Ve znění účinném od 1. ledna 2007 však zákon pracoval pouze s právem na náhradu při omezení vlastnických práv k užívání pozemku nebo stavby na základě územního opatření o stavební uzávěře.<sup>160</sup> V důvodové zprávě<sup>161</sup> se uvádí, že účinnost § 102 odst. 2, který upravoval a upravuje mimo jiné právo na náhradu za zrušení určení pozemku k zastavění (funkční využití pozemku),

---

<sup>158</sup> VŠETEČKA, Tomáš. *Obrana proti omezení vlastnického práva v územním plánování a poskytnutí náhrady* [online]. epravo.cz, 19. června 2013 [cit. 20. ledna 2019]. Dostupné na: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/obrana-proti-omezeni-vlastnickeho-prava-v-uzemnim-planovani-a-poskytnuti-nahrady-91416.html>>.

<sup>159</sup> POUR, Jiří. Zásah do vlastnického práva způsobený změnou územní plánovací dokumentace a právo na náhradu. *Moderní obec*, 2017, č. 2, s. 78-79.

<sup>160</sup> § 102 odst. 1 zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zák. č. 183/2006 Sb. účinném ke dni 1. ledna 2007.

<sup>161</sup> Důvodová zpráva ke StavZ [Beck-online], [cit. 20. ledna 2019]. *Pozn. autora: Část náležející k §102 je v Důvodové zprávě označena jako § 110. je to z důvodu, že po napsání Důvodové zprávy byly přijaty pozměňovací návrhy a ustanovení se přečíslovala. Tato změna byla dána usnesením č. 335 (Sněmovní tisk 998/1, bod 79) výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí z 58. schůze dne 1. prosince 2005 k vládnímu návrhu stavebního (Sněmovní tisk 998). Další změny pak nastaly při finálním zpracování pozměňovacích návrhů (Sněmovní tisk 998/2, bod 70).*

byla odložena na 1. ledna 2011, a to „[...] s ohledem na nutnou přípravu orgánů územního plánování na toto rozhodování a vytvoření předpokladů pro uplatňování této odpovědnosti“.<sup>162</sup> Kvůli pozměňovacím návrhům<sup>163</sup> se však skutečně účinným ustanovení § 102 odst. 2 stalo až k 1. lednu 2012, a to v tomto znění: „Vlastníkovi pozemku, jehož určení ke zastavění bylo zrušeno na základě změny územního plánu nebo regulačního plánu, anebo vydáním nového územního plánu nebo regulačního plánu nebo zrušením územního rozhodnutí podle § 94 odst. 3, náleží náhrada. Náhrada se stanoví ve výši rozdílu mezi cenou stavebního pozemku sjednanou v kupní smlouvě a cenou obvyklou zjištěnou posudkem znalce podle zvláštního právního předpisu<sup>164</sup> pozemku, který není určen ke zastavění, v případě, že vlastník tohoto pozemku byl vlastníkem nebo jej nabyl v době platnosti územního plánu, regulačního plánu nebo územního rozhodnutí jako pozemek určený ke zastavění [...]“.<sup>165</sup>

Citované ustanovení prošlo zásadní a jedinou změnou výše zmíněnou novelou,<sup>166</sup> která nabyla účinnosti 1. ledna 2013 (ve znění této novely je tedy v nezměněné podobě účinné stále). Pro přímou a jasnou komparaci je vhodné si i novelizované znění ocitovat: „Vlastníkovi pozemku, kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku ke zastavění na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu, náleží náhrada vynaložených nákladů na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží ke zajištění závazku [...]“.<sup>167</sup>

Došlo tedy k výrazné změně zejména co do stanovení výše náhrady a jejího výpočtu. Úprava před novelou 350/2012 Sb. stanovovala majetkovou újmu v kontextu ceny sjednané v kupní smlouvě a obvyklou hodnotou pozemku, který není určen k zastavění, tedy bez ohledu na úmysl pozemek zastavět. Současné znění úpravy však klade důraz pouze na majetkovou újmu vzniklou v kontextu plánované výstavby nebo zajištění závazku. Z toho by vyplývalo, že pokud vlastník pozemku neměl v úmyslu pozemek zastavět nebo nevyužil pozemek k zajištění závazku, nejedná se dle StavZ o majetkovou újmu, s čímž se nemohu ztotožnit. Touto novelou, jak správně poznamenal Tomáš Všetečka, tedy opravdu došlo k výraznému zúžení množiny vlastníků pozemků, kteří se mohou náhrady podle StavZ domáhat.<sup>168</sup> Blíže se problematice majetkové újmy

<sup>162</sup> Důvodová zpráva ke StavZ [Beck-online], [cit. 20. ledna 2019].

<sup>163</sup> PSP ČR. Sněmovní tisk 998/1. Usnesení č. 335 výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí z 58. schůze k tisku 998/0 [online]. psp.cz, 1. prosince 2005 [cit. 20. ledna 2019].

Dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=998&ct1=1>>. Pozn. autora: jedná se o bod 146.

<sup>164</sup> Zák. č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>165</sup> Zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zák. č. 183/2006 Sb. účinném ke dni 1. ledna 2012.

<sup>166</sup> Zák. č. 350/2012 Sb., kterým se mění zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony.

<sup>167</sup> § 102 odst. 2 StavZ.

<sup>168</sup> VŠETEČKA, Tomáš. Obrana proti omezení vlastnického práva v územním plánování a poskytnutí náhrady [online]. epravo.cz, 19. června 2013 [cit. 20. ledna 2019]. Dostupné na: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/obrana-proti-omezeni-vlastnickeho-prava-v-uzemnim-planovani-a-poskytnuti-nahrady-91416.html>>.

a argumentaci, proč se v tomto případě o majetkovou újmu jedná, budu věnovat v samostatné následující podkapitole 2.1.1.

Úprava náhrad za změnu v území od počátku definovala i subjekty, které jsou povinné k poskytnutí náhrady. Na základě písemné žádosti vlastníka má tuto povinnost obec nebo kraj, jejichž orgány vydaly příslušné územní opatření o stavební uzávěře, vydaly územně plánovací dokumentaci nebo její změnu, anebo zrušily územní rozhodnutí.<sup>169</sup> Toto ustanovení však při novele stavebního zákona č. 350/2012 Sb. prošlo změnou. Do textu bylo doplněno, že písemná žádost vlastníka musí obsahovat prokázání té které majetkové újmy. Dále byly doplněny další nástroje územního plánování, kterých se náhrada dotýká. Krom výše zmíněného zrušení územního rozhodnutí byl doplněn i případ zrušení územního souhlasu nebo veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí. Závěrem bylo doplněno, že pokud nedojde k dohodě o výši náhrady mezi vlastníkem a povinnou obcí či krajem, rozhodne o její výši soud.<sup>170</sup> Toto doplnění však považuji za redundantní, jelikož pokud by nedošlo k dohodě o náhradě majetkové újmy mimosoudní cestou, tak je možným přirozeným vývojem každého sporného nároku jeho řešení ve sporném civilním řízení před soudem.

### 2.1.1 Majetková újma a její náhrada

Otázka definování samotné majetkové újmy v kontextu náhrady za změnu funkčního využití pozemku (*in concreto* zrušení zastavitelnosti pozemku – viz § 102 odst. 2 StavZ) není tak jednoduchá, jak se na první pohled může jevit. V běžném jazykovém styku se spíše než pojmu majetková újma užívá pojmu škoda. Z tohoto důvodu si dovoluji pro prvotní přiblížení nejprve definovat právě pojem škody a nastínit rozdíl mezi škodou a újmou jako takovou. Označení škoda se používá ve významu ztráty, poškození, částečného zničení či snížení hodnoty majetku, ale taktéž i v souvislosti s újmou na zdraví a jinou nemajetkovou újmou.<sup>171</sup> Užíváme jej tedy, ač nepřesně, obecně pro vyjádření jakékoli újmy, která nám vznikla. Zjednodušeně lze říci, že škodu mnohdy vnímáme jako synonymum k pojmu újma.<sup>172</sup>

Judikatura NS v minulosti vymezila pojem škody tak, že „[...] jde o újmu, která nastala (projevuje se) v majetkové sféře poškozeného a je objektivně vyjádřitelná všeobecným ekvivalentem, tj. penězi“.<sup>173</sup> Zde je ovšem na místě si také určit, jaký je rozdíl mezi škodou a újmou. Pro výklad těchto pojmů subsidiárně uijeme vymezení občanskoprávní, tedy dle OZ. Důvodem pro použití obecného

<sup>169</sup> § 102 odst. 3 zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zák. č. 183/2006 Sb. účinném ke dni 1. ledna 2012.

<sup>170</sup> § 102 odst. 2 StavZ.

<sup>171</sup> HAVRÁNEK, Bohuslav a kol. *Slovník spisovného jazyka českého III R-U*. Praha: Academia, 1966, s. 688.

<sup>172</sup> MELZER, Filip, TĚGL, Petr a kol. *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek IX. § 2894-3081. Praha: Leges, 2018, s. 22 (§ 2894).

<sup>173</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. srpna 2000, sp. zn. 25 Cdo 2387/98.

předpisu, tedy OZ, je skutečnost, že StavZ tyto pojmy nikterak neupravuje. Faktickým důvodem je pak skutečnost, že náhrada je v případě nepřiznání, či v případě nedohodnutí se na její výši, řešena civilními soudy.<sup>174</sup> Další argumentací pro subsidiární použití ustanovení občanského práva na veřejnoprávní předpis, tedy StavZ, je v případě náhrady za změnu funkčního využití pozemku analogické užití zák. o odpovědnosti státu za škodu.<sup>175</sup> Právě zák. o odpovědnosti státu za škodu užívá občanského zákoníku ve vztahu k vymezení škody.<sup>176</sup>

K samotné definici pojmů můžeme užít § 2894 OZ, který stanoví, že „*Povinnost nahradit jinému újmu zahrnuje vždy povinnost k náhradě újmy na jmění (škody)*“.<sup>177</sup> OZ tedy nevymezuje škodu jen jako újmu na majetku, ale jako újmu na jmění. Jmění je pak definováno jako souhrn majetku, ale taktéž i dluhů.<sup>178</sup> Lze tedy říci, že skutečná škoda spočívá i ve vzniku dluhu. Český právní řád, podobně jako příbuzné právní řády, rozlišuje majetkovou a nemajetkovou újmu. U nemajetkové újmy nedochází k penězi ocenitelnému snížení hodnoty majetku. Majetkovou újmu naopak vnímáme jako újmu na majetkových statcích, která je penězi ocenitelná (viz judikatura NS výše).<sup>179</sup> Pro sumarizaci lze uvést, že pojem škody dle OZ vyjadřuje pouze újmu majetkovou (resp. újmu na jmění), nikoli penězi neocenitelnou újmu nemajetkovou. Oběma těmito pojmům je pak nadřazen pojem újma.<sup>180</sup> Zjednodušeně lze říci, že každá škoda je újmou, ale ne každá újma je škodou. Důležité je taktéž podotknout, že toto občanskoprávní vymezení nevylučuje, aby zvláštní předpisy používaly autonomních významů téhož pojmu.<sup>181</sup> V našem případě StavZ tak nečiní, proto bylo užito významu dle OZ.

Nabízí se i definování samotného pojmu majetek, z něž se majetková újma odvíjí. Ve smyslu náhrady majetkové újmy je majetkovým statkem statek, který lze získat za peníze a není svou povahou striktně vázán na osobu (*a contrario* nemajetkovým ten, který nelze od osoby oddělit, tj. např. zdraví, čas, citová vazba).<sup>182</sup> Nyní lze tedy s jistotou říci, že se problematika majetkové újmy dle OZ bude vztahovat i na pozemky a výkon práv z nich vyplývajících. Na základě výše uvedeného lze podpůrně vyložit pojem majetkové újmy dle § 102 StavZ.

Povinnost poskytnout náhradu majetkové újmy za zrušení určení pozemku k zastavění má dle § 102 odst. 5 StavZ obec nebo kraj, jejichž orgány vydaly územně plánovací dokumentaci (viz 1.3)

---

<sup>174</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. června 2018, sp. zn. 22 Cdo 2291/2016.

<sup>175</sup> Zák. 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen OdpŠk).

<sup>176</sup> IŠTVÁNEK, František, SIMON, Pavel, KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 200-205 (§ 26).

<sup>177</sup> § 2894 OZ.

<sup>178</sup> § 495 OZ.

<sup>179</sup> MELZER: *Občanský zákoník...*, s. 24 (§ 2894).

<sup>180</sup> Tamtéž, s. 27 (§ 2894).

<sup>181</sup> Tamtéž, s. 28 (§ 2894).

<sup>182</sup> Tamtéž, s. 24 (§ 2894).

nebo její změnu, anebo zrušily územní rozhodnutí, územní souhlas nebo veřejnoprávní smlouvy územní rozhodnutí nahrazující (viz 1.4.1).<sup>183</sup> Komentářová literatura uvádí, že „náhrada je koncipovaná jako náhrada škody, tudíž vlastník coby poškozený musí prokázat její výši a spojitost s provedenou veřejnoprávní regulací a k její úhradě musí vyzvat škůdce“.<sup>184</sup>

Jak jsem zmínil v podkapitole 2.1, tak dřívější úprava stanovovala majetkovou újmu v kontextu ceny sjednané v kupní smlouvě a obvyklou hodnotou pozemku, který není určen k zastavění. Současná právní úprava StavZ považuje za majetkovou újmu pouze tu, která souvisí s přípravou výstavby v obvyklé výši, k čemuž se stavím kriticky (viz 2.1). StavZ v demonstrativním výčtu uvádí, že se může jednat zejména o náklady na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby či snížení hodnoty pozemku sloužícího k zajištění závazku. Majetková újma musí být prokazatelná, u každé žádosti na její náhradu lze při nejmenším doporučit znalecký posudek.<sup>185</sup> Pro zjištění obvyklé ceny (obvyklých nákladů) se jeví jako vhodné použití zákona o oceňování majetku, který v § 2 odst. 1 uvádí, že „obvyklou cenou je cena, která by byla dosažena při prodejích stejného, popřípadě obdobného majetku nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. Přitom se zvažují všechny okolnosti, které mají na cenu vliv, avšak do její výše se nepromítají vlivy mimořádných okolností trhu, osobních poměrů prodávajícího nebo kupujícího ani vliv zvláštní oblíbenosti“.<sup>186</sup>

Závěrem lze dodat, že nepochybně nejčastějším případem vzniku majetkové újmy bude snížení hodnoty pozemku kvůli zrušení jeho určení k zastavění. Taková změna má obrovský ekonomický dopad, jelikož cena zastavitelných a nezastavitelných pozemků je, jak je obecně známo, diametrálně odlišná. Mám za to, že majetková újma vzniklá ve zrušení zastavitelnosti může být, extenzivním výkladem, brána jako typ obchodního (merkantilního) znehodnocení, a v takovém případě by náležela náhrada za sníženou prodejnost (*der merkantile Mindervert*) pozemku.<sup>187</sup> Na pozemku, který vlastník nezamýšlel zastavět, by se technicky se zrušením zastavitelnosti nic nezměnilo, mohl by jej dále užívat jako doposud, ale šlo by o škodu početní,<sup>188</sup> a to právě v kontextu prodejní hodnoty pozemku. Je zřejmé, že ne každá taková majetková újma by měla být nahraditelná dle StavZ. Pokud by však došlo k výraznému neproporcionálnímu zásahu do majetku vlastníka (viz 2.2) právě v souvislosti se změnou územního plánu (např. územní plán by byl změněn zcela neúčelně), mělo by být na tyto případy StavZ pamatováno minimálně tak, jak tomu bylo v úpravě před novelou 350/2012 Sb.

---

<sup>183</sup> § 102 odst. 5 StavZ.

<sup>184</sup> PRŮCHA, Petr a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 410.

<sup>185</sup> § 102 odst. 2 StavZ.

<sup>186</sup> Zák. č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>187</sup> MELZER: *Občanský zákoník...*, s. 40-41 (§ 2894).

<sup>188</sup> Tamtéž, s. 37 (§ 2894).

### 2.1.2 Zrušení určení pozemku k zastavení vs. změna funkčního využití pozemku

Jak si lze povšimnout, tak v této práci uvádím generální pojem „*funkční využití pozemku*“, pod který lze subsumovat všechny změny ve využití území stanovené územním plánem (jinými slovy se jedná o změnu účelu pozemku – účelu jeho využití), namísto užšího vymezení „*určení pozemku k zastavení*“, který je v ustanovení o náhradách explicitně vyjádřen. Důvodem je, že současné znění § 102 odst. 2 StavZ výslovně přiznává náhradu za prokazatelnou újmu, která vznikla právě pouze v důsledku zrušení určení pozemku k zastavení. Mám za to, že takové vymezení *stricto sensu* není správné.

Takto úzké vymezení změny funkčního využití pozemku má za následek omezení množiny vlastníků pozemků, kteří se mohou náhrady dle § 102 odst. 2 StavZ domáhat, i když jim bylo zjevně do vlastnického práva zasaženo. Důvodem pro toto tvrzení je skutečnost, že současná úprava počítá pouze se situací, kdy je vlastníkovi znemožněno stavět, ačkoli byl podvodně jeho pozemek k výstavbě určený.<sup>189</sup> Úprava však nereaguje na situace, kdy dotčený vlastník nechce realizovat stavbu a pozemky zakoupil za jiným účelem. Může se tak stát, že majetková újma vznikne i za situace, kdy je pozemek převeden z funkce zemědělské na čistě obytnou. Konkrétněji se této problematice věnuji v podkapitole 3.3, kde uvedu skutkové okolnosti z rozhodnutí NSS.<sup>190</sup>

Nyní zpět k samotnému pojmovému rozlišení. Nejprve je vhodné poznamenat, že pojem „*pozemek určený k zastavení*“, který je v ustanovení o náhradách užitý, není stavebním zákonem konkrétně definován. Na tuto skutečnost poukazuje Anna Lajčíková ve svém článku o náhradách za změnu v území.<sup>191</sup> Dle mého názoru správně dodává, že územní plán (pokud nebyl zřízen s prvky regulačního plánu) pracuje dle § 43 odst. 1 StavZ s plochami a koridory, avšak nikoli s jednotlivými pozemky.<sup>192</sup> Jasnější odpověď k definování tohoto pojmu by nám mohl přinést StavZ, který ve svém § 2 vykládá některé pojmy základní. Zde můžeme narazit na relativně blízké označení „*stavební pozemek*“, kterým se rozumí pozemky, jejich části nebo soubory pozemků, které jsou vymezeny a určeny k umístění stavby územním rozhodnutím (viz 1.4.1). Dále je možno pozemek vymežit a určit k umístění stavby na základě společného povolení nebo regulačního plánu (viz 1.3.3).<sup>193</sup> Z tohoto taxativního výčtu tedy *a contrario* vyplývá, že územním plánem se stavební pozemek nevymezuje a neurčuje.

Dalším základním pojmem užitým ve StavZ, který nám může pomoci asi nejvíce přiblížit označení „*pozemek určený k zastavení*“, je „*zastavitelná plocha*“. Zastavitelnou plochou rozumíme

<sup>189</sup> ZAHUMENSKÁ, Vendula, BENÁK, Jaroslav. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 90.

<sup>190</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. února 2009, sp. zn. 2 Ao 4/2008 – 88.

<sup>191</sup> LAJČÍKOVÁ, Anna. Náhrada za změnu v území. *Právní rozhledy*, 2018, č. 13-14, s. 500.

<sup>192</sup> Tamtéž.

<sup>193</sup> § 2 odst. 1 písm. b) StavZ.



plochu, která je v územním plánu (viz 1.3.2) nebo zásadách územního rozvoje (viz 1.3.1) vymezená k zastavění.<sup>194</sup> Obdobně se v územním plánu vymezuje i opačný případ území – zastavěné území.<sup>195</sup> Anna Lajčíková v tomto případě správně poukazuje na skutečnost, že se zde nelze omezit pouze na plochy, které byly nově určeny k zastavění, ale také na všechny další, které jsou součástí zastavěného území (§ 58 StavZ).<sup>196</sup> Důvodem je, že územním plánem mohou být tyto plochy (plochy zastavěného území) určeny jako plochy přestavby, a to ke změně stávající zástavby nebo k obnově a novému využití znehodnoceného území.<sup>197</sup> Z toho vyplývá, že i v tomto případě se jedná o plochy, které mohou být zastavěny a jejichž využití může být změněno novou územně plánovací dokumentací (nebo její změnou).<sup>198</sup>

Jasnější pochopení rozdílů a přiblížení pojmů by nám analogicky mohl dát i KatZ, který s konkrétními pozemky pracuje detailněji. Pro účely KatZ se pozemkem rozumí část zemského povrchu oddělená od sousedních částí např. hranicí vlastnickou, hranicí stanovenou regulačním plánem, územním rozhodnutím aj.<sup>199</sup> S pozemkem určeným k zastavění ovšem nelze zaměňovat stavební parcelu, kterou chápeme jako pozemek evidovaný v druhu pozemku zastavěná plocha a nádvoří.<sup>200</sup> Samotná „parcela“ je KatZ definována jako „*pozemek, který je geometricky a polohově určen, zobrazen v katastrální mapě a označen parcelním číslem*“.<sup>201</sup> Parcely se rozlišují na výše zmíněné stavební a dále na pozemkové, těmi jsou všechny parcely, které nejsou stavebními.<sup>202</sup> Ne každá stavební parcela je ale určena k zastavění. Laické veřejnosti však tato skutečnost nemusí být zřejmá. V katastru nemovitostí se pozemky v podobě parcel pouze evidují,<sup>203</sup> katastr nemovitostí možnost jejich zastavění tedy neurčuje. Pro otázku, zda lze pozemek zastavět, je rozhodující územní plán.

Závěrem bych se pokusil o definování samotného pojmu „*pozemek určený k zastavění*“: Pozemkem určeným k zastavění by se dal rozumět pozemek (dle § 2 písm. a) KatZ), který je součástí zastavitelné plochy (dle § 2 odst. 1 písm. j) StavZ) nebo zastavěného území (dle § 2 odst. 1 písm. d). Z hlediska smyslu a účelu by se tato možná definice dala doplnit i o hledisko subjektivní. Toto subjektivní hledisko by představoval samotný zájem vlastníka předmětný pozemek zastavět.

### 2.1.3 Lhůta k uplatnění nároku na náhradu

Ustanovení § 102 odst. 3 StavZ, jež lhůtu upravuje, považuji za jedno z největších omezení nároku na náhradu (společně se samotnými podmínkami přiznání náhrady dané zákonem – viz 2.1)

---

<sup>194</sup> § 2 odst. 1 písm. j) StavZ.

<sup>195</sup> § 2 odst. 1 písm. d) StavZ.

<sup>196</sup> LAJČÍKOVÁ, Anna. Náhrada za změnu v území. *Právní rozhledy*, 2018, č. 13-14, s. 500.

<sup>197</sup> § 43 odst. 1 StavZ.

<sup>198</sup> LAJČÍKOVÁ, Anna. Náhrada za změnu v území. *Právní rozhledy*, 2018, č. 13-14, s. 500.

<sup>199</sup> § 2 písm. a) KatZ.

<sup>200</sup> § 2 písm. c) KatZ.

<sup>201</sup> § 2 písm. b) KatZ.

<sup>202</sup> § 2 písm. d) KatZ.

<sup>203</sup> § 3 odst. 1 písm. a) KatZ.

za zrušení pozemku k zastavění (za změnu funkčního využití pozemku), a s tím možného souvisejícího zásahu do vlastnického práva (2.2). Dle aktuálně platné a účinné právní úpravy jde o pětiletou lhůtu, po jejímž uplynutí bez využití možnosti zastavění pozemku nebo alespoň zajištění právního aktu vedoucího k zastavění je možné bez náhrady zastavitelnost pozemku zrušit.<sup>204</sup> Jedná se tedy o lhůtu prekluzivní,<sup>205</sup> jelikož po jejím uplynutí, mimo případy stanovené zákonem, dochází k zániku práva na náhradu v důsledku neuplatnění práva výše zmíněného – tedy neuplatnění práva realizování (zahájení realizace) stavby. Tato lhůta byla do zákona implementována již zmiňovanou novelou stavebního zákona č. 350/2012 Sb., před účinností této novely nebyl vlastník v uplatnění nároku na náhradu nikterak časově limitován. K současné podobě právní úpravy jsem svůj postoj částečně rozebral v podkapitolách předchozích, v této podkapitole se problematiku pokusím sumarizovat a argumentačně doplnit.

Aktuální podoba právní úpravy zní: „*Náhrada vlastníkovi nebo oprávněnému nenáleží, jestliže ke uvedenému zrušení došlo na základě jeho návrhu nebo po uplynutí 5 let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny, či regulačního plánu nebo jeho změny, která zastavění dotčeného pozemku umožnila*“.<sup>206</sup> Případy, kdy se ustanovení o uplynutí lhůty pěti let neuplatní, jsem detailněji rozebíral v podkapitolách věnujících se jednotlivým nástrojům územního plánování pro neuplatnění lhůty rozhodných (1.4 a 1.4.1). Ve StavZ je uvedeno, že „*ustanovení o uplynutí lhůty 5 let se neuplatní, pokud v této lhůtě a) nabylo účinnosti rozhodnutí o umístění stavby nebo územní soublas pro stavbu, pro kterou bylo zastavění uvedenou územně plánovací dokumentací určeno a toto rozhodnutí nebo soublas je platné, nebo b) před uplynutím lhůty 5 let byla uzavřena veřejnoprávní smlouva nabízející územní rozhodnutí a tato veřejnoprávní smlouva je účinná*“.<sup>207</sup>

K pochopení významu implementované lhůty je třeba, stejně jako v podkapitole 2.1 a předchozích, užít subjektivně teleologického výkladu<sup>208</sup> ustanovení § 102 odst. 3 StavZ. Pomocí subjektivně teleologického výkladu se pokusím dosáhnout subjektivně historického výkladového cíle, který mi pomůže nalézt smysl a účel právní úpravy, který jí zákonodárce přikládá/přikládal.<sup>209</sup>

Dle důvodové zprávy byla lhůta do zákona implementována jako opatření proti spekulacím s pozemky, blokování využití území a čekání na náhradu za změnu v území.<sup>210</sup> V původním vládním návrhu zákona činila lhůta k uplatnění nároku na náhradu osm let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny, či regulačního plánu nebo jeho změny, která zastavění

<sup>204</sup> Důvodová zpráva k zák. č. 350/2012 Sb., kterým se mění zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (StavZ), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony [Beck-online], [cit. 22. února 2019].

<sup>205</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Právníký slovník* [Beck-online]. Praha: C. H. Beck, 2009 [cit. 22. února 2019].

<sup>206</sup> § 102 odst. 3 StavZ.

<sup>207</sup> Tamtéž.

<sup>208</sup> MELZER: *Metodologie nalézání práva...*, s. 124-125.

<sup>209</sup> Tamtéž, s. 82-83.

<sup>210</sup> Důvodová zpráva k zák. č. 350/2012 Sb., kterým se mění zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (StavZ), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony [Beck-online], [cit. 22. února 2019].

dotčeného pozemku umožnila.<sup>211</sup> Lhůta osmi let byla dle důvodové zprávy zvolena, jelikož pokrývá dvě období, ve kterých se předkládá zpráva o uplatňování územního plánu za uplynulé období, která je zadáním změny územního plánu (viz 1.3.2).<sup>212</sup> Pozměňovacím návrhem hospodářského výboru došlo ke změně lhůty z osmileté na lhůtu pětiletou.<sup>213</sup> Co bylo pravým důvodem pro zkrácení této lhůty, je otázkou, na níž se mi nepodařilo ve sněmovních tiscích nalézt relevantní odpověď. Odpověď logicky nelze nalézt ani v důvodové zprávě, jelikož důvodová zpráva předchází pozměňovací návrhy. Ovšem nabízí se, že se tak stalo z důvodu ještě větší potřeby regulace spekulací s pozemky a zamezení blokování území developery.

Tím se dostáváme k samotnému hlavnímu problému úpravy této prekluzivní lhůty na uplatnění náhrady. Zákonodárce ve zcela oprávněné snaze zamezit výše zmíněným nežádoucím jevům, zvolil dle mého názoru zcela nevhodný způsob právní úpravy. Mám za to, že ustanovení § 102 odst. 3 StavZ může v některých aspektech kolidovat se zásadou proporcionality (přiměřenosti) právní úpravy, která je taktéž popisována jako zásada zákazu nadměrnosti zásahů do práv a svobod.<sup>214</sup> Tuto kolizi spatřuji zejména v tom, že právní úprava nepřímou zasahuje do autonomie vůle vlastníka, jak se svým pozemkem naloží, zda ho zastaví, či nikoliv. Ač je zásadou autonomie vůle ovládáno zejm. právo soukromé, nelze ji opomíjet ani v jiných právních odvětvích, jelikož se jedná o zásadu ústavně garantovanou.<sup>215</sup> Princip autonomie vůle znamená, že každý má právo jednat na základě své svobodné vůle a na jejím základě si i svobodně uspořádat právní poměry.<sup>216</sup> V této návaznosti se domnívám, že po vlastnicích pozemku, jež jsou určeny k zastavění, nelze spravedlivě požadovat, aby tyto pozemky v určité časové lhůtě zastavěli nebo alespoň zajistili právní akt vedoucí k zastavění, pokud by nechtěli o náhradu přijít. Shodný názor projevil ve svém článku i Jiří Pour.<sup>217</sup>

Dle mého názoru je tedy zcela na vlastníkově pozemku, jak pozemek využije/využívá, pokud mu změnou územního plánu vznikne újma, kterou prokáže, měla by být nahrazena. Jako hlavní problém tedy nespátřuji lhůtu samotnou, ale spíše její právní uchopení a neproporcionalitu vzhledem k výše zmíněnému zamýšlenému cíli. Pozemky totiž neslouží pouze k zastavění, ale jsou

---

<sup>211</sup> PSP ČR. Sněmovní tisk 573/0, část č. 1/4. Novela zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) - EU [online]. psp.cz, předložený PSP ČR 16. ledna 2012 [cit. 21. února 2019].

Dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=573&ct1=0>>.

<sup>212</sup> Důvodová zpráva k zák. č. 350/2012 Sb., kterým se mění zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (StavZ), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony [Beck-online], [cit. 22. února 2019].

<sup>213</sup> PSP ČR. Sněmovní tisk 573/1. Usnesení č. 176 hospodářského výboru z 27. schůze k tisku 573/0 [online]. psp.cz, 16. května 2012 [cit. 21. února 2019].

Dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=573&ct1=1>>.

<sup>214</sup> Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 13. srpna 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

<sup>215</sup> Čl. 2 odst. 3 Listiny.

<sup>216</sup> MELZER: *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek I. § 1-117. Praha: Leges, 2013, s. 44-45 (§ 1).

<sup>217</sup> POUR, Jiří. Zásah do vlastnického práva způsobený změnou územně plánovací dokumentace a právo na náhradu. *Moderní obec*, 2017, č. 2, s. 78-79.

obecně známým uchovatelem hodnoty. Je na každém z vlastníků, jak s pozemkem naloží. Proto by, v případě zrušení určení pozemku k zastavění, k neuplatnění prekluzivní pětileté lhůty stačilo prokázat, že pozemek není záměrně blokován kvůli spekulacím, ale z důvodu aktuálního nebo budoucího relevantního využití např. pro zajištění dluhu, majetkové zajištění dětí či plánované zastavění až po této pětileté lhůtě. Jak správně poukazuje Jiří Pour: „*Skutečnost, že někdo vlastní pozemek určený k zastavění, často o značné finanční hodnotě, ještě automaticky neznamená, že má takéž ekonomickou kapacitu jej zastavět v blízké době od účinnosti územního plánu*“.<sup>218</sup>

Otázce možného prodloužení této pětileté lhůty jsem se věnoval v úvodu podkapitoly věnované územní studii (1.1.2).

#### 2.1.4 Vrácení náhrady v případě navrácení pozemku do původního režimu

V původním vládním návrhu stavebního zákona<sup>219</sup> nebylo pamatováno na situaci, při které dojde ke změně funkčního využití pozemku zpět na využití původní. Lépe řečeno z pozemku, jehož funkční využití bylo územním plánem (územně plánovací dokumentací) změněno na nezastavitelné, se opětovnou změnou územního plánu (územně plánovací dokumentace) stane pozemek, kde je zastavění znovu možné. Takové ustanovení do zákona vnesl až pozměňovací návrh výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí.<sup>220</sup> Tímto pozměňovacím návrhem<sup>221</sup> byl do § 102 doplněn odst. 5 ve znění: „*V případě, že dojde k následné změně územního plánu a příslušný pozemek, za který byla vyplacena náhrada, se vrátí do režimu zastavitelného území, je vlastník pozemku povinen vyplacenou náhradu v plné výši vrátit poskytovateli náhrady do 2 měsíců od vyrozumění o změně územního plánu a vzniku povinnosti náhradu vrátit*“.<sup>222</sup> Po novele č. 350/2012 Sb. bylo toto ustanovení přesunuto do § 102 odst. 7 a revidováno na následující znění: „*V případě, že dojde k následné změně územního plánu, změně nebo zrušení regulačního plánu nebo pozbytí platnosti územního rozhodnutí podle § 93 odst. 5 a příslušný pozemek, za který byla vyplacena náhrada, se vrátí do původního režimu umožňujícího zastavění, je ten, komu byla náhrada vyplacena, povinen vyplacenou náhradu v plné výši vrátit poskytovateli náhrady do 3 měsíců od vyrozumění o vzniku této povinnosti. Povinnost vrátit náhradu zaniká po 5 letech od nabytí účinnosti změny územního plánu, změny nebo zrušení regulačního plánu nebo od pozbytí platnosti územního rozhodnutí, na jejichž základě náhrada*

---

<sup>218</sup> POUR, Jiří. Zásah do vlastnického práva způsobený změnou územně plánovací dokumentace a právo na náhradu. *Moderní obec*, 2017, č. 2, s. 78-79.

<sup>219</sup> PSP ČR. *Sněmovní tisk 998/0, část č. 1/11. Vládní návrh zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)* [online]. psp.cz, předložený PSP ČR 1. června 2005 [cit. 20. ledna 2019].

Dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=998&ct1=0>>.

<sup>220</sup> PSP ČR. *Sněmovní tisk 998/1. Usnesení č. 335 výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí z 58. schůzky k tisku 998/0* [online]. psp.cz, 1. prosince 2005 [cit. 20. ledna 2019].

Dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=998&ct1=1>>.

<sup>221</sup> Tamtéž. Jedná se o bod 79 k § 110. *Pozn. autora: Jak jsem zmínil výše, ustanovení byla v průběhu legislativního procesu přečíslována (z původního § 110 se stal § 102).*

<sup>222</sup> Zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zák. č. 183/2006 Sb. účinném ke dni 1. ledna 2012.

*vznikla. Povinnost vrátit náhradu dále zaniká v případech, kdy ten, komu byla náhrada vyplacena, při projednávání návrhu územně plánovací dokumentace, kterou se příslušný pozemek vrátil do původního režimu umožňujícího zastavitelnost, uplatnil proti této zastavitelnosti námitku nebo připomínku“.*<sup>223</sup>

Tuto změnu, kterou zákonodárce ve znění ustanovení učinil, kvituji. Jako zásadní totiž považuji doplnění lhůty (pěti let od nabytí účinnosti územně plánovací dokumentace aj.), po které zaniká povinnost vrátit vyplacenou náhradu zpět poskytovateli náhrady (viz výše). Z hlediska právní jistoty se jasné časové ohraničení jeví jako jediné správné. Představme si situaci, kdy je sice vlastníkovi přiznána náhrada, ale je stále účinné znění úpravy před novelou. Vlastník pozemku, kterému by taková náhrada byla přiznána, by byl v blíže časově nespécifikované nejistotě, zda nebude muset náhradu vrátit. Každá taková náhrada by tedy s sebou do jisté míry automaticky nesla omezení vlastníka ve formě nepřímého omezení dispozice s přiznanou náhradou pro případ, že by v budoucnu bylo využití pozemku změněno zpět na původní. Dále zákonodárce doplnil možnost, že se vlastník může zprostit povinnosti náhradu vrátit tím, že podá námitky či připomínky při projednávání návrhu územně plánovací dokumentace, kterou se příslušný pozemek vrací do původního režimu umožňujícího zastavitelnost. Vlastníkovi pozemku tak dává na výběr ze dvou variant řešení možné nastalé situace. Se současnou úpravou (úpravou po novele č. 350/2012 Sb.) tedy získal vlastník pozemku, jehož se náhrada týká, určitou míru právní jistoty a předvídatelnosti v důsledcích, které s sebou zpětné přiznání zastavitelnosti předmětného pozemku může přinést.

Ovšem i k úpravě v této podobě mám výhrady. Důvodem je, že úprava nereflektuje další následky, které s sebou zpětná změna využití pozemku přináší. Představme si situaci, kdy je výstavba vázána na konkrétní okolnosti v místě a čase. Jako ideální příklad se může jevit projekt, jehož realizace je vázána na určitou dotaci (časově limitovanou investici). V situaci, kdy bude tomu, komu byla náhrada vyplacena (např. vlastníkovi pozemku), dána možnost znovu po několika letech pozemek zastavět, se sice navrátí faktické funkční využití pozemku do stavu, kdy je pozemek plně využitelný k účelu, ke kterému jej vlastník využít zamýšlel – tedy k zastavění, ale nebere se v úvahu, zda je tato změna pro vlastníka pozemku stále stejně účelná. Ve výše uvedeném, by nastíněná situace znamenala ztrátu investice, jelikož byla dotace vázána na určitou lhůtu, do které je třeba projekt realizovat. Vlastník pozemku by ovšem nevracel náhradu pouze za změnu funkčního využití pozemku jako takovou, ale taktéž prokázané a přiznané náklady za nerealizovanou projektovou výstavbu v plné výši apod. Pokud tedy územní plán svojí změnou výstavbu znovu umožní, vlastník pozemku je povinen vrátit poskytovateli náhradu v plné výši bez ohledu na aktuální situaci v místě a čase.

---

<sup>223</sup> § 102 odst. 7 StavZ.

Úprava tedy nereflektuje, zda je vlastník pozemku, developer apod. schopen po určitém časovém úseku (maximálně však 5 let) plánovaný projekt, ke kterému pozemek hodlal využít, realizovat v plném rozsahu. Typicky u dotací, které jsem uvedl jako příklad, je obdobná situace velkým problémem. Projekt je v takovém případě nutné realizovat v určitém časovém úseku, po jehož uplynutí většinou nárok na dotaci zaniká, čímž se projekt stane v mnohých případech dále nerealizovatelným. V případě vlastníků a developerů, kteří měli jasný investiční záměr a přislíbené finanční prostředky na jeho realizaci, následná změna využití pozemku na původní režim zastavitelnosti neznámá, že majetková újma v určité míře netrvá. Pro vlastníka v podobě developera je tedy vrácení funkčního využití pozemku do předešlého režimu zastavitelnosti z tohoto kontextu malou satisfakcí, jelikož poskytovateli bude muset vrátit náhradu v plné výši bez ohledu na reálný dopad neúspěšné investiční situace a z toho trvající majetkové újmy. Částečnou satisfakcí je samozřejmě zvýšená prodejní hodnota zastavitelného pozemku, oproti pozemku nezastavitelnému. V případě komplexů kancelářských budov či obchodních center, kde by developer z dlouhodobého hlediska profitoval z pronájmů, je však uspokojení z prodeje zastavitelného pozemku málo reálné. K zabránění takové újmy je tedy nutné využít výše zmíněných námitek (příp. připomínek) při projednávání návrhu územně plánovací dokumentace, kterou se má příslušný pozemek vrátit do původního režimu umožňujícího zastavění.<sup>224</sup> V takovém případě totiž povinnost vrátit náhradu zaniká.

*De lege ferenda* bych z výše předestřených důvodů navrhoval, aby vlastník pozemku nemusel, v odůvodněných případech, vracet poskytovateli náhradu v plné výši. V každém případě by měl správní orgán (poskytovatel) postupovat s ohledem na specifika daného případu. Správní orgán by měl v požadavku vrácení náhrady vždy zvážit, jak velká majetková újma (s důrazem na časové hledisko) vlastníkovu vznikla, zda trvá, jaké následky z ní plynou do budoucna, popř. o kolik je možné ji modifikovat oproti původně přiznané náhradě. Jakékoli rozhodnutí správního orgánu, tedy i rozhodnutí o povinnosti vrátit vyplacenou náhradu, má být posouzeno podle konkrétních skutkových okolností daného případu, a to s ohledem na zásadu individualizace.<sup>225</sup> V komentáři k SpŘ se uvádí: „Ke každému případu je na jedné straně nezbytné přistupovat individuálně, na druhé straně vystupuje zájem na ustáleném a předvídatelném řešení právně a skutkově shodných či podobných případů. Oba požadavky se přitom vzájemně nevylučují. Individuální posouzení nutně neznamená popření správní praxe a správní praxe nepopírá individuální posouzení věci. Je přitom vždy věcí náležitého odůvodnění, v němž by měl správní orgán vyložit, zda v daném případě převážily specifické okolnosti daného případu, nebo zda se jedná o situaci, na niž je třeba aplikovat model vycházející z ustálené rozhodovací praxe.“<sup>226</sup> Nemělo by ale býti standardem, že se

<sup>224</sup> § 102 odst. 7 StavZ.

<sup>225</sup> POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád, komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 43-44 (§ 2).

<sup>226</sup> Tamtéž.

bez zvážení individuálních okolností bude požadovat vrácení celé přiznané a vyplacené náhrady zpět poskytovateli.

## 2.2 Zásah do vlastnického práva

Již v samotné úvodní kapitole jsem zmínil, že v souvislosti s územním plánováním (*in concreto* se změnou územního plánu) může docházet k zásahům do majetkových práv – vlastnického práva. Dle NSS „územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu“. <sup>227</sup> Pro určení, kdy se o takový zásah jedná, je nutné si nejprve, alespoň přehledově, definovat vlastnictví a vlastnické právo jako takové.

Vlastnictví je jedno z nejvýznamnějších lidských práv.<sup>228</sup> Představuje právní panství nad věcí. Můžeme jej chápat jako právem zakotvenou možnost vlastníka věci držet, užívat a nakládat s nimi podle své úvahy a ve svém zájmu, ovšem v mezích stanovených právním řádem.<sup>229</sup> „Současně v sobě zahrnuje i právně zabezpečenou možnost vlastníka domáhat se od všech třetích osob zdržení se užívání věci vlastníka proti jeho vůli a zdržení se chování, které ruší vlastníka v jeho držbě a užívání věci a dispozicích s ní.“<sup>230</sup> Pro pochopení důležitosti vlastnictví a vlastnického práva užijí slova Kateřiny Šimáčkové, která v komentáři k Listině uvádí, že „vlastnictví je předpokladem svobody, rozvoje jednotlivce a základem jeho soukromé iniciativy. Vytváří mu tím možnost nést odpovědnost za vlastní rozvoj. Vlastnické právo však není absolutní a odtržené od společnosti a od práv a postavení jiných osob; má významnou sociální funkci. Vlastnictví zavazuje a jeho užívání má zároveň sloužit blahu společnosti“.<sup>231</sup>

Vlastnické právo, právo na vlastnictví, je právem, díky němuž je osobám umožněno přisvojovat si hodnoty, které podmiňují lidskou existenci a patří k přirozeným právům člověka.<sup>232</sup> Toto právo je garantováno v řadě lidskoprávních dokumentů. Mám za to, že z hlediska ochrany vlastnického práva v kontextu územního plánování jsou stěžejními dokumenty zejm. Úmluva, která v čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 mj. stanovuje, že „každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek“.<sup>233</sup> A dále pak Listina, která ve svém čl. 11 odst. 4 upravuje, že „vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu“.<sup>234</sup>

<sup>227</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009-120, bod 47.

<sup>228</sup> BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 310.

<sup>229</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Právníký slovník* [Beck-online]. Praha: C. H. Beck, 2009 [cit. 26. března 2019].

<sup>230</sup> Tamtéž.

<sup>231</sup> ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 300 (čl. 11 Listiny).

<sup>232</sup> ŠIMÁČKOVÁ: *Listina základních práv a svobod...*, s. 300.

<sup>233</sup> Čl. 1. Dodat. Protokolu č. 1 Úmluvy.

<sup>234</sup> Čl. 11 odst. 4 Listiny.

Od výše citovaného čl. 11 odst. 4 Listiny, které blíže rozeberu níže, je důležité odlišit čl. 11 odst. 3, který připouští omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany lidského zdraví, přírody a životního prostředí, pokud by jeho výkon mohl tyto zájmy poškodit (či již poškozuje) nad míru stanovenou zákonem. Taktéž je v tomto článku stanoveno, že vlastnické právo nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy.<sup>235</sup> Ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny je výrazem sociální funkce vlastnictví, toho, že vlastnictví zavazuje vlastníka vůči společnosti jako celku.<sup>236</sup> Takové omezení (závazek vůči společnosti) je vlastník povinen strpět a nenáleží mu za něj náhrada.<sup>237</sup> ÚS se vyjádřil, že „*ustanovení čl. 11 odst. 1 Listiny zaručuje každému právo vlastnit majetek a přiznává vlastnickému právu všech vlastníků stejný zákonný obsah a ochranu. Listina však nestanoví, že by vlastnické právo bylo absolutně neomezené. Přestože nevymezuje prostor pro omezení vlastnického práva obdobným způsobem, jako je tomu u jiných základních práv a svobod [...] ustanovení čl. 11 odst. 3 omezení vlastnického práva zjevně připouští. [...] S ohledem na povinnost šetřit podstatu a smysl vlastnického práva (čl. 4 odst. 4 Listiny) přitom nesmí být vlastnické právo takto omezeno ve větší než přiměřené míře.*“<sup>238</sup> V případě územně plánovací dokumentace je omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 3 Listiny nejčastějším typem omezení vlastníka.<sup>239</sup> Takový zásah do vlastnického práva musí mít „[...] zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona“.<sup>240</sup> Co se týče poslední ze zmíněné podmínky, tj. „na základě zákona“, tak judikatura NSS dovodila, že tato podmínka je splněna i v případě, kdy k omezení dochází na základě územního plánu.<sup>241</sup>

Pokud by vlastník musel nést nepřiměřené břemeno zásahu do svého vlastnického práva, tj. větší než ve spravedlivé míře, tak pak se omezení vlastnického práva stává expropriací dle čl. 11 odst. 4 a náleží mu za toto omezení náhrada.<sup>242</sup> Hranice poměrování intenzity zásahu do vlastnického práva je v případě územního plánování velmi tenká, a proto nepanuje jednomyslná shoda o tom, jak by se k jednotlivým případům mělo nahlížet. Jako příklad mohu zmínit názory Tomáše Kocourka a Tomáše Vsetečky. Tomáš Kocourek uvádí: „*Pokud by nově stanovené funkční využití pozemku vylučovalo způsob jeho využití (i kdyby se jednalo o podstatný důvod využití tohoto typu pozemku), který však doposud nebyl realizován a ani nebyly podniknuty kroky k jeho realizaci, nejednalo by se o omezení vlastnického práva k pozemku ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny. Omezení, a tedy i způsobená újma, by bylo pouze*

<sup>235</sup> Čl. 11 odst. 3 Listiny.

<sup>236</sup> ŠIMÁČKOVÁ: *Listina základních práv a svobod...*, s. 312 (čl. 11 Listiny).

<sup>237</sup> Tamtéž.

<sup>238</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 8. dubna 2004, sp. zn. II ÚS 482/02.

<sup>239</sup> LAJČÍKOVÁ, Anna. Náhrada za změnu v území. *Právní rozhledy*, 2018, č. 13-14, s. 499.

<sup>240</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009-120, bod 47.

<sup>241</sup> Tamtéž, bod 48-49.

<sup>242</sup> ŠIMÁČKOVÁ: *Listina základních práv a svobod...*, s. 312 (čl. 11 Listiny).



*hypotetické povahy a nepředstavovalo by nadměrný, reálný zásah do vlastnického práva. Dosavadní způsob užívání pozemku by byl i nadále možným a změna jeho funkčního využití dle územního plánu by se do právní sféry vlastníka nepromítla vážnější měrou“.<sup>243</sup> Souhlasím však s názorem Tomáše Všečky, že takový závěr nelze považovat za správný, jelikož je třeba brát v úvahu i snížení hodnoty pozemku, které je způsobilé zasáhnout do dílčího práva věc užívat.<sup>244</sup> K názoru, že zásahem do vlastnického práva je i vznik dosud neexistujících limitů se s odkazem na ekonomické faktory přiklonil i NSS. „[...] samotná změna územního plánu nevede ke zbavení vlastnického práva, což ovšem neznamená, že by nedocházelo k zásahu do výkonu vlastnických práv. Takovým zásahem je třeba rozumět např. i vznik dosud neexistujících limitů užívání majetku. Zřejmým ekonomickým odrazem této skutečnosti je typicky rozdílná cena jinak srovnatelných pozemků, které jsou územně plánovací dokumentací vedené jako zastavitelné, a pozemků nezastavitelných.“<sup>245</sup>*

---

<sup>243</sup> KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 63.

<sup>244</sup> VŠETEČKA, Tomáš. *Obrana proti omezení vlastnického práva v územním plánování a poskytnutí náhrady* [online]. epravo.cz, 19. června 2013 [cit. 27. března 2019]. Dostupné na: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/obrana-proti-omezeni-vlastnickeho-prava-v-uzemnim-planovani-a-poskytnuti-nahrady-91416.html>>.

<sup>245</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. října 2013, sp. zn. 8 Ao 1/2011 – 257.

### 3 Možné způsoby přiznání náhrady

Má práce se primárně zaměřuje na náhradu dle § 102 odst. 2 StavZ. Náhrada za potenciálně vzniklou majetkovou újmu v důsledku změny územního plánu by ovšem šla přiznat i na základě jiných právních důvodů a předpisů. Níže se zaměřím pouze na jejich stručný přehled s akcentem na podmínky přiznání náhrady za majetkovou újmu vzniklou změnou funkčního využití pozemku v územním plánu.

#### 3.1 Dle § 102 StavZ

Vyjádřením ústavně založeného práva na náhradu za omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny je právě § 102 StavZ (v souvislosti se změnou funkčního využití pozemku § 102 odst. 2 StavZ). Toto ustanovení StavZ je však velmi problematické, protože nedopadá na veškerá omezení vlastnického práva, která by naplňovala požadavek náhrady dle čl. 11 odst. 4 Listiny (doplňkově viz 3.3, doplňkově viz 2.1.2). Podrobné analýze § 102 odst. 2 StavZ je věnována většina dosud zpracované práce. Z tohoto důvodu se již spíše zaměřím na konkrétní a dosud detailněji nezpracovanou problematiku, a to problematiku předchozí aktivity vlastníka jako podmínky pro nárokování náhrady dle tohoto ustanovení StavZ.

##### 3.1.1 Předchozí aktivita vlastníka jako podmínka nároku na náhradu?

Jak jsem zmínil v obecné podkapitole o územně plánovací dokumentaci (1.3), je otázkou, zda by mělo být požadování náhrady za změnu funkčního využití (*in concreto* za zrušení zastavitelnosti) pozemku v územním plánu podmíněno využitím alespoň nějakého procesního prostředku v procesu pořizování územního plánu. Jinými slovy řečeno, zda je podmínkou přiznání náhrady předchozí aktivita v procesu pořizování územního plánu ve formě podání námitek, ve kterých vlastníka pozemku vyjádří nesouhlas s plánovanou změnou budoucího využití pozemku. Dle názoru Vítězslava Dohnala z advokátní kanceláře Dohnal & Bernard je předchozí aktivita vlastníka v procesu pořizování *conditio sine qua non* k nároku na náhradu dle StavZ.<sup>246</sup> Tento názor však není dostatečně vyargumentován a použitá argumentace se omezuje pouze na římskoprávní zásadu „*bdělým náležejí práva*“. Tato římskoprávní zásada je použita v souvislosti s procesní možností vlastníka protestovat proti zrušení zastavitelnosti jeho pozemku právě prostřednictvím námitek. Pokud těchto námitek nevyužije, tak by vlastníková procesní neaktivita měla být, dle názoru Vítězslava Dohnala, jako souhlas s tímto typem omezení jeho majetkových (vlastnických) práv.<sup>247</sup>

---

<sup>246</sup> DOHNAL, Vítězslav. *Náhrady z omezení zastavitelnosti pozemků – strašák do želí nebo reálná brožba?* [online]. dohnalbernard.cz, 10. října 2016 [cit. 12. února 2019]. Dostupné na: <<http://www.dohnalbernard.cz/index.php/novinky/216-obrana-obce-proti-zruseni-jejeho-uzemniho-planu-krajskym-uradem-2>>.

<sup>247</sup> Tamtéž.

S takovým závěrem se ovšem nemohu ztotožnit. Mám za to, že by se jednalo o neadekvátní omezení, které by výrazně zasáhlo nejen do samotného nároku na náhradu, ale bylo by dalším omezením už v tak úzce vymezeném institutu StavZ, který by měl primárně sloužit k ochraně majetkových práv vlastníka dotčeného pozemku a ke kompenzaci případného zásahu do jeho vlastnického práva. Dále nutno podotknout, že podání námitek (popř. připomínek) je právem vlastníka,<sup>248</sup> nikoli jeho zákonnou povinností pro případ následných řízení.<sup>249</sup> Pokud by využití práva podat námitku mělo být chápáno jako nezbytná podmínka pro uplatnění náhrady podle § 102 StavZ, tak by to takto mělo být v zákoně explicitně vyjádřeno (jako je to např. v OdpŠk).<sup>250</sup> V neposlední řadě je důležité zmínit, že vlastník může pojmout myšlenku pozemek zastavět (či realizovat jiný záměr) až po uplynutí lhůty k podávání námitek při procesu pořizování územního plánu. V takovém případě by taktéž nevyužil svého procesního práva podat námitku, znamenalo by to automatickou nemožnost domáhat se náhrady? Zde zřejmě nikoli, jelikož k ní v době pořizování neměl důvod. Nicméně tímto příkladem jsem chtěl poukázat na možnou problematiku námitek jako nezbytné podmínky pro podání žádosti na náhradu.

Vzhledem k tomu, že k další podpoře svého nesouhlasného tvrzení nemohu použít ustanovení StavZ ani rozhodnutí v této konkrétní věci, a nemohu tedy obvyklým právním výkladem dojít k přijatelnému řešení, jeví se mi jako vhodné použít analogii. Důvodem je, že NSS rozhodoval v situaci, kdy navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy neuplatnil námitky (či připomínky) ve fázích přípravy opatření obecné povahy. NSS v této věci dospěl k tomuto závěru: „*Skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. SŘS) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezabavuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích správního řízení odmítnout pro nedostatek procesní legitimity.*“<sup>251</sup> Za použití argumentace logického výkladu<sup>252</sup> a *maiori ad minus*<sup>253</sup> lze tedy říci, že pokud není podmínkou aktivita navrhovatele v závažnějším případě, kterým je řízení o zrušení opatření obecné povahy, tak by neměla být podmínkou ani při samotném posuzování a přiznání nároku (event. následném soudním řízení o nároku) na náhradu majetkové újmy za změnu funkčního využití pozemku v územním plánu.

<sup>248</sup> § 52 odst. 2 a § 67 odst. 2 StavZ.

<sup>249</sup> *A contrario* § 8 odst. 3 OdpŠk.

<sup>250</sup> Srov. § 8 odst. 3 OdpŠk: „*Nejde-li o případy zvláštního zřetele bodné, lze nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím přiznat pouze tehdy, pokud poškozený využil v zákonem stanovených lhůtách všech procesních prostředků, které zákon poškozenému k ochraně jeho práva poskytuje [...]*“.

<sup>251</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, sp. zn. 1 Ao 2/2010-116. (2215/2011 Sb. NSS).

<sup>252</sup> MELZER: *Metodologie nalézáni práva...*, s. 128-129.

<sup>253</sup> KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007, s. 120.

### 3.2 Dle zák. č. 82/1998 Sb.

Poskytnutí náhrady za škodu (majetkovou újmu) i nemajetkovou újmu<sup>254</sup> podle OdpŠk je nezávislé na ustanovení § 102 StavZ.<sup>255</sup> Nárok poškozeného požadovat náhradu v kontextu územního plánování vyplývá z odpovědnosti územně samosprávných celků za škodu (újmu), která je způsobena při výkonu veřejné moci svěřené jim v rámci samostatné působnosti.<sup>256</sup> V případě územního plánu je obcím do samostatné působnosti svěřeno vydávání územního plánu zastupitelstvem.<sup>257</sup> Rozsah odpovědnosti územně samosprávných celků (i státu) je však vázán na způsobení škody nezákonným rozhodnutím anebo nesprávným úředním postupem.<sup>258</sup> Nejprve je tedy nutné ověřit, zda lze vydání územního plánu, jakožto opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím,<sup>259</sup> subsumovat pod rozhodnutí dle OdpŠk. Odpověď je kladná, vyplývá to z důvodové zprávy, jelikož „v případě veřejnoprávních smluv a opatření obecné povahy se tyto instituty výslovně podřazují pod režim rozhodnutí, takže po procesní stránce se bude v případě náhrady škody způsobené těmito instituty postupovat tak, jako by šlo o nezákonné rozhodnutí“.<sup>260</sup>

Z výše uvedeného lze tedy udělat dílčí závěr, že škoda způsobená vydáním územně plánovací dokumentace je pořiditelná pod § 20 OdpŠk a účastníci tak mají právo na náhradu škody (újmy), která jim nezákonným rozhodnutím (nezákonným územním plánem) vznikla. Pro možnost uplatnění náhrady jsou však vyžadovány kumulativní podmínky.<sup>261</sup> Musí zde být nezákonné rozhodnutí, které je vykonatelné bez ohledu na právní moc (v případě územního plánu), a toto rozhodnutí musí splňovat podmínku toho, že bylo zrušeno nebo změněno na základě řádného opravného prostředku.<sup>262</sup> Dále je vyžadován vznik škody (újmy) a příčinná souvislost mezi vzniklou škodou (újmou) a zrušením, či změněným, nezákonným rozhodnutím (územním plánem).<sup>263</sup>

Příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím a vznikem škody (újmy) je stěžejní. Újmu totiž nelze spojovat s nezákonným rozhodnutím, které bylo zrušeno, jelikož takovým zrušením je napraven nezákonný stav.<sup>264</sup> „Stát totiž odpovídá za škodu, jež vznikla následkem nezákonného rozhodnutí, a nikoliv následkem jeho zrušení.“<sup>265</sup>

---

<sup>254</sup> § 1 odst. 3 OdpŠk.

<sup>255</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. října 2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013.

<sup>256</sup> § 1 odst. 2 OdpŠk.

<sup>257</sup> § 6 odst. 5 písm. c) StavZ.

<sup>258</sup> § 19 OdpŠk.

<sup>259</sup> § 43 odst. 4 StavZ ve spojení s § 171 SpŘ.

<sup>260</sup> Důvodová zpráva k zák. č. 160/2006 Sb., kterým se mění, mj. OdpŠk. [Beck-online]. [cit. 27. března 2019].

<sup>261</sup> ZAHUMENSKÁ: *Územní plány...*, s. 100-101.

<sup>262</sup> § 8 odst. 2 OdpŠk.

<sup>263</sup> ZAHUMENSKÁ: *Územní plány...*, s. 100-101.

<sup>264</sup> Tamtéž.

<sup>265</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. září 2002, sp. zn. 25 Cdo 2244/2000.

### 3.3 Dle čl. 11 odst. 4 Listiny

Touto závěrečnou podkapitolou navazuji zejm. na problematiku pojmu „*funkční využití pozemku*“ (viz 2.1.2) a otázku zásahu do vlastnického práva (viz 2.2). V předešlých podkapitolách jsem zmínil, že § 102 odst. 2 počítá s náhradou pouze za zrušení určení pozemku k zastavění, ale již nereflektuje další právní důvody vzniku majetkové újmy. NSS<sup>266</sup> a NS<sup>267</sup> však připouští, v případech, které nejsou StavZ řešeny a dochází u nich k zásahu do vlastnického práva ve větší než spravedlivé míře, přímou aplikaci čl. 11 odst. 4 Listiny za přiměřeného užití § 102 StavZ.

Pro lepší pochopení problematiky považuji za vhodné uvést příklad reálného dopadu současného znění právní úpravy. V tomto případě navrhovatelka, jako zemědělský podnikatel, za účelem provozování zemědělské činnosti zakoupila pozemky, jejichž využití bylo původním územním plánem označeno jako území zemědělské výroby a služeb (pro výkrm hovězího dobytka). Zemědělskou činnost zde v intencích předcházejícího územního plánu řadu let provozovala. Vzhledem k tomu, že z návrhu zadání nového územního plánu mělo v této lokalitě dojít ke změně funkčního využití na smíšenou plochu, obytnou specifickou a bydlení v rodinných domcích, uplatnila včas proti těmto záměrům námítky. Ve shodě s obsahem těchto námitek poukázala v následném soudním řízení na skutečnost, že v případě změny funkčního využití předmětných parcel v intencích návrhu nového územního plánu dojde k zásahu do jejího stávajícího zemědělského hospodaření, neboť nově předpokládané regulativy zahrnují velmi výrazná omezení zemědělského využití pozemků oproti předchozímu stavu (např. jedna ze zemědělských staveb byla využitelná k chovu 320 ks hovězího dobytka, zatímco dle nového územního plánu měl být počet velkých chovaných zvířat omezen pouze na 10 ks). Dle navrhovatelky šlo tedy o výrazné omezení její podnikatelské činnosti, jejímž důsledkem bylo zmaření investice do nákupu zemědělských nemovitostí a fakticky omezení výkonu vlastnického práva.<sup>268</sup>

NSS dal navrhovatelce zapravdu a opatření obecné povahy (územní plán obce) zrušil. V rozhodnutí byl učiněn dílčí závěr, že „[...] *napadeným územním plánem došlo k zásahu do vlastnického práva stěžovatelky ve smyslu jeho omezení; vzhledem k tomu, že dotčené nemovitosti jsou imanentním předpokladem pro provozování stávající podnikatelské činnosti navrhovatelky, došlo též k zásahu do jejího práva svobodně podnikat*“.<sup>269</sup> Kdyby však nebyly dány důvody pro zrušení tohoto opatření obecné povahy (územního plánu) a územní plán by zůstal v platnosti, tak by navrhovatelka neměla dle dikce StavZ nárok na náhradu. Důvodem je, že nedošlo ke zrušení určení pozemku k zastavění, ale došlo k jiné změně funkčního využití pozemku, která sice výrazně zasahuje do vlastnického práva, ale současné

<sup>266</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009 – 120, bod 50.

<sup>267</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. dubna 2016, sp. zn. 22 Cdo 1425/2014, bod 50.

<sup>268</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. února 2009, sp. zn. 2 Ao 4/2008 – 88.

<sup>269</sup> Tamtéž.

znění zákona tuto situaci neupravuje. Mám za to, že je v tomto ohledu právní úprava výrazně nedostatečná.

Na nedostatečnost právní úpravy StavZ upozornil i rozšířený senát NSS, který se zabýval se i otázkou, jakým způsobem, tuto mezeru v zákoně vyřešit.<sup>270</sup> „Že se o mezeru v právní úpravě jedná, je zřejmé – z čl. 11 LZPS, zejména z jeho odstavce 4, vyplývá, že každý jinak přípustný zásah do vlastnického práva vyjma zásahu „de minimis“ (viz implicitní omezení vlastnického práva vyplývající z odst. 3 zmíněného článku LZPS) musí být kompenzován.“<sup>271</sup> V tomto rozhodnutí NSS také poukázal na skutečnost, že pojem „nuceného zásahu do vlastnického práva“ je autonomním pojmem Listiny (LZPS) z čehož vyplývá vyloučení jeho významového zužování z diskrece zákonodárce.<sup>272</sup> Řešením tedy je, že pokud zákonodárce upravuje pouze některé případy přiznání náhrady (v § 102 odst. 2 zrušení určení pozemku k zastavění), zatímco o jiných mlčí (např. výše zmíněný případ), tak „[...] uvedenou náhradu by bylo možno přiznat na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 LZPS za přiměřeného užití ustanovení § 102 stavebního zákona, čítaje v to i ustanovení o subjektech povinných k výplatě náhrad, o lhůtách a procedurách k jejich poskytnutí a o soudní ochraně“.<sup>273</sup> Důležitá je právě ona zmíněná přiměřenost, tzn., že se podmínky přiznání náhrady v subjektech ani lhůtách nemění, ale pouze se rozšiřuje okruh případů, na které náhrada dopadá.<sup>274</sup>

Pro doplnění ještě dodám, že mezerou v zákoně rozumíme protiplánovou neúplnost zákonodárství, která by nenastala, kdyby se zákonodárce důsledný a řídil se hodnotovým pozadím a hierarchickou výstavbou právního řádu (tedy i čl. 11 odst. 4 Listiny). Hodnotovým soudem pak přicházíme na to, že to, co zde není, zde být má.<sup>275</sup> Tedy neexistuje žádný rozumný důvod, proč by jiné případy změnu funkčního využití pozemku, měly být posuzovány odlišně. Chybí zde určité pozitivní zákonné ustanovení, proto hovoříme o tzv. teleologické otevřené mezeře v zákoně.<sup>276</sup>

Na základě výše uvedeného a v souladu s čl. 11 odst. 4 LZPS bych *de lege ferenda* rozšířil § 102 odst. 2 StavZ i na jiné případy, kdy lze náhradu požadovat. Namísto současného znění „*Vlastníkovi pozemku, kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu [...]*“, <sup>277</sup> považuji za vhodnější možné více extenzivní řešení jako např.: „*Vlastníkovi pozemku, kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku změny funkčního využití pozemku, jež vznikla na základě změny územního plánu ...*“.<sup>278</sup>

<sup>270</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009 – 120, bod 50.

<sup>271</sup> Tamtéž.

<sup>272</sup> Tamtéž.

<sup>273</sup> Tamtéž.

<sup>274</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. dubna 2016, sp. zn. 22 Cdo 1425/2014, bod 50.

<sup>275</sup> MELZER: *Metodologie nalézáni práva...*, s. 223.

<sup>276</sup> Tamtéž.

<sup>277</sup> § 102 odst. 2 StavZ.

<sup>278</sup> Návrh možné úpravy *de lege ferenda* dle myšlenky autora této práce.

## Závěr

Diplomová práce se věnovala náhradám za změnu funkčního využití pozemku v územním plánu. Ač se na první pohled téma mohlo jevit jako úzce zaměřené, tak během zpracování práce vyvstala celá řada otázek, která jej rozšířila. Téma je také vysoce mezioborové, jelikož nešlo řešit pouze se znalostmi správního práva, nýbrž bylo dále nutné propojit znalosti z práva občanského a ústavního. Nezbytnou součástí práce byla znalost právní teorie a právní metodologie, díky které se mi podařilo nalézt odpovědi na stanovené výzkumné otázky.

Práce byla rozdělena do tří kapitol. První kapitola byla spíše přehledového charakteru. Objasnil jsem zde pojmy územního plánování a jeho nástrojů, jejichž přehledová znalost byla nezbytná pro správné pochopení ustanovení o náhradách za zrušení určení pozemku k zastavění. Nástroje, které jsou explicitně zmíněny v § 102 StavZ, jsem v této kapitole zasadil do významového kontextu s tímto ustanovením. Nejvýznamnějším nástrojem této kapitoly byl územní plán, jelikož práce byla soustředěna právě na náhradu za změnu funkčního využití pozemku tímto plánem.

Ve druhé kapitole jsem se věnoval právnímu zakotvení náhrad. Již v úvodu práce jsem vyslovil hypotézu, že novelou č. 350/2012 Sb. došlo k omezení množiny vlastníků, kteří se mohou náhrady (*in concreto* náhrady za zrušení určení pozemku k zastavění) dle StavZ domáhat. Tato hypotéza byla správná. Současné znění právní úpravy totiž klade důraz pouze na majetkovou újmu vzniklou v kontextu plánované výstavby nebo zajištění závazku.

Další výzkumnou otázkou bylo, jakým způsobem lze chápat majetkovou újmu ve smyslu zrušení určení pozemku k zastavění. Lze uzavřít, že takovou majetkovou újmu lze chápat jako majetkovou újmu ve smyslu občanského zákoníku. Bude nutné ji prokázat a náležitě odůvodnit. Majetková újma by se měla vždy posuzovat individuálně s přihlédnutím k okolnostem daného případu.

Dále byla v práci řešena otázka problematičnosti stanovené prekluzivní lhůty na náhradu. Lze uzavřít, že problém spatřuji zejména v tom, že právní úprava nepřímo zasahuje do autonomie vůle vlastníka, jak se svým pozemkem naloží, zda ho zastaví, či nikoliv. Jako hlavní problém tedy nespátřuji lhůtu samotnou, ale spíše její právní uchopení a neproporcionalitu vzhledem zamýšlenému cíli, kterým je omezení spekulace s pozemky.

Následující výzkumná otázka se týkala nedokonalosti úpravy v případě vrácení poskytnuté náhrady, pokud se pozemek vrátí do režimu zastavitelnosti. Mám za problematické, že úprava nereflektuje další následky, které s sebou zpětná změna využití pozemku přináší. Zejména nereflektuje změnu okolností v místě a čase. Úprava nebere v úvahu, že některé projekty mohou být vázány na určitý čas realizace. Příklad, kdy se pozemek navrátí zpět do režimu zastavitelnosti,

ještě neznamená, že jej mohu/mám možnost znovu zastavět z jiných důvodů (ekonomických apod.). Účelně vynaložené náklady mi tak stejně vznikly.

Významnou otázkou bylo, zda je územní plánování (*in concreto* územní plán) schopen zasáhnout do vlastnického práva. Lze uzavřít, že otázka možného zásahu do vlastnického práva je nesporná. Vždy bude ale záležet na intenzitě zásahu, který je rozhodující pro skutečnost, zda za něj náleží náhrada, či nikoliv.

V poslední kapitole práce jsem se zabýval veškerými uvažovanými způsoby, jak lze náhradu požadovat. Nejprve jsem shrnul požadavek na náhradu dle § 102 odst. 2 StavZ. Následně jsem se zabýval výzkumnou otázkou, zda je povinností žadatele využít nějaký procesní prostředek v procesu pořizování územního plánu. Dle mého názoru tato povinnost nevzniká a nelze pro tyto účely analogicky aplikovat OdpŠk.

Poslední řešenou otázkou byla dle mého názoru otázka nejvýznamnější. Snažil jsem se nalézt odpověď na to, zda lze požadovat náhradu i z důvodu jiných změn funkčního využití, než kterým je zrušení určení pozemku k zastavění. Odpověď je, že tato náhrada nelze požadovat pouze na základě § 102 odst. 2 StavZ, ale je nutné přímo aplikovat čl. 11 odst. 4 Listiny za přiměřeného použití ustanovení o náhradách. Jedná se totiž o mezeru v zákoně, čímž se naplnila moje úvodní hypotéza, že právní úprava je v tomto ohledu nedokonalá.

Vymezení práce výzkumnými otázkami odpovídá pouze na ty nejdůležitější sporné aspekty právní úpravy. O nedokonalosti právní úpravy svědčí i věcný záměr nového stavebního zákona, ve kterém je stanoveno: „*Věcný záměr navrhuje upravit systém náhrad za změnu v území vyvolanou použitím některých nástrojů územního plánování, zejména stavební uzávěrou a změnami ÚPD, tak aby byl reálně funkční a zajišťoval spravedlivé odškodnění vlastníků nemovitostí*“<sup>279</sup>

---

<sup>279</sup> Úřad vlády ČR. *Věcný záměr stavebního zákona* [online].odok.cz, 6. února 2019.[cit. 25. března 2019]. Dostupné na: <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB95HSTNF>>.



## Seznam použitých zdrojů

### Monografie a komentářová literatura

- 1) BARTONĚ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016. 608 s.
- 2) HAVRÁNEK, Bohuslav a kol. *Slovník spisovného jazyka českého III R-U*. Praha: Academia, 1966. 1084 s.
- 3) HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník* [Beck-online]. Praha: C. H. Beck, 2009.
- 4) HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 826 s.
- 5) HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 599 s.
- 6) IŠTVÁNEK, František, SIMON, Pavel, KORBEL, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. 376 s.
- 7) JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád, komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 950 s.
- 8) KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. 247 s.
- 9) KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012. 288 s.
- 10) KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007. 335 s.
- 11) MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 899 s.
- 12) MACHAČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. 1216 s.
- 13) MAREČEK, Jan a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 838 s.
- 14) MAREK, Karel, PRŮCHA, Petr. *Stavební právo v teorii a praxi*. Praha: Leges, 2011. 400 s.
- 15) MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 296 s.
- 16) MELZER, Filip, TĚGL, Petr a kol. *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek I. § 1-117. Praha: Leges, 2013. 720 s.
- 17) MELZER, Filip, TĚGL, Petr a kol. *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek IX. § 2894-3081. Praha: Leges, 2018. 1728 s.
- 18) PLOS, Jiří. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. Praha: Grada, 2007. 672 s.
- 19) POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád, komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. 816 s.
- 20) POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Stavební zákon – online komentář* [Beck-online]. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015.
- 21) PRŮCHA, Petr a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017. 880 s.
- 22) ROZTOČIL, Aleš a kol. *Stavební zákon, komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 816 s.

- 23) SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Správní právo: zvláštní část*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. 496 s.
- 24) SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 500 s.
- 25) WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 931 s.
- 26) ZAHUMENSKÁ, Vendula, BENÁK, Jaroslav. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 152 s.

## Právní předpisy

- 27) Sdělení č. 209/1992 Sb. o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, v pozdějších zněních.
- 28) Usnesení předsednictva České národní rady, ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- 29) Usnesení předsednictva České národní rady, ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.
- 30) Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů.
- 31) Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů.
- 32) Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů.
- 33) Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- 34) Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.
- 35) Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- 36) Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů.
- 37) 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), ve znění pozdějších předpisů.
- 38) Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 186/2006 Sb. účinném ke dni 1. července 2006.
- 39) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- 40) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 183/2006 Sb. účinném ke dni 1. ledna 2007.

- 41) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 183/2006 Sb. účinném ke dni 1. ledna 2012.
- 42) 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.
- 43) Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
- 44) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

## Judikatura

- 45) Nález Ústavního soudu ze dne 13. srpna 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.
- 46) Nález Ústavního soudu ze dne 8. dubna 2004, sp. zn. II ÚS 482/02.
- 47) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. srpna 2000, sp. zn. 25 Cdo 2387/98.
- 48) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005 – 98.
- 49) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. února 2009, sp. zn. 2 Ao 4/2008 – 88.
- 50) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. dubna 2011, sp. zn. 5 Ao 2/2011 – 30.
- 51) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. října 2011, sp. zn. 5 Ao 5/2011 – 27.
- 52) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. května 2013, sp. zn. 7 Aos 4/2012 – 31.
- 53) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. října 2013, sp. zn. 8 Ao 1/2011 – 257.
- 54) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. dubna 2016, sp. zn. 22 Cdo 1425/2014.
- 55) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. října 2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013.
- 56) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. června 2018, sp. zn. 22 Cdo 2291/2016.
- 57) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. ledna 2010, sp. zn. 1 Ao 2/2009 – 86.
- 58) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. listopadu 2009, sp. zn. 9 Ao 3/2009 – 59.
- 59) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009 – 120.
- 60) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, sp. zn. 1 Ao 2/2010 – 116.
- 61) Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10.

## Další zdroje

- 62) DOHNAL, Vítězslav. *Nábrady z omezení zastavitelnosti pozemků – strašák do zelí nebo reálná brožba?* [online]. dohnalbernard.cz, 10. října 2016 [cit. 12. února 2019]. Dostupné na: <<http://www.dohnalbernard.cz/index.php/novinky/216-obrana-obce-proti-zruseni-jejeho-uzemniho-planu-krajskym-uradem-2>>.
- 63) Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., kterým se mění 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), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 201/2002

- Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. [Beck-online].
- 64) Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (StavZ) [Beck-online].
- 65) Důvodová zpráva k zák. č. 350/2012 Sb., kterým se mění zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (StavZ), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony [Beck-online].
- 66) LAJČÍKOVÁ, Anna. Náhrada za změnu v území. *Právní rozhledy*, 2018, č. 13-14, s. 499-504.
- 67) POUR, Jiří. Zásah do vlastnického práva způsobený změnou územně plánovací dokumentace a právo na náhradu. *Moderní obec*, 2017, č. 2, s. 78-79.
- 68) PSP ČR. *Sněmovní tisk 573/0, část č. 1/4. Novela zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) - EU* [online]. psp.cz, předložený PSP ČR 16. ledna 2012 [cit. 21. února 2019]. Dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=573&ct1=0>>.
- 69) PSP ČR. *Sněmovní tisk 573/1. Usnesení č. 176 hospodářského výboru z 27. schůze k tisku 573/0* [online]. psp.cz, 16. května 2012 Dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=573&ct1=1>>.
- 70) PSP ČR. *Sněmovní tisk 998/0, část č. 1/11. Vládní návrh zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)* [online]. psp.cz, předložený PSP ČR 1. června 2005 [cit. 20. ledna 2019]. Dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=998&ct1=0>>.
- 71) PSP ČR. *Sněmovní tisk 998/1. Usnesení č. 335 výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí z 58. schůze k tisku 998/0* [online]. psp.cz, 1. prosince 2005 [cit. 20. ledna 2019]. Dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=998&ct1=1>>.
- 72) PSP ČR. *Sněmovní tisk 998/2. Pozměňovací a jiné návrhy k tisku 998/0* [online]. psp.cz, 13. prosince 2005 [cit. 20. ledna 2019]. Dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=998&ct1=2>>.
- 73) Úřad vlády ČR. *Věcný záměr stavebního zákona* [online]. odok.cz, 6. února 2019. Dostupné na: <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB95HSTNF>>.
- 74) VŠETEČKA, Tomáš. *Obrana proti omezení vlastnického práva v územním plánování a poskytnutí náhrady* [online]. epravo.cz, 19. června 2013 [cit. 20. ledna 2019]. Dostupné na: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/obrana-proti-omezeni-vlastnickeho-prava-v-uzemnim-planovani-a-poskytnuti-nahrady-91416.html>>.

## **Abstrakt**

Diplomová práce se věnuje problematice náhrady za změnu funkčního využití pozemku v územním plánu. Autor se nejprve zaměřuje na přehled nástrojů územního plánování s akcentem na problematiku náhrad za změnu v území. Následně, za pomoci aktuální judikatury a literatury, podrobně analyzuje ustanovení § 102 odst. 2 stavebního zákona, jenž konkrétně upravuje náhradu v případě zrušení určení pozemku k zastavění. Cílem práce je zhodnocení a podrobná analýza institutu náhrad za změnu v území se zaměřením na územní plán. Autor poukazuje na problematické aspekty právní úpravy a zkoumá jejich možná řešení v kontextu podmínek přiznání náhrady.

### **Klíčová slova**

Územní plán – územní plánování – náhrada – funkční využití pozemku – stavební zákon  
vlastnické právo – pozemek – zastavitelnost pozemku – škoda – újma.

---

## **Abstract**

The diploma thesis deals with the issue of compensations for the functional land parcel use alteration in the zoning plan. The author initially focuses on a summary of spatial land use planning instruments, with an emphasis on the issue of compensations for the alterations in the zoning plan. Secondly, with the use of the latest judicature and literature, the provision of the § 102 Art. 2 of the Building Act is analysed in depth, which particularly adjusts the compensation in case the construction determination of the land parcel is cancelled. The aim of the diploma thesis is to review and thoroughly analyse the matter of compensations for land alterations, focusing on the zoning plan. The author refers to questionable aspects of the legislation and investigates possible solutions in the context of the compensation awarding conditions.

### **Key Words**

Zoning plan – land-use planning – compensation – functional land use – Building act – property right – land – land development – damage.