

Náhrada škody za zmařené developerské projekty

Vendula Zahumenská / David Zahumenský



Obsah

O autorech	3
Když je investor za humny	4
O publikaci	6
1. Změny v území a náhrady škod	7
2. Náhrady za změny v území podle § 102 stavebního zákona	9
2.1. Zrušení zastavitelnosti pozemku	11
2.2. Ostatní změny územního plánu	13
3. Náhrady za zrušení územního plánu soudem: plán pozemky zhodnotil	15
3.1. Legitimní očekávání	17
3.2. Příčinná souvislost: rozhodnutí soudu a znehodnocení investice.....	19
4. Náhrady za zrušení územního plánu soudem: plán pozemky znehodnotil	22
5. Stavební uzávěry	24
5.1. Časové omezení trvání stavební uzávěry	26
5.2. Nárok na náhradu v případě vydání stavební uzávěry	28
6. Územní rezerva a náhrady za změny v území	31
7. Naše další publikace	34
Vydavatelské údaje	35

O autorech

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D

Od skončení studia práv v roce 2006 se věnuje právu životního prostředí, se zaměřením na územní plánování a územní rozvoj. V roce 2014 dokončila doktorské studium na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. Více než 10 let externě působila na Fakultě sociálních studií MU, kde se věnovala výuce práva životního prostředí. Od roku 2016 se intenzivně zabývá smlouvami obcí s investory, na toto téma publikovala řadu článků v časopisech určených pro veřejnou správu.



Investor Zahumny

Mgr. David Zahumenský

Je advokát. Zaměřuje se na ústavní právo, správní právo a územní rozvoj. Poskytuje právní poradenství obcím, zejména v souvislosti s realizací stavebních projektů na jejich území, několik let se věnuje problematice smluv obcí s investory a na toto téma publikuje články v rámci projektu Investor Zahumny. Vystudoval Právnickou fakultu na Masarykově univerzitě v Brně.



Když je investor za humny



- **Potýká se Vaše obec s územním plánováním?**
- **Bojíte se, že budete muset stavebníkům hradit miliony za změřené investice?**
- **Územní plán spíše škodí, než pomáhá?**
- **Potřebujete dočasně zakázat výstavbu, abyste chránili zájmy obce?**
- **Potřebujete pravidla pro výstavbu?**

Máme řešení. Pomáháme starostům a zastupitelům, kterým skutečně záleží na blahu jejich obce a kteří mají energii a odvahu na to, aby chránili udržitelný rozvoj své komunity.

Sepíšeme podrobnou analýzu složitých problémů týkajících se územního rozvoje. Umíme dát dohromady smlouvy s investory o veřejné infrastrukturu. Pro výstavbu vytvoříme konkrétní pravidla. Poradíme Vám s územním plánem a s možnými žalobami od investorů. Když budete chtít, přijedeme a uděláme seminář podle Vašich požadavků.

Jsme oporou měst a obcí

Právní pomoc poskytuje **Advokátní kancelář David Zahumenský, s.r.o.** – www.davidzahumensky.cz

Vzdělávání poskytuje projekt pro obce a města **Investor Zahumny** – www.investorzahumny.cz

O publikaci

S územním plánováním je ve většině obcí spojena řada problémů. Ve větších městech nebo v obcích blízko nich, kde mají zájem o výstavbu developerů, často dochází ke sporům o podobu územního plánu. Komplikované jsou zejména situace, kdy se obec snaží změnit územní plán v neprospěch vlastníků nebo kdy je část územního plánu zrušena jako nezákonná soudem. Developeri se pak často uchylují k výhrůžkám spojeným s požadavky na náhradu milionových škod. To pro mnohé obce znamená velký problém, neboť se v důsledku takových obav rozhodují pod tlakem a investorům raději ustoupí, než aby hájily obecní zájem s vidinou rizika placení velkých částek.

Z rozhodovací praxe soudů přitom vyplývá, že územně plánovací kaše se nejlépe tak horká, jak se uvaří. České soudy se řadu let staví na stranu obcí a developeri nebyvají se svými požadavky na obce úspěšní.

Protože na českém trhu chybí publikace, která by poskytla obcím základní (a přitom ne zkratkovitou) orientaci v otázkách spojených se změnami územních plánů nebo jejich rušením soudy, rozhodli jsme se takový přehled zpracovat a poskytnout ho obcím. Věříme, že pomůže všem starostkám, starostům a zastupitelům k tomu, aby se mohli svobodněji rozhodovat o tom, jak to bude právě v jejich obci vypadat.

Vendula a David Zahumenští

1. Změny v území a náhrady škod



Pokud má obec schválený územní plán, mohou nastat různé situace, při kterých je třeba územní plán změnit nebo pořídit nový. Také se může stát, že část nebo změnu platného územního plánu zruší soud.¹ Vedle toho hrozí určité riziko náhrady škody také v případě vydání stavební uzávěry nebo za vyhlášení územní rezervy.

¹ Závěry platné pro územní plány uvedené v této publikaci z podstatní části platí i pro regulační plány.

Podívejme se nyní blíže na jednotlivé situace, kterými se v této publikaci budeme zabývat:

1. Obec pořizuje nový územní plán nebo změnu stávajícího. Některé pozemky, které byly územním plánem dosud určené k zastavění (např. pro obytnou výstavbu) se podle přání zastupitelů stanou nezastavitelnými – bude z nich např. zeleň městská a krajinná (park). Nový územní plán nebo jeho změna byly v souladu se zákonem, popř. obstály u soudního přezkumu.
2. Obec pořizuje nový územní plán nebo změnu stávajícího a pozemky, které byly doposud určeny k určitému využití (např. zemědělské podnikání) mají svoje určení změnit (mají se z nich stát pozemky určené pro bydlení) a je znemožněno je využívat k původnímu účelu. Nový územní plán nebo změna byly v souladu se zákonem (popř. obstály u soudního přezkumu). Obdobná situace nastane např. tehdy, když je změněno funkční využití území např. z ploch určených pro bydlení na veřejnou vybavenost (pozemky zůstávají zastavitelné, ale nelze je využít k původnímu účelu).
3. Došlo ke zrušení změny nebo části územního plánu soudem nebo správním orgánem pro nezákonnost (např. měl vlastník pozemky stavební, po změně byly nezastavitelné, změna nebyla v souladu se zákonem a neuplatnil se § 102 stavebního zákona). Územním plán už nadále neumožňuje pozemky využít k účelu před rozhodnutím soudu nebo správního orgánu. Pozemky se vrací ke svému původnímu využití před změnou anebo zůstává v územním plánu „bílé místo“ (v případě zrušení části územního plánu). V této situaci je ještě nutno zohlednit skutečnost, zda zrušená změna pozemky zhodnotila nebo znehodnotila.
4. Obec pořizuje nový územní plán nebo jeho změnu a hodlá území chránit stavební uzávěrou. Vydání územního opatření o stavební uzávěře spojuje stavební zákon taktéž s náhradami.
5. Některé obce mají v územních plánech i tzv. územní rezervy. Podle judikatury náleží dotčeným vlastníkům náhrada za změny v území také v v případě zavedení územní rezervy do územního plánu.

2. Náhrady za změny v území podle § 102 stavebního zákona



Územní plánování se děje ve veřejném zájmu. Může docházet k zásahům do vlastnického práva, mj. může určovat vlastníkům, jak mohou pozemky využívat. Územní plánování při tom musí respektovat zásadu přiměřenosti a zasahovat do vlastnického práva s výraznými omezeními (opět zejm. z důvodu ochrany veřejného zájmu). Zásahy se musí omezit jen na nezbytně nutnou míru, musí se dít nejšetněj-

ším možným způsobem, nesmí být diskriminační a obec nesmí projevit libovůli.² Můžeme si např. představit situaci, kdy obec na jednom pozemku zakáže stavět a na sousední přitom žádná omezení nedá. Podobné je svévolné omezení podnikatelské aktivity, která naplňuje zákonné limity a je jinde na území ČR běžná.³ Naplnění těchto kritérií vyplývá především z odůvodnění plánu. Územní plán nebo jeho změna, které by toto nerespektovaly, by mohly být zrušeny při soudním přezkumu.

Pokud jsou výše uvedená kritéria naplněna, může územní plán vlastnické právo omezit. U mnohých omezení ani neexistuje žádný nárok na kompenzaci, neboť zásah nepřesáhl spravedlivou míru.⁴

Někdy ale může zásah do vlastnického práva splňovat všechny zákonné podmínky, přesto ale omezení vlastnických práv tuto spravedlivou míru přesáhne. V takových případech proto náleží vlastníkovi dočtených pozemků náhrada za změny v území,⁵ které jsou upraveny v § 102 stavebního zákona.

² Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009.

³ Viz rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127, který se týkal výstavby větrných elektráren. Podobně by samozřejmě mnohé obce na svém území mohly vyloučit fungování věznic, psychiatrických léčeben nebo třeba pozemních komunikací. Viz rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2016, č.j. 2 As 212/2015-27.

⁴ Tamtéž.

⁵ Nejedná se však o náhradu škody – právě proto, že územní plán není nezákonný. Viz usnesení rozšířeného senátu NSS , ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009.

2.1. Zrušení zastavitelnosti pozemku

Stavební zákon řeší v § 102 situaci, kdy dojde ke zrušení určení pozemku k zastavění.⁶ Vlastníkovi pozemků náleží v takovém případě náhrada vynaložených nákladů zejména na (to znamená, že teoreticky může připadat v úvahu i náhrada jiných nákladů):

- na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku,
- na projektovou přípravu výstavby
- v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazku.

Tato náhrada mu nenáleží, jestliže k uvedenému zrušení došlo na základě jeho návrhu nebo po uplynutí 5 let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny, která zastavění dotčeného pozemku umožnila.

To ale neplatí absolutně. Jestliže ve lhůtě 5 let:

- nabylo účinnosti rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas pro stavbu, pro kterou bylo zastavění uvedenou územně plánovací dokumentací určeno a toto rozhodnutí nebo souhlas je platné,
- nebo byla uzavřena veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí a tato veřejnoprávní smlouva je účinná,

má vlastník nárok na náhradu za změnu v území i po pěti letech od vydání územního plánu.

⁶ Náhrada vlastníkovi nenáleží v případě, že koupil nezastavitelný pozemek a docílil změny územního plánu, která byla následně zrušena. Viz rozsudek NS ze dne 27. 6. 2018, č. j. 22 Cdo 2291/2016 – 179.

To opět potvrzuje judikatura: „Poskytování náhrad je vyloučeno v případě, kdy lze typicky dovodit spoluodpovědnost vlastníka pozemku za jeho nevyužití jako zastavitelného pozemku, tj. pokud po delší dobu (5 let) vlastník pozemek zastavět mohl, avšak této možnosti nevyužil. Pětiletá lhůta k faktickému zastavění je pro lomena završením alespoň právních kroků týkajících se zastavění. Jestliže se upravuje náhradu za takovou změnu, musí se samozřejmě připustit i možnost změny v území. Změny v území mohou právní sféru vlastníků pozemků atakovat různou měrou. Ze zákonodárcova přístupu k náhradám za změnu lze dovodit názor na intenzitu změn v území. Rovněž u ní hraje roli faktor času. Za jinak obdobných podmínek je třeba změnu, k níž dojde do 5 let, pokládat za závažnější než změnu, k níž dojde po 5 letech nebo – jako v daném případě – po cca 15 letech od termínu, kdy s pozemky už bylo možno nakládat pro vlastníka výhodnějším způsobem. Podle názoru soudu tak změnu v území nelze odůvodnit toliko odkazem na § 102 stavebního zákona; jestliže tu však jsou další důvody, nelze odpůrci vytýkat, že užil i argumentaci uvedeným ustanovením stavebního zákona, pokud jím základní argumentaci doplňoval nebo podporoval.“⁷

O náhradu musí vlastník požádat písemně a poskytuje ji obec nebo kraj, jejichž orgány vydaly územně plánovací dokumentaci⁸ nebo její změnu. Nedojde-li k dohodě o výši náhrady, rozhodne o její výši soud.⁹

2.2. Ostatní změny územního plánu

⁷ Rozsudek KS v Plzni, ze dne 15. 3. 2017, sp. zn. 59 A 5/2016 – 106.

⁸ Obdobně může platit i pro stavební uzávěru. Taktéž pro územní rozhodnutí, územní souhlas nebo veřejnoprávní smlouvu nahrazující územní rozhodnutí.

⁹ § 18 odst. 7 stavebního zákona říká, že v případě, že dojde k následné změně územního plánu, změně nebo zrušení regulačního plánu 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 (k tomu stanoví zákon lhůty).

Stavební zákon výslovně spojuje náhradu za změny v území s tím, že bylo zrušeno určení pozemků k za-



stavění. Je ale zřejmé, že v praxi dopadají na vlastnické právo i jiné změny územních plánů, nejen rušení zastavitelnosti. Vystává proto otázka, zda se § 102 uplatní i na případy, kdy změnou územního plánu nedošlo ke zrušení „možnosti zastavění pozemku“, ale jen ke změně funkčního využití v rámci zastavitelného území – např. namísto ploch obytných je nově pozemek určen pro veřejnou vybavenost a je stále určen k zastavění, jen jiným typem zástavby. Jiným příkladem je zemědělský podnikatel, kterému nový územní plán nebo jeho změna podnikání znemožní, protože pozemky budou pro příště určené k bydlení a zemědělská výroba bude neslučitelná s takovým funkčním využitím. Mají takoví vlastníci nárok na náhradu za změnu v území?

Nejvyšší správní soud¹⁰ řekl, že i v těchto případech by měla být vlastníkovi také poskytnuta náhrada za zásah do vlastnického práva.¹¹ Otázkou zůstávalo, jakým způsobem se má náhrada poskytovat, když to výslovně neupravuje zákon. Nejvyšší správní soud to sám vysvětlit nemohl, protože to přísluší soudům civilním, ačkoli naznačil, že logicky by se mělo postupovat obdobně podle § 102 stavebního zákona.¹²

Nejvyšší soud ale dovodil,¹³ že se postupuje podle zákona č. 82/1998 Sb., odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „zák. o odpov. za škodu“). Tímto názorem je zřejmě třeba se řídit, ačkoli se o náhradu škody za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup, nejedná.¹⁴

¹⁰ Usnesení rozšířeného senátu NSS, ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009.

¹¹ „Pojem „nuceného zásahu do vlastnického práva“ je autonomním pojmem Listiny základních práv a svobod a je neodmyslitelně spojen s vlastnickým právem jako s jedním ze základních ústavně zaručených práv vytvářejících podmínky pro reálnou svobodu jednotlivce a pro jeho nezávislost na jiných jednotlivcích i na státu; jeho významové zužování je tedy vyloučeno z diskrece zákonodárce. Pokud tedy zákonodárce výslovně upravuje náhrady jen pro některé myslitelné případy, zatímco o jiných mlčí, nelze než – má-li být naplněn požadavek ústavně konformního výkladu „jednoduchého“ práva – dospět k závěru, že uvedenou náhradu by bylo možno přiznat na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 LZPS za přiměřeného užití ustanovení § 102 stavebního zákona, čítaje v to i ustanovení o subjektech povinných k výplatě náhrad, o lhůtách a procedurách k jejich poskytnutí a o soudní ochraně.“ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009.

¹² Podle NSS se taková náhrada neposkytuje v procesu územního plánování. Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009.

¹³ Podle rozsudku NS ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013.

¹⁴ Máme za to, že vhodnější by bylo vyjít z postupu, který navrhoval NSS a přiměřeně použít § 102 stavebního zákona.

3. Náhrady za zrušení územního plánu soudem: plán pozemky zhodnotil



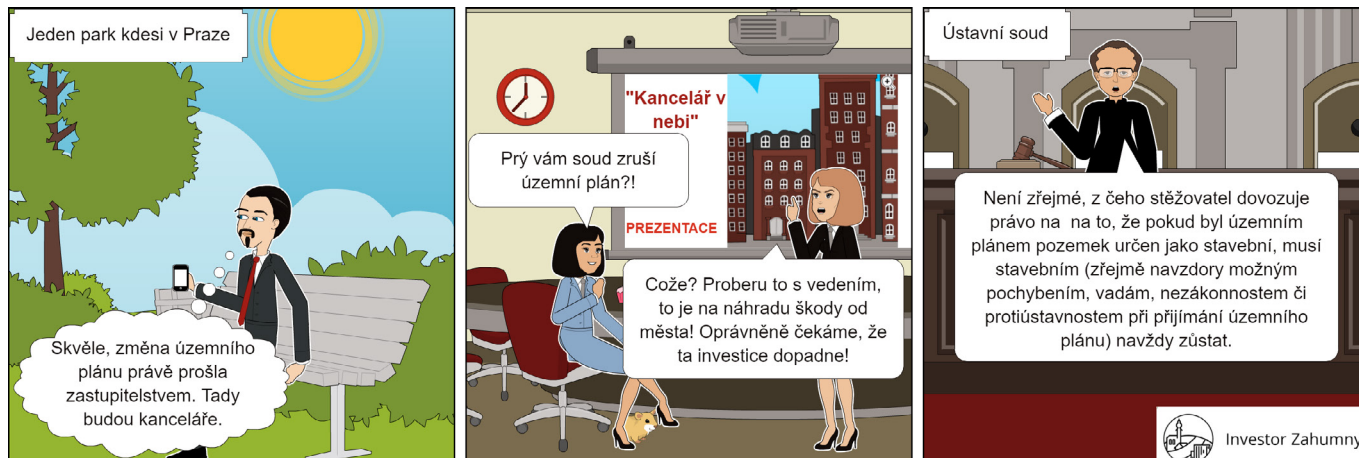
Na rozdíl od náhrad za změny v území podle § 102 stavebního zákona se dostáváme do úplně jiné situace. Územní plán není zákonný a jako takový ho zruší soud.

Pro lepší pochopení si představme jednu z klasických situací. Investor koupí nezastavitelné pozemky za Prahou v malé obci, kde mají starý územní plán. Po nějaké době dojde ke změně územního plánu

a z obyčejných polí jsou cenné stavební parcely. Po schválení změny územního plánu ale dojde na soud a změna je jako nezákonná zrušena, aniž by investor získal pravomocné územní rozhodnutí. Investoři v takových případech tvrdí, že na základě územního plánu měli legitimní očekávání, že budou moci stavět, zhodnotit svoji investici a že doufali v určitý „obvyklý běh věcí“.¹⁵ Protože podle názoru investorů došlo k zásahu do těchto očekávání, měla zrušením nezákonného územního plánu vzniknout škoda a přišli o zisk. Je to pravdivé tvrzení? Existuje skutečně nárok na určitou podobu územního plánu a mohou už na základě plánu investoři očekávat, že vše „poběží“ konkrétním směrem?

¹⁵ K tomu viz NSS: „Žalobkyně si nepochybně musela mít vědoma limitů své dobré víry ve správnost územního plánu, které byly dány právními prostředky ochrany práv ostatních subjektů, a bylo na ní, aby tomu přizpůsobila svůj postup při realizaci svého podnikatelského záměru, jehož součástí nutně byla řada rizik, zahrnujíc v to i rizika právní povahy spočívající v tom, že se žalobkyni z mnoha různých příčin nepodaří dosáhnout úředního povolení pro realizaci zamýšlené stavby, přičemž mezi tyto příčiny bylo nutno zahrnout i možnost zrušení příslušné části územního plánu soudem (ostatně míru tohoto rizika lze mnohdy odhadnout již na základě samotného procesu předcházejícího vydání územního plánu). Z důvodů shora uvedených pak nárok žalobkyně nemá ani ústavní zakotvení v čl. 36 odst. 3 Listiny.“ Rozsudek NS sp. zn. 30 Cdo 3079/2016, ze dne 11. 9. 2018.

3.1. Legitimní očekávání



Nejdříve se zaměříme na legitimní očekávání. Ústavní soud k tomu říká, že není zřejmé, z čeho by se mělo dovozovat právo na to, aby pozemek „měl režim stavebního pozemku, tedy na to, že pokud byl územním plánem pozemek určen jako stavební, musí stavebním (zřejmě navzdory možným pochybením, vadám, nezákonnostem či protiústavnostem při přijímání územního plánu) navždy zůstat“.¹⁶ Z toho můžeme dovodit, že investor zpravidla žádná legitimní očekávání ze samotného územního plánu mít nemůže.

¹⁶ Usnesení ÚS ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 3108/09.

Dále si musíme uvědomit, že pravomocné územní rozhodnutí je ze zákona limitem pro změny v území. Je dokonce limitem pro soudní přezkum OOP. To vyplývá z § 101d odst. 4 s. ř. s. Také k aplikaci tohoto ustanovení se vyjádřil Ústavní soud: „Pokud stěžovatel zmiňuje legitimní očekávání, tak je možno uvést, že sám poukázal na § 101d soudního řádu správního, dle kterého práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením OOP zůstávají nedotčena, a uvedl, že to se týká např. situací, kdy již dojde v mezidobí (tj. před zrušením OOP - územního plánu) k vydání rozhodnutí o umístění stavby. Je tedy zřejmé, že ochrana již konkrétních legitimních očekávání vlastníků založených rozhodnutími v individuálních případech je soudním řádem správním zajištěna.“¹⁷ Pokud už je na základě plánu vydáno územní rozhodnutí, lze navíc podat návrh na zrušení územního plánu jen tehdy, pokud neuplynula lhůta pro žalobu proti danému územnímu rozhodnutí. Problém ale nastane, pokud by investor pro realizaci záměru potřeboval další územní rozhodnutí (nebo jiný správní akt) – takové rozhodnutí už by bylo v rozporu s novou podobou územního plánu.

Výše uvedené samozřejmě nehovoří proti možnosti tzv. incidenčního přezkumu, tj. zrušení územního plánu i po uplynutí roční lhůty, pokud je návrh na jeho zrušení podán spolu s žalobou proti rozhodnutí. Obráceně to tedy možné je, ale pořád platí, že pravomocné územní rozhodnutí je limitem pro přezkum územního plánu.¹⁸ Pokud si tedy investor pospíší a získá územní rozhodnutí, nemusí řešit hrozbu zrušení plánu soudem.

¹⁷ Tamtéž.

¹⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36.

3.2. Příčinná souvislost: rozhodnutí soudu a znehodnocení investice



Může přesto, co už bylo uvedeno, požadovat investor náhradu škody za zrušený územní plán?

Pokud bychom připustili, že mohla investorovi vzniknout škoda na základě zrušení územního plánu (ačkoli bylo zdůvodněno, že nemá žádná legitimní očekávání), musíme také říci, jestli jsou splněny podmínky pro povinnost nahradit škodu. Problematiku odpovědnosti za chybné rozhodování upravuje zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo ne-

správným úředním postupem (dále jen „zák. o odpov. za škodu“).¹⁹ Územní plán se schvaluje ve formě OOP. Pro účely náhrady škody se považuje za rozhodnutí.

Obecně platí, že pro vznik povinnosti uhradit škodu podle zák. o odpov. za škodu, je třeba, aby existovala tzv. příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím (zde změnou územního plánu) a vznikem škody. Existuje tedy příčinná souvislost mezi případnou škodou a zrušeným OOP? Domníváme se, že ve většině případů ne. To vyplývá také z judikatury Nejvyššího soudu.

Stručně shrnuto²⁰ platí: Investor změnou pozemku na zastavitelný (např. z polí) získal. Následně sice mohla vzniknout škoda, ale až rozhodnutím soudu (zákonné), nikoli zrušeným OOP (nezákonné). Změna územního plánu totiž pozemky naopak zhodnotila. Chybí tedy příčinná souvislost mezi škodou a nezákonným rozhodnutím. Názor NS dokládá, že developeři v zásadě nemají nárok na náhradu škody²¹ ani v případě zrušení územního plánu či jeho změny. Soud to shrnul následovně: „Stát (zde územní samosprávný celek) neodpovídá za škodu, jež vznikla následkem zrušení nezákonného rozhodnutí, nýbrž následkem jeho vydání. Stát neodpovídá za škodu, jež vznikla následkem rozhodnutí, jímž bylo vadné rozhodnutí

¹⁹ Zákon č. 82/1998 Sb., Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ Rozsudek NS ze dne 11. 9. 2018, č. j. 30 Cdo 3079/2016 a usnesení ÚS ze dne 12. 2. 2015, sp. zn. III.ÚS 3617/14. V jednom z rozhodnutí (rozsudek NS ze dne 8. 8. 2017, č. j. 30 Cdo 3292/2015) se NS od této judikatury odchýlil. Již zmíněným rozhodnutím ze září 2018 se ale stejný senát vrátil k původní rozhodovací praxi.

²¹ V některých konkrétních případech by se to teoreticky stát mohlo, ale spíše ve vztahu k pozdějším fázím rozhodování. Viz např. usnesení ÚS ze dne 12. 2. 2015, sp. zn. III.ÚS 3617/14.

*zrušeno, a byl tak napraven nezákonný stav, jak dovozuje ustálená rozhodovací praxe dovolacího soudu.*²²

Tento názor zopakoval ÚS v jednom ze svých nedávných usnesení (jednalo se o zrušené stavební povolení a náhradu škody): „Umožňuje-li územní plán výstavbu, neznamená to bez dalšího právní nárok na vydání správního úkonu o povolení umístění či dokonce realizace zamýšleného stavebního záměru. Zrušení územního plánu neznamená pro dotčené osoby, že by nemohly o změnu nebo úpravu územního plánu podle jejich představ usilovat znovu. Nicméně nelze se domáhat náhrady ušlého zisku v důsledku nedokončení obchodu pouze s odkazem na dobrou víru v aktuální podobu územního plánu, neboť, jak bylo uvedeno výše, na určitou podobu územního plánu není právní nárok.“²³

Řešení otázky náhrad za změny v území je složité. Je zde řada proměnných, které mohou situaci ovlivnit. Přesto se přikláníme k tomu, že podnikatelé mají nést určité riziko. Neexistuje žádný nárok na to, aby územní plán určoval pozemky ke konkrétnímu účelu. Pokud jsou ale pozemky v územním plánu zařazeny kupř. mezi plochy čistě obytné, musí mít vlastníci určitou stabilitu. Proto nesmí obec měnit územní plán po dobu 5 let od poslední změny. Pokud už investor získal pravomocné územní rozhodnutí, je to zásadní limit pro změny územního plánu – ke změně územního plánu sice dojít může, ale pravomocných rozhodnutí se změna netýká. V případě, kdy je změna územního plánu, která kupř. měnila pole na stavební pozemky, zrušena soudem, nemá investor zpravidla nárok na náhradu. Ačkoli je územní plán nezákonný, škoda vznikla až rozhodnutím soudu, které zastavitelnost pozemků zrušilo. Přes výše uvedené ale doporučujeme obcím, aby byly při územním plánování obezřetné a důsledně dbaly na ochranu vlastnických práv.

²² Viz rozsudek NS ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. 30 Cdo 3079/2016, srov. rozsudek NS ze dne 19. 9. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2244/2000.

²³ Usnesení ÚS ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17.

4. Náhrady za zrušení územního plánu soudem: plán pozemky znehodnotil



V praxi se můžeme setkat s ještě jednou situací: územní plán, pozemky znehodnotí nebo je znemožní využívat tak, jak je předtím vlastník využívat mohl. Ilustrace je následující: Investor měl pozemek, na kterém se dalo stavět a změna územního plánu, nebo nový územní plán do území přidal přísnější regulativy nebo-

dokonce změnil funkční využití.²⁴ Takováto změna byla na základě návrhu (dotčeného vlastníka) zrušena soudem jako nezákonná (to znamená, že nejde o náhrady za zákonné omezení vlastnického práva).

V takovém případě můžeme za určitých podmínek hovořit o odpovědnosti obce za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím (pro účely tohoto zákona se OOP – tj. územní plán nebo jeho změna považují za rozhodnutí) podle zák. o odpov. za škodu. Bude totiž dána příčinná souvislost mezi vzniklou škodou a nezákonným opatřením obecné povahy – územním plánem. Otázkou samozřejmě bude, zda vlastník pozemků bude schopen prokázat, že mu škoda vznikla v důsledku schválení změny územního plánu a v jaké výši, popř. jaký byl ušlý zisk.

U soudního přezkumu opatření obecné povahy je totiž zákonem dána lhůta 90 dnů, ve které musí soud rozhodnout. V tak krátké době platnosti opatření by zřejmě příliš velká škoda nevznikla, stejně jako nějaké zásadnější zdržení projektu. Problém by mohl nastat, pokud by se věc dostala na základě kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu, kdy by se už rozhodování mohlo protáhnout na několik měsíců nebo let.²⁵

²⁴ Rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2013, č.j. 1 Aos 5/2013-45.

²⁵ Nález ÚS ze dne 24. 7. 2014, sp. zn. II. ÚS 1430/13.

5. Stavební uzávěry



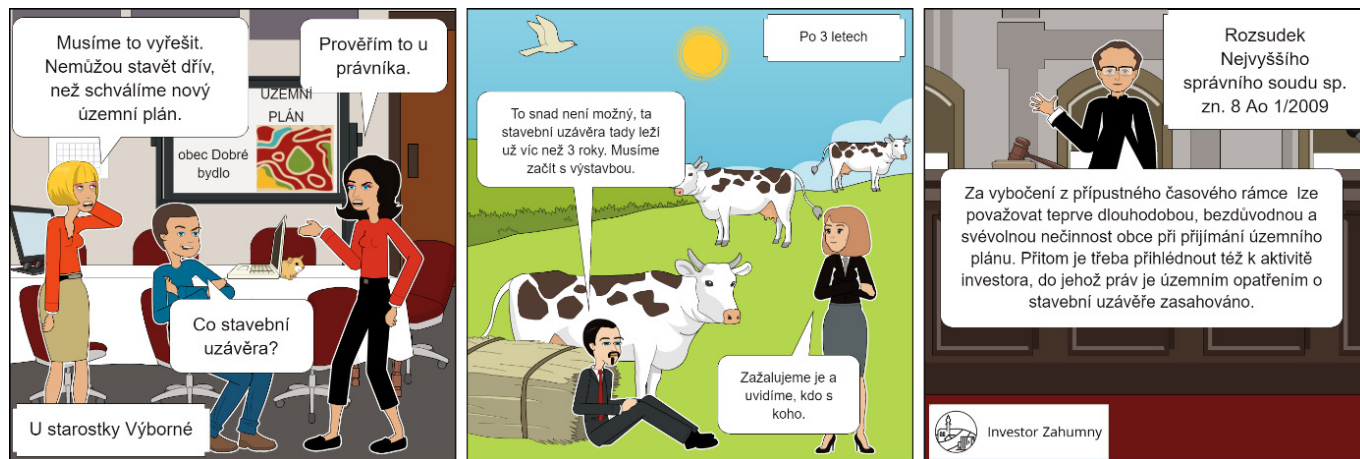
Územní opatření o stavební uzávěře (dále jen „stavební uzávěra“) je upraveno v § 97 a stavebního zákona. Stavební uzávěra omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Stavební uzávěru schvaluje a vydává rada obce

v přenesené působnosti (§ 97 odst. 2 stavebního zákona)²⁶ a jednou z podmínek je, že v okamžiku jejího vydání už bylo rozhodnuto alespoň o pořízení územně plánovací dokumentace.

Investor může proti návrhu stavební uzávěry podat námitky v souladu s § 172 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) a § 97 odst. 3 stavebního zákona. Vedle toho se samozřejmě může proti vydané uzávěře bránit návrhem na zrušení stavební uzávěry (jde o opatření obecné povahy stejně jako u územního plánu).

²⁶ Rada může na žádost povolit výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře, jestliže povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel. Proti rozhodnutí o výjimce se nelze odvolat. (§ 99 odst. 3 stavebního zákona).

5.1. Časové omezení trvání stavební uzávěry



Náhrady za stavební uzávěry jsou sice stavebním zákonem předvídané, ale jejich uplatnění v praxi bude komplikované. Na rozdíl od územního plánu má totiž stavební uzávěra z podstaty věci časově omezený charakter. Přílišné prodlužování trvání stavební uzávěry by s velkou pravděpodobností vedlo k soudnímu sporu na základě zásahové žaloby a ke zrušení předmětné stavební uzávěry. K tomu existuje významná judikatura. Zmíňme např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2009, čj. 8 Ao 1/2009-142:

„Časová rovina působení územního opatření o stavební uzávěře (§ 97 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006), tedy doba mezi jeho vydáním a zrušením, po kterou územní opatření zasahuje do práv dotčených subjektů tím, že omezuje, resp. zakazuje stavební činnost ve vymezeném území, představuje jeden z jeho zákonných definičních znaků. Doba působení stavební uzávěry jako pojmově dočasného (přechodného) územního opatření proto představuje jeden z přezkumných bodů posouzení souladu územního opatření o stavební uzávěře se zákonem. Za vybočení z přípustného časového rámce působení územního opatření o stavební uzávěře v podobě jeho nepřiměřeně dlouhého působení a s ním spojené porušení § 97 odst. 1 stavebního zákona, pro které bylo nutno územní opatření o stavební uzávěře zrušit, lze považovat teprve dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost obce při přijímání územního plánu, v rámci jehož přípravy bylo územní opatření o stavební uzávěře vydáno. Přitom je třeba přihlídnout též k aktivitě navrhovatele jako subjektu, do jehož práv je územním opatřením o stavební uzávěře zasahováno.“

Proto je otázkou, jestli investorům vznikne ze samotné stavební uzávěry nějaká újma, kterou by bylo třeba kompenzovat skrze § 102 stavebního zákona. Stavební uzávěra zkrátka není řešení trvalé a obce musí přijmout vhodnou regulaci v územním plánu nebo v regulačním plánu (teprve tímto dokumentem by pak mohlo vzniknout trvalé omezení vlastnického práva a náhrady za změny v území jsou snáze představitelné).

5.2. Nárok na náhradu v případě vydání stavební uzávěry



Nároky na náhradu za vydání stavební uzávěry upravuje stavební zákon taktéž v § 102. Podle tohoto ustanovení platí, že vlastníkoví pozemku nebo stavby, jehož práva k pozemku nebo stavbě byla územním opatřením o stavební uzávěře omezena a byla mu tím způsobena majetková újma, náleží náhrada.

Jsou dány tyto podmínky pro poskytnutí náhrady:

- Omezení vlastnického práva k pozemku v důsledku vydání stavební uzávěry
- Způsobení majetkové újmy

Posuzování vzniklé újmy je u stavebních uzávěr komplikované kvůli jejich dočasnosti – bude vždy náročné posoudit, jaká konkrétní újma může vlastníkovu pozemků např. za rok omezení vzniknout, když současně samotnou uzávěrou nejsou fakticky narušována vlastnická práva ve své podstatě – po vydání územního plánu bude moci vlastník svoje pozemky v souladu s územním plánem využít. Jaké konkrétní nároky by tedy mohl vlastník ze stavební uzávěry uplatnit?

Teoreticky může jít o nárok na ušlý zisk během doby, kdy nemohl realizovat svůj záměr. Z judikatury vyplývá, že „ušlým ziskem se rozumí újma spočívající v tom, že u poškozeného nedojde v důsledku škodné události k rozmnožení majetkových hodnot, ač se to dalo očekávat s ohledem na pravidelný běh věcí. Současně platí, že majetková újma způsobená tím, že škodná událost zasáhla do průběhu děje vedoucího k určitému zisku, se odškodňuje jen za předpokladu, že k ní došlo v příčinné souvislosti se škodnou událostí; pouhé tvrzené zmaření zamýšleného podnikatelského záměru poškozeného k odškodnění nestačí (srov. 25 Cdo 818/2005), resp. poškozený musí prokázat, že měl zajištěny předpoklady pro tzv. pravidelný běh věcí, tedy že tam, kde je k provozování výdělečné činnosti zapotřebí splnění určitých podmínek (např. licence, registrace, stavební povolení apod.), byl reálný předpoklad jejich dosažení, pokud by nepříznivě nezasáhla škodná událost.“²⁷

Mohl se však vlastník spoléhat v situaci, kdy se pořizuje nový územní plán, na nějaký pravidelný běh věcí? Územní plán se totiž může změnit a nikdo nemůže důvodně spoléhat na to, že bude jeho pozemek mít určité funkční využití do konce věků.

Pokud jde třeba o náklady na přípravu projektové dokumentace, je otázkou, v jakém okamžiku se projektu dotkla stavební uzávěra. Byla-li již dokumentace hotová, může stavebník tento nárok uplatnit.

²⁷ Podle rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 269/2006, ze dne 26. 11. 2008

Pokud ne, je situace jiná. Investor si totiž musí být dobře vědom toho, že v případě, kdy už je schváleno např. zadání nového územního plánu a řeší se jeho návrh, nemůže bez dalšího bezdůvodně spoléhat na to, že jeho pozemky budou mít konkrétní funkční využití a že ve fázi přípravy nového plánu nemůže mít legitimní očekávání. Příprava jakékoli dokumentace je tedy jen jeho podnikatelským rizikem. To potvrzuje i judikatura Nejvyššího soudu dokonce ve vztahu k již schválenému a následně soudně zrušenému územnímu plánu:

„Žalobkyně si nepochybně musela mít vědoma limitů své dobré víry ve správnost územního plánu, které byly dány právními prostředky ochrany práv ostatních subjektů, a bylo na ní, aby tomu přizpůsobila svůj postup při realizaci svého podnikatelského záměru, jehož součástí nutně byla řada rizik, zahrnujíc v to i rizika právní povahy spočívající v tom, že se žalobkyni z mnoha různých příčin nepodaří dosáhnout úředního povolení pro realizaci zamýšlené stavby, přičemž mezi tyto příčiny bylo nutno zahrnout i možnost zrušení příslušné části územního plánu soudem (ostatně míru tohoto rizika lze mnohdy odhadnout již na základě samotného procesu předcházejícího vydání územního plánu). Z důvodů shora uvedených pak nárok žalobkyně nemá ani ústavní zakotvení v čl. 36 odst. 3 Listiny.“²⁸

A co třeba náhrada za snížení hodnoty pozemků? To je podle našeho názoru jen obtížně doložitelné, právě kvůli dočasnosti uzávěry. Po schválení územního plánu bude opět možno pozemky zastavět pole schváleného funkčního využití. Vzhledem k předpokládanému velmi krátkému trvání stavební uzávěry máme za to, že by vlastník jen obtížně prokazoval, že došlo ke snížení hodnoty jeho pozemků.

²⁸ Podle rozsudku Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 3079/2016, ze dne 11. 9. 2018.

6. Územní rezerva a náhrady za změny v území



Územní rezerva je specifická plocha v územním plánu, které zatím není přiřazeno konkrétní funkční využití – to má být v budoucnu teprve prověřeno. Územní rezervu mohou vymezit zásady územního rozvoje, územní i regulační plán jako tzv. překryvnou (doplňující) vlastnost plochy např. zemědělské, lesní, přírodní, smíšené zastavěného území. Je nutné uvést prověřované budoucí využití, pro které se územní rezerva vymezuje, např. dopravní nebo technickou infrastrukturu, lokality pro akumulaci povrchových vod, pro dlouhodobě sledované záměry, u kterých se teprve zjišťuje jejich potřebnost.²⁹

²⁹ Metodika k navrhování územních rezerv, Ústav územního rozvoje, 2011. Dostupná na www.uur.cz.

Územní rezervy samozřejmě také ovlivňují vlastnická práva k pozemkům, protože podstatně omezují budoucí využití (třeba až do příští aktualizace územního plánu, tj. po dobu několika let).

Podle Ústavního soudu je podstatou územní rezervy „dočasné omezení využívání pozemku. Omezení spočívá v tom, že zákon zakazuje změny v území, které by mohly znemožnit nebo podstatně ztížit realizaci záměru, kvůli němuž byla územní rezerva zřízena. Dočasnost omezení vyplývá z toho, že územní rezerva zaniká tím, že je aktualizací územně plánovací dokumentace. Taková aktualizace může mít pro konkrétní pozemek za následek buď nastoupení významnějšího zásahu do vlastnického práva (bude-li zamýšlená plocha či koridor vymezena právě na daném pozemku), nebo skončení dočasných omezení (bude-li plocha či koridor vymezena na jiném pozemku nebo rozhodne-li se nakonec, že k vymezení plochy, respektive koridoru vůbec nedojde. Obecně formulované omezení spočívající v zákazu změn v území, které by mohly znemožnit nebo podstatně ztížit stanovené využití území, dostává svůj konkrétní obsah tím, o jaké stanovené využití má jít. Intenzita dopadu takového omezení na vlastníka pozemku může být různá též v závislosti na tom, jak svůj pozemek zamýšlel využívat. Může se stát, že zákaz provádět určité změny vlastníka nijak neomezí, neboť takové změny provádět vůbec nezamýšlel a nadále může svůj pozemek využívat stejně jako před zřízením územní rezervy (tedy například provozovat zemědělskou činnost, popř. jiné činnosti, které nejsou s účelem územní rezervy v rozporu). Naproti tomu v jiných případech se může stát, že vlastník pozemku zamýšlel provádět určité úpravy (typicky zřizovat stavby), a již pro tyto změny podnikl některé přípravné kroky (například získal územní rozhodnutí o změně využití území, čímž mohlo mj. dojít k vyjmutí jeho pozemku ze zemědělského půdního fondu, rozhodnutí o umístění stavby, stavební povolení apod.), aniž zde ještě bylo opatření obecné povahy vymezující územní rezervu, popř. dokonce se ani nedalo předpokládat. V takové situaci může územní rezerva představovat podstatný zásah do vlastnického práva. Při tom je třeba přihlížet rovněž k tomu, po jakou dobu již situace (tedy omezení způsobené vymezením územní

rezervy) trvá.³⁰ Z uvedeného je zřejmé, že při posuzování, zda má být vlastníkovu pozemku poskytnuta náhrada za omezení vlastnického práva způsobené územní rezervou, je třeba vždy posuzovat rozhodné okolnosti konkrétního případu. Nelze obecně říci, že by územní rezerva vždy představovala zásah do vlastnického práva, za který je třeba poskytnout náhradu, ale nelze ani paušálně poskytnutí náhrady vyloučit, jak to učinily soudy v posuzovaném případě, stejně jako nelze paušálně stanovit její výši, když zpravidla nepůjde o definitivní zmaření investovaných prostředků.

Ústavní soud potvrdil, že mohou být poskytovány náhrady za změny v území na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny za přiměřeného užití § 102 stavebního zákona: „Jestliže v konkrétním případě dojde soud k závěru, že územní rezerva představuje kvalifikovaný zásah s ohledem na délku svého trvání, rozsah omezení vlastnického práva, není vyloučeno poskytnutí náhrady prostřednictvím přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny za přiměřeného použití § 102 stavebního zákona. To je však věcí posouzení konkrétních okolností případu.“³¹

Je tedy zjevné, že i v případě vymezení územní rezervy, opět za posouzení konkrétních podmínek, hrozí obci, že bude muset hradit dotčeným vlastníkům náhrady za změny v území.

³⁰ Nález Ústavního soudu III.ÚS 950/17, ze dne 19. 12. 2017.

³¹ Tamtéž.

7. Naše další publikace



- [Smlouvy o rozvoji území obcí. Když je investor za humny](#)
- [Doporučení pro obce v oblasti výstavby a uzavírání smluv obcí s investory](#)
- [Tady se stavět nebude: Jak na stavební uzávěry](#)
- [Určený zastupitel pro územní plánování: Jak se vypořádat s důležitým úkolem](#)
- [Změny územního plánu: co obci hrozí? Náhrady za zklamání očekávání investorů](#)
- [Adaptační opatření: Jak řešit developerskou výstavbu v době sucha](#)
- [Zásady rozvoje – jak nastavit pravidla jednání s investory](#)
- [Investor za humny? Jak na developerskou výstavbu v obci a smlouvy s investory?](#)
- Články v časopisu PRO města a obce

Vydavatelské údaje

Co nabízíme:

Umíme poradit s územním plánem, pomůžeme Vám regulovat výstavbu, dokážeme sepsat smlouvy s investory **na financování infrastruktury**. Napíšeme pro Vás **zásady pro výstavbu v obci**. Každý investor bude vždy včas a transparentně vědět, za jakých podmínek se u Vás v obci dá stavět. Píšeme **právní roz-bory složitých situací**. Rádi se s Vámi potkáme nejen u Vás v obci, ale také **na některém z našich odbor-ných seminářů**.

Webové stránky: www.davidzahumensky.cz a www.investorzahumny.cz

E-mail: david@davidzahumensky.cz

Telefon: +420 608 719 535

Autoři: Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D. a Mgr. David Zahumenský

Vydaly: Advokátní kancelář David Zahumenský, s. r. o. a EmvilleZ, s.r.o., 2020

Grafická sazba: Dan Petrucha – www.ngo-grafika.cz