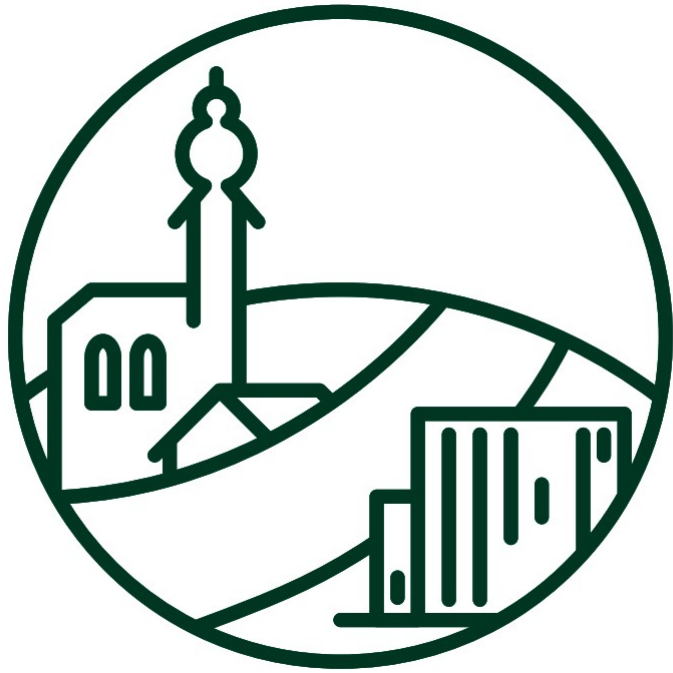




Hrozí obci náhrada za zklamaná očekávání investorů

MGR. VENDULA ZAHUMENSKÁ, PH. D.

2024



O čem
bude
seminář

Profesní vizitka

- právníčka
- územním rozvoj, územní plánování a stavební uzávěry, životní prostředí
- vzdělání: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, kde v roce 2014 úspěšně obhájila i disertační práci
- odborné knihy ([Wolters Kluwer](#)) a řada článků a manuálů
 - Obec u soudu s územním plánem. 30 případů z judikatury
 - Obec a investor nad územním plánem. Změny regulace, náhrady za zmařené investice a veřejná infrastruktura
 - Smlouvy o rozvoji území obcí. Když je investor za humny
 - Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace
 - Stavební zákon (183/2006 Sb.). Praktický komentář
 - Doporučení pro obce v oblasti výstavby a uzavírání smluv s investory (pro MMR)
 - **Novinka 2024: Změna klimatu v územním plánování: Jak (nejen) CO2 omezí vlastnická práva**
 - **Připravuju: Plánovací smlouvy: obce a stavebníci u jednacího stolu (2025)**
- spolupracuji se svým manželem v advokátní kanceláři AK David Zahumenský
- řadu let lektoruji odborné semináře pro obce
- projekt [Investor za humny](#)
 - pomáhám samosprávám s přípravou územních plánů, aby v nich bylo co nejméně chyb a aby dobře obstály u soudů



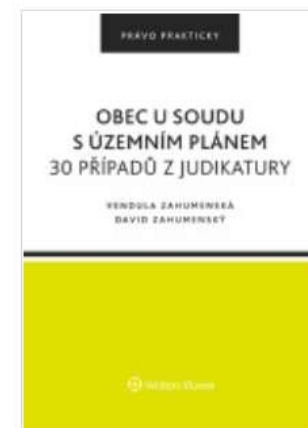
Změna klimatu v územním plánování. Jak (nejen) CO2 omezí...



Smlouvy o rozvoji území obcí. Když je investor za humny



Obec a investor nad územním plánem. Změny regulace, náhrady za...



Obec u soudu s územním plánem. 30 případů z judikatury

Technické záležitosti

- Prezentace a nahrávka bude poslána
- Dotazy
 - E-mailem
 - Budou zodpovězeny konkrétní dotazy v rozsahu do 15-20 minut práce
- Předpisy
 - Starý stavební zákon = zákon č. 183/2006 Sb. (nyní + přechodná ustanovení)
 - Nový stavební zákon = zákon č. 283/2021 Sb. (od 1. 7. 2024)
- Rozhodnutí správních soudů k dohledání na www.nssoud.cz

Témata

- Legitimní očekávání investorů a územní plán
- Náhrady podle „starého“ a „nového“ stavebního zákona
 - Příklady
- Stavební uzávěry
- Co se děje, když územní plán zruší soud
- Judikatura

Plán je v pořádku!



Ověřila

Jendula Zahradníčková

Dvě
situace

Změna regulace v územním plánu

- Územní plán je opatření obecné povahy
- Regulaci lze měnit buď změnou územního plánu nebo přijetím nového územního plánu
- Komplikovaný proces, do kterého se zapojují dotčení vlastníci nemovitostí
- Je třeba od sebe odlišovat:
 - zrušení územního plánu, jeho části nebo změny soudem (krajským úřadem)
 - Kvůli nezákonnosti (a nedostatku odůvodnění) nebo nepřiměřenému zásahu do vlastnického práva (rovněž kvůli diskriminaci)
 - poskytování náhrad za změny v území
 - Za zákonný územní plán, který přesáhl přiměřenou míru zásahu do vlastnického práva
 - Náhradu škody za nezákonné opatření obecné povahy
 - Za územní plán zrušený soudem nebo krajským úřadem

Co tedy budeme řešit

- Co když **se obec rozhodne/bude muset územní plán změnit** a namísto pozemků určených k zastavění chce mít na okrajích obce louku k rekreaci nebo pole?
- Co se stane, když bude změna územního plánu **zrušena soudem**? Bude muset obec poskytnout vlastníkově pozemků nějakou náhradu? Jakou?



Situace I.

Příklad

- Obec Dobré Bydlo měla územní plán z roku 2014
 - Vymezoval mnoho zastavitelných ploch
- V roce 2018 rozhodla o pořízení změny územního plánu
- V roce 2022 změna nabyla účinnosti
 - Omezila zastavitelnost některých ploch zpřísněním regulace a některé plochy dříve zastavitelné přesunula do nezastavitelných ploch
- Změna byla některými vlastníky napadena u soudu, ale obstála, někteří vlastníci se ani nebránili
- dotčení vlastníci se po obci domáhají náhrady za zmařené investice a znehodnocení pozemků



Legitimní
očekávání

Existuje legitimní očekávání?

- Investoři obvykle tvrdí, že měli tzv. legitimní očekávání, že územní plán zůstane nezměněný po řadu let a že budou moci stavět, až jednou budou moci a chtít
- V územním plánování se střetává zásada kontinuity a nutnost reagovat na změny v území
- Legitimní očekávání ve vztahu k územnímu plánu prakticky neexistují
- **Nejlepší jsou příklady z judikatury – budeme se jim věnovat**

Z judikatury

„Není však zřejmé, z čeho stěžovatel dovozuje subjektivní veřejné (natož ústavní) právo na to, aby jeho 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. Z tohoto pohledu by pak bylo zakotvení soudního přezkumu územních plánů zcela zbytečné, neboť vyhovění jakémukoliv takovému návrhu Nejvyšším správním soudem by představovalo protiústavní zásah do "legitimního očekávání" vlastníků pozemků (odlišných od navrhovatele) pokud se týká určení druhu pozemku. Ostatně neexistuje ani subjektivní právo na to, aby pozemku byl "určen" územním plánem stěžovatelem zamýšlený režim.

Ústavní soud již opakovaně judikoval, že vlastnické právo není absolutní, neboť toto lze při dodržení ústavních a zákonných mezí omezit (či dokonce za dodržení takových limitů lze přistoupit k vyvlastnění). 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 opatření obecné povahy zůstávají nedotčena, a uvedl, že to se týká např. situací, kdy již dojde v mezidobí (tj. před zrušením opatření obecné povahy - 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." Jinými slovy - na určitou podobu územního plánu či zařazení pozemku do určitého způsobu využití není právní nárok, stejně jako se nelze dovolávat ochrany dobré víry či legitimního očekávání ve vztahu k určité podobě územního plánu, neboť ten se s ohledem na potřebu úpravy poměrů v území neustále vyvíjí."

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV.ÚS 3548/17 ze dne 10. 4. 2018.

Problematická parcelace

- Vlastníci se často brání tím, že mají rozhodnutí o parcelaci
- Není soudy jednoznačně vyřešeno
- Územní plán vždycky vstupuje do lokalit, které jsou vlastnický nějak rozděleny a tyto pozemky jsou evidovány v katastru nemovitostí
 - Je běžné, že kupř. v nových zastavitelných plochách nastavuje minimální velikost stavebních pozemků
- Parcelace by podle našeho názoru sama o sobě neměla být chráněna
 - Relevantním rozhodnutím, které nemůže územní plán zvrátit je kupř. územní rozhodnutí o umístění stavby (nejspíše i infrastruktury, nicméně ani to neznamená, že z vážných důvodů nemůže být změněna regulace v územním plánu) nebo dnes povolení záměru – realizace stavby

Z judikatury

„Stěžovatel disponoval pouze souhlasem zastupitelstva obce s umístěním stavby ze dne 27. 8. 2008, vydaným na základě ustanovení § 188a odst. 2 stavebního zákona, který nahradil v té době neplatný územní plán. Jak však správně dovodil krajský soud, tento souhlas není pravomocným územním rozhodnutím, kterým by byly orgány územního plánování vázány. Ani ze skutečnosti, že stěžovatel obec se svými stavebními záměry seznámil, nelze dovozovat, že by byla obec v procesu územního plánování povinna se jimi řídit.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatel nabytí uvedené pozemky za účinnosti předchozího územního plánu jako pozemky orné půdy v nezastavitelné části obce. Nemohl proto legitimně očekávat, že tyto pozemky budou v budoucnu zařazeny do zastavitelné plochy obce. Z judikatury ostatně vyplývá, že vlastníci pozemků nemohou mít legitimní očekávání v tom směru, že územní plán zůstane neměnný po celou dobu existence jejich věcných práv k nemovitostem, resp. že nový územní plán jejich pozici ještě vylepší.“

Podle rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2023, čj. 7 As 55/2023 – 32

Z judikatury: kontinuita ÚP

„Vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu dle jeho požadavku, tj. aby územní plán umožňoval realizaci předem definovaného (stavebního) záměru vlastníka...

Z judikatury NSS... dále vyplývá, že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování. Na druhé straně ale nesmí požadavek na kontinuitu znemožnit revizi existujícího stavu.

Pokud tedy z určitých důvodů dojde ke změně původní koncepce a nově přijímaný územní plán se tím dostane do nesouladu s předchozí dokumentací téže úrovně, nemůže v tom být spatřována nezákonnost. Tento nesoulad je totiž pojmovým znakem každé změny územně plánovací dokumentace. Vázanost předchozí územně plánovací dokumentací by vedla k absolutní neměnnosti poměrů v území. Je také třeba zdůraznit, že územní plán je vydáván obcí, která si v něm stanoví způsob, jakým chce, aby bylo využíváno její území, a jak se chce do budoucna rozvíjet.

Důvody, proč se některá obec rozhodne jít cestou vyšší regulace a jiná obec zvolí regulaci mírnější (případně územní plán vůbec nepořídí), jsou projevem samosprávy každé obce, kterou realizuje právě přijímáním územního plánu prostřednictvím zastupitelstva jakožto vrcholného orgánu obce v oblasti samostatné (samosprávné) působnosti.“

Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 21. 3: 2023, čj. č. j. 54 A 104/2022- 84

Z judikatury: kontinuita

*„Je naopak zjevné, že odpůrkyně, minimálně v pozdějších fázích územního řízení, proti projektu aktivně vystupovala, a to v průběhu delší doby. **Její postup tedy nemohl být... překvapivým, a legitimní očekávání ve vztahu k umožnění výstavby záměru navrhovatelce tedy nemohlo svědčit.***

*Nikdo ostatně nemá veřejné subjektivní právo na stanovení konkrétního funkčního vymezení pozemku, které vyhovuje jeho potřebám. **Z hlediska veřejného práva má odpůrkyně zajisté právo změnit názor a přiklonit se na stranu odpůrců plánovaného záměru a konfliktních veřejných zájmů (zde např. na zachování charakteru zástavby, udržitelnost zásobování pitnou vodou atd.). V tom jí žádné soukromoprávní ujednání nemůže zabránit a nebylo ostatně ani prokázáno, že by takové ujednání existovalo.** Odpůrkyně historii vzájemných vztahů popsala velmi podrobně a demonstrovala na nich vývoj svého stanoviska.“*

Podle rozsudku NSS čj. 5 As 278/2022 – 66 ze dne 12. 1. 2024 a rozsudku KS Praha čj. 43 A 47/2022-62 ze dne 22. 9. 2022.

Z judikatury: kontinuita

„Soud opakuje, že odpůrkyně má právo rozhodovat o tom, jak má být její území využíváno a je při tom omezena toliko zákonnou úpravou a výše uvedenou judikaturou, podle které její rozhodování nemůže být diskriminační či svévolné. Rozhodnutí může odpůrkyně též měnit.

Pokud je některý ze zastupitelů ve věci osobně zaangažován, je možné, že na něj dopadá povinnost oznámit střet zájmů před hlasováním...

*To však neznamená, že je celé zastupitelstvo nezpůsobilé vyjádřit vůli přijmout regulaci, která fakticky nějaký doposud nepovolený stavební projekt, byť obci známý, znemožní... **Jakkoliv soud tedy nepovažuje za vyloučené, že odpůrkyně regulativy skutečně nastavila tak, aby zabránila realizaci projektu, není to samo o sobě důvodem pro zrušení napadeného OOP, a to i přes to, že proti němu dříve nevystupovala a dokonce uzavřela s navrhovatelkou plánovací smlouvu (ze které však, jak soud uvedl výše, pro odpůrkyni nevyplývají téměř žádné závazky).**“*

Podle rozsudku NSS čj. 5 As 278/2022 – 66 ze dne 12. 1. 2024 a rozsudku KS Praha čj. 43 A 47/2022-62 ze dne 22. 9. 2022

Z judikatury: magických 5 let

*„Jinými slovy, **uplynutím shora popsané 5leté lhůty, během níž nebyl získán veřejnoprávní akt nezbytný k realizaci výstavby, již právní úprava vlastníkovu zastavitelného pozemku negarantuje, že mu bez náhrady nemůže být právo výstavby změnou územně plánovací regulace odebráno.***

Vlastnické právo, s nímž bylo do té doby spjato toto legitimní očekávání, se tak stává slabším, a jakkoliv je nutno jej brát v potaz a hledat řešení pokud možno šetrnější, již nepředstavuje takto významnou překážku pro změnu regulace, jelikož dotčený vlastník již nemůže legitimně tvrdit, že taková změna je nepřípustně překvapivou.“

Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. 9. 2023, č. j. 54 A 45/2023 – 63 (proti rozsudku podána dosud nerozhodnutá kasace 10 As 251/2023)

Plán je v pořádku!



Ověřila

Jendula Zahradníčková

Pětiletka

Právní úprava – starý stavební zákon

- § 102 odst. 2

- Vlastníkovi pozemku, kterému vznikla **prokazatelná majetková újma** v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu, náleží náhrada vynaložených nákladů na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazku.

Právní úprava – nový stavební zákon

- § 133 odst. 1

- Vlastníkovi pozemku nebo stavby a osobě, která má jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě (dále jen "oprávněná osoba") a které **vznikla škoda v důsledku** zrušení nebo významného omezení zastavitelnosti pozemku na základě změny územně plánovací dokumentace nebo vydáním nové územně plánovací dokumentace, náleží náhrada škody spočívající v nákladech vynaložených na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo za snížení hodnoty pozemku, který slouží k zajištění dluhu.

Pětiletka podle (s)StZ

- **Náhrada vlastníkovi nebo oprávněnému nenáleží**, jestliže k 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.
- **Ustanovení o uplynutí lhůty 5 let se neuplatní, pokud v této lhůtě**
 - 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
 - před uplynutím lhůty 5 let byla uzavřena veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí a tato veřejnoprávní smlouva je účinná.
- Pokud bylo rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu z podnětu nebo zpracováním územní studie a tento **regulační plán nenabyl účinnosti nebo tato studie nebyla zapsána do evidence** územně plánovací činnosti **do 4 let od vydání územně plánovací dokumentace**, která tuto podmínku stanovila, lhůty podle odstavce 3 **se prodlužují o dobu, o kterou byla lhůta 4 let překročena**.
 - Dostí nejasná podmínka
 - Výklad může být různý
 - NSTZ řeší lépe

Pětiletka podle (n)StZ

- Náhrada oprávněné osobě nenáleží, došlo-li ke zrušení nebo významnému omezení zastavitelnosti pozemku na základě jejího návrhu nebo po uplynutí doby 5 let od nabytí účinnosti územně plánovací dokumentace, která zastavění dotčeného pozemku ke stanovenému účelu umožnila.
- **Do této doby se nezapočítává doba, po kterou bylo zastavění pozemku znemožněno v důsledku stavební uzávěry nebo jiného dočasného omezení zastavitelnosti pozemku stanoveného územně plánovací dokumentací.**
 - Etapizace
 - RP
 - Územní studie
- Náhrada oprávněné osobě dále **nenáleží, nabylo-li právní moci povolení záměru, pro který bylo zastavění příslušnou územně plánovací dokumentací určeno, a toto povolení je platné nebo pozbylo platnosti.**

Pravomocná rozhodnutí

„Nemůže-li mít později vydaný územní plán vliv na právní moc již vydaných územních rozhodnutí (či stavebních povolení, viz rozsudek Ovesná Lhota), tím méně je myslitelné, aby stavební uzávěra fakticky znemožnila konzumovat již pravomocná veřejnoprávní povolení, tedy na základě těchto povolení provádět stavební činnost... Opačný výklad by mohl vést k nepřípustnému zásahu do práv účastníků předcházejících řízení (územního či stavebního) nabytých v dobré víře...“

*Cílem stavební uzávěry, která je také (stejně jako územní plán) nástrojem územního plánování, sice je dočasně „zmrazit“ novou výstavbu na vymezené území. **Nemůže však působit zpětně, na výstavbu již zahájenou či povolenou. To by bylo v rozporu s legitimním očekáváním adresátů již vydaných povolení a ochranou práv nabytých v dobré víře...** Jak však vyplývá ze shora uvedeného, regulace stavební uzávěrou se kromě již zahájených staveb nemůže dotknout ani staveb dosud nezahájených, avšak již pravomocně povolených (resp. umístěných).“*

Podle rozsudku NSS čj. 1 As 454/2017 – 102, ze dne 22. 10. 2019



Příklady počítání 5 let (pro NStZ)

Územní plán máme víc než 5 let stejný

Situace: Obec má územní plán účinný od února 2028. Už od počátku v něm byly vymezeny zastavitelné plochy, nic se na nich zatím nestalo, vlastníci ani nikdo jiný nestavěl, ani nezískal pravomocné rozhodnutí podle stavebního zákona.

Řešení: Od nabytí účinnosti územního plánu, který umožnil využití pozemků určitým způsobem uplynulo na jaře 2033 více než 5 let. **Vlastníci nebyli nijak omezeni na možnosti stavět. Nárok na náhradu nemají.**

Územní plán máme víc než 5 let stejný, ale došlo k prodeji pozemků jinému vlastníkovi

Situace: Obec má územní plán účinný od února 2028. Už od počátku v něm byly vymezeny zastavitelné plochy, nic se na nich zatím nestalo, vlastníci ani nikdo jiný nestavěl, ani nezískal pravomocné rozhodnutí podle stavebního zákona. V roce 2032 (před uplynutím lhůty 5 let) byl ale pozemek prodán jinému vlastníkovi.

Řešení: Od nabytí účinnosti územního plánu, který umožnil využití pozemků určitým způsobem uplynulo v roce 2033 více než 5 let. Vlastníci nebyli nijak omezeni na možnosti stavět. To, že došlo k prodeji, nemá vliv na běh lhůty, nový vlastník vstupuje do práv svého předchůdce. **Nárok na náhradu nemá.**

Územní plán máme více než pět let stejný, ale zastavitelné plochy jsou omezeny etapizací

Situace: Obec má územní plán účinný od února 2028. Už od počátku v něm byly vymezeny zastavitelné plochy, ale výstavba byla podmíněna etapizací. Její podmínky ještě nebyly v roce 2035 splněny, vlastníci tedy nemohli stavět, i kdyby se sebevíc snažili.

Řešení: Od nabytí účinnosti územního plánu sice uplynulo více než 5 let, nicméně vlastníci byli výrazně omezeni na možnosti „konzumovat“ územní plán a získat potřebná rozhodnutí podle stavebního zákona (a následně NStZ) a realizovat výstavbu v mezích územního plánu. **Vlastníci by mohli mít nárok na náhradu, pokud by byli schopni prokázat újmu, která jim vznikla.**

Územní plán je starší než pět let, ale měnil se

Situace: Obec má územní plán účinný od února 2028. V únoru 2029 došlo ke změně územního plánu. Teprve změna vymezila pozemky jako zastavitelné.

Řešení: Pětiletá lhůta se počítá až od účinnosti změny, která zastavění umožnila. Uplyne až na v únoru 2036 (k okamžiku 5 let od účinnosti změny územního plánu). **Vlastníci by mohli mít nárok na náhradu, pokud by byli schopni prokázat újmu, která jim vznikla.**

Územní plán máme zatím jen 3 roky a rozhodli jsme o pořízení změny, která omezí zastavitelnost

Situace: Obec má územní plán účinný od února 2031, kdy vymezil zastavitelné plochy. V lednu 2034 zastupitelé rozhodli o pořízení změny a redukci zastavitelných ploch. Stavební uzávěra vydána nebyla. V územním plánu není další omezení zastavitelnosti.

Řešení: Pětiletá lhůta se počítá od účinnosti územního plánu a běží, i když se pořizuje změna, která má do budoucna (po své účinnosti) omezit zastavitelnost. Proces pořizování změny nemá vliv na běh lhůty, pokud nejsou vlastníci omezeni na právu stavět podle územního plánu třeba stavební uzávěrou. Jestliže nebude změna účinná dříve než za pět let od února 2031, **vlastníci nemají nárok na náhradu**. Je třeba počítat s hektickou snahou vlastníků stavět podle dosavadní podoby územního plánu.

Územní plán platí 3 roky a rozhodli jsme o pořízení změny, která omezí zastavitelnost+ stavební uzávěra

Situace: Obec má územní plán účinný od února 2031, kdy vymezil zastavitelné plochy, zastavitelnost nijak neomezil. V březnu 2033 zastupitelé rozhodli o pořízení změny a redukci zastavitelných ploch. Stavební uzávěra byla vydána v únoru 2034.

Řešení: Pětiletá lhůta se počítá od účinnosti územního plánu. V okamžiku vydání stavební uzávěry jsou vlastníci silně omezeni na vlastnickém právu, nemohou stavět tak, jak jim předtím umožňoval územní plán. Neuplynulo 5 let od nabytí účinnosti regulace, která stavbu umožnila. **Vlastníci by mohli mít jednak nárok za omezení způsobené stavební uzávěrou, a pokud jim nová úprava omezí zastavitelnost, tak i za změnu v území (po účinnosti opatření obecné povahy – změny územního plánu). Museli by prokázat, jaká jim vznikla újma (u stavební uzávěry jakožto dočasného opatření to může být pro vlastníky složité).**

Územní plán máme zatím 10 let a rozhodli jsme o pořízení nového územního plánu

Situace: Obec má územní plán účinný od února 2025, kdy vymezil zastavitelné plochy, zastavitelnost nijak neomezil. V roce 2031 byly změnou vymezeny další zastavitelné plochy. V únoru 2033 zastupitelé rozhodli o pořízení nového územního plánu. V lednu 2034 nabyla účinnosti stavební uzávěra. Zastupitelé přemýšlejí, že by dočasně ponechali i v novém územním plánu „nové“ plochy z roku 2031, u kterých neuplynulo do vydání stavební uzávěry 5 let, jako zastavitelné po několik dalších let, aby celkem (při sečtení předchozího územního plánu po změně 2031 a nového územního plánu) uplynulo oněch 5 let a pak by zastavitelnost ploch zrušili.

Řešení: Pětiletá lhůta se počítá od účinnosti územního plánu, který zastavitelnost umožnil. Obáváme se, že vzhledem k tomu, že vydáním a nabytím účinnosti nového územního plánu zcela zaniká regulace předchozí, se počítá pět let u nového územního plánu znovu – tj. od počátku jeho účinnosti a jakékoliv uplynulé roky za předchozího územního plánu nemají vliv, nic se nesčítá. **Vlastníci by mohli mít nárok za omezení způsobené stavební uzávěrou a pokud jim nová úprava omezí zastavitelnost, tak i za změnu v území. Museli by prokázat, jaká jim vznikla újma.**

K tomuto případu není judikatura, ani jasná právní úprava, jedná se o můj výklad.

Územní plán vymezuje zastavitelné pozemky, pro které bylo vydáno do 5 let od jeho účinnosti pravomocné územní rozhodnutí

Situace: Obec má územní plán z února 2025. V srpnu 2028 vlastník získal územní rozhodnutí, které nabylo právní moci (nikdo se neodvolal). V roce 2031 si jej nechal prodloužit. V srpnu 2032 získal pravomocné stavební povolení. Obec v roce 2033 začala pořizovat změnu územního plánu, která se týká pozemků a vydala ji v únoru 2035.

Řešení: Vlastník získal v pětileté lhůtě pravomocné rozhodnutí. Stavební zákon říká, že se v takovém případě ustanovení o pětileté lhůtě neuplatní. Vlastník má teoreticky nárok na náhradu za změny v území, otázkou je, jakou újmu by prokázal, když je pravomocné rozhodnutí stavebního úřadu samo o sobě limitem pro územní plán, který musí být v územním plánu respektován.

Pozor:

NStZ: Vlastník získal v pětileté lhůtě pravomocné rozhodnutí. NStZ říká, že se v takovém případě, kdy nabylo právní moci povolení záměru, pro který bylo zastavení příslušným územním plánem určeno, a toto povolení je platné nebo pozbylo platnosti, náhrada oprávněné osobě nenáleží.



Pětiletka v
judikatuře

Případ u NS

- Vlastník pozemků se žalobou k Okresnímu soudu v Karviné – pobočce v Havířově domáhal vůči obci náhrady škody ve výši 16 727 200 Kč, která měla vlastníkovvi vzniknout v důsledku změny územního plánu
- Touto změnou byly pozemky vlastníka zařazeny do nezastavitelné plochy, ačkoliv předtím se nacházely v zastavitelné ploše určené k bydlení smíšenému s hlavním využitím pro stavby bydlení
- Žalovaná částka tak měla představovat rozdíl mezi cenou pozemků za předpokladu, že jsou určeny k zastavění, a jejich cenou v případě, že jsou zařazeny do nezastavitelné plochy

Z rozhodnutí:

„Podle § 102 odst. 3 stavebního zákona náhrada vlastníkovu nebo oprávněnému nenáleží, jestliže k 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...

Je-li tedy posuzováno, zda má vlastník pozemku právo na náhradu za omezení vlastnického práva na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod za přiměřeného užití § 102 stavebního zákona, je nutné také zohlednit § 102 odst. 3 stavebního zákona.

Z toho vyplývá, že pokud došlo ke zrušení pozemku k zastavění po uplynutí 5 let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny, která zastavění dotčeného pozemku umožnila, náhrada vlastníkovu pozemku ani na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod za přiměřeného užití § 102 stavebního zákona nenáleží (nejsou-li splněny podmínky pro přiznání náhrady stanovené v § 102 odst. 3 větě druhé stavebního zákona).“

Usnesení NS ze dne 26. října 2020 č. j. 22 Cdo 1046/2020-279

Ústavní soud

„Nad rámec uvedeného Ústavní soud pouze ve stručnosti konstatuje, že není zcela zřejmé, čeho se stěžovatel námitkami směřujícími proti postupu soudů podle § 102 odst. 3 stavebního zákona snaží docílit, když použití tohoto ustanovení na posuzovanou věc odmítl sám krajský soud (viz bod 10 odůvodnění rozsudku krajského soudu).“

K závěru soudů, že v daném případě nebyly naplněny podmínky pro přistoupení k přímému použití čl. 11 odst. 4 Listiny, a tudíž k poskytnutí náhrady majetkové újmy stěžovateli - zejména s ohledem na pasivitu stěžovatele, který za celou dobu nepřistoupil k realizaci výstavby a neučinil v tomto směru žádné úřední kroky - pak nemá Ústavní soud z ústavněprávního hlediska výhrad.“

Usnesení ÚS ze dne 11. 5. 2021, sp. zn. III.ÚS 102/21



Intenzita
omezení
vlastnického
práva

Územní plán omezuje vlastníky vždy

- Územní plánování se děje ve veřejném zájmu
- Z principu omezuje vlastnická práva
- Ne za každé omezení se poskytuje náhrada

Ústavní soud a intenzita omezení

- Manželé koupili v roce 1997 pozemky v obci Velká Dobrá, které původně zamýšleli využít pro výstavbu domu. Uvedený záměr výstavby však nebyl realizován z finančních důvodů, a dále proto, že pán onemocněl a posléze zemřel. Druhá vlastnice se nicméně po delší časové prodlevě znovu rozhodla výstavbu realizovat spolu se svojí dcerou; dohodly se proto s developerem, který by využil k samotné výstavbě jejich domu pouze jeden pozemek, a ostatní pozemky pro výstavbu dalších rodinných domů.
- **Předmětné pozemky byly původně zařazeny v území určeném pro plochy se smíšenou venkovskou funkcí; jejich hlavní funkcí bylo bydlení v rodinných domech s plochami pozemků, které umožňují pěstelskou, chovatelskou a výrobní činnost. Pak nabyl účinnosti nový územní plán, jímž bylo funkční využití pozemků změněno na plochy zemědělské (orná půda), pročež mezi nepřípustné způsoby využití takového území patřily zejména činnosti a stavby sloužící rekreaci a krátkodobému pobytu obyvatel, stavby a prostory pro bydlení, ubytování a stravování;** funkční využití jednoho z pozemků bylo dále určeno jako zeleň ochranná a izolační.
- To samozřejmě zhatilo veškeré plány vlastnice a její dcery. Ta se obrátila na soud a domáhala se po obci zaplacení částky 5 180 000 Kč včetně příslušenství jako náhrady za snížení hodnoty pozemků v důsledku změny územního plánu.

Kvalifikované omezení

„Prostřednictvím územních plánů může docházet (a také dochází) k zásahu do vlastnického práva – jde o zásah nepřímý, který však může značně ovlivnit cenu pozemku...

Ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny nelze vykládat jako základní právo na náhradu za jakékoliv omezení vlastnického práva stanovené zákonem. Zákon může obecně stanovit meze vlastnického práva, aniž by takovéto omezení bylo spojeno s právem na náhradu; nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny tak je třeba vztáhnout pouze na určité kvalifikované případy omezení...

Za znaky kvalifikovaného omezení vlastnického práva, jež nezbytně vyžaduje poskytnutí náhrady, Ústavní soud ve své rozhodovací činnosti výslovně označil omezení vlastnického práva jdoucí nad rámec povinností, které zákon obecně stanovuje pro všechny subjekty vlastnického práva za dodržení principu rovnosti; druhou podmínkou je intenzita omezení vlastnického práva, jež může být vyjádřena více faktory, a to především otázkou rozsahu samotného omezení a dále délkou trvání takového omezení, tedy zda jde o omezení dočasné nebo trvalé.“

Usnesení sp. zn. I. ÚS 202/20 ze dne 19. 5. 2020

Kvalifikované omezení

„Při posuzování, zda lze za snížení ceny pozemku v důsledku změny jeho funkčního využití přiznat určitou kompenzaci, resp. zda je jednotlivec nucen snášet nadměrné břemeno, je především nutné zohlednit legitimní očekávání vlastníka pozemku ohledně jeho konkrétního funkčního využití (např. realizace výstavby).

Jinými slovy, je nutné v konkrétním případě zohlednit existenci a intenzitu záměru vlastníka pozemku stavbu na pozemku realizovat. Intenzita dopadu omezení na vlastníka pozemku totiž může být různá v závislosti na tom, jak svůj pozemek zamýšlel využívat: zákaz provádět určité změny vlastníka nemusí nijak omezit (neboť takové změny provádět vůbec nezamýšlel) nebo se naopak může stát, že vlastník pozemku zamýšlel provádět určité úpravy (typicky zřizovat stavby) a již pro tyto změny podnikl některé přípravné kroky (např. získal rozhodnutí o umístění stavby, stavební povolení apod.).“

Usnesení sp. zn. I. ÚS 202/20 ze dne 19. 5. 2020

Spravedlivá míra dle NS

- „Zvláštní obětí nebo poškozeným je ten vlastník nemovité věci, kterému se celkově posuzováno podstatně zhorší majetkově právní pozice na základě změny územního plánu, a to více než ostatním vlastníkům.
- Jako podstatné parametry pro případnou ústavněprávní povinnost k odškodnění se v rámci Sonderopfertheorie zohledňují **délka, intenzita omezení s ohledem na dosavadní užívání, majetková újma, předvídatelnost, skutečnost, zda se změna týká jednotlivce nebo větších skupin a otázka principiální změny nebo dalekosáhlé redukce vlastnických oprávnění.**
- **Zvláštním poškozeným je ten, kdo ve veřejném zájmu utrpí podstatnou újmu a je tím věcně nikoliv ospravedlnitelným a nepřiměřeným způsobem více znevýhodněn, než ostatní osoby.“**

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

Spravedlivá míra dle NS

*„Tak např. v rozhodnutí sp. zn. 6 Ob 12/06t dospěl rakouský Nejvyšší soud k závěru, že **zvláštní obětí není** vlastník, jehož pozemek se na základě objektivně daných okolností nehodí k **výstavbě**, takže jeho zpětná změna na louku nestaví vlastníka do pozice zvláštního poškozeného.*

*Obdobně v rozhodnutí sp. zn. 8 Ob 35/09v rakouský Nejvyšší soud **neshledal** nárok na náhradu škody proto, že **nešlo o principiální změnu nebo redukci vlastnických práv, které by vylučovaly smysluplné užívání. Nebyl zde postižen pouze jednotlivec, ale všichni, jejichž záměr měl být realizován. Dále v řešené věci bylo předvídatelné a bylo třeba počítat vzhledem k zvláštnostem území s tím, že dojde k územní změně.**“*

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

Plán je v pořádku!



Ověřila

Jendula Zahradníková

Jaké
náhrady

Dle stavebních zákonů

■ § 102 odst. 2

- Vlastníkovi pozemku, kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu, náleží náhrada vynaložených nákladů na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazku.

■ § 133 odst. 1

- Vlastníkovi pozemku nebo stavby a osobě, která má jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě (dále jen "oprávněná osoba") a které vznikla škoda v důsledku zrušení nebo významného omezení zastavitelnosti pozemku na základě změny územně plánovací dokumentace nebo vydáním nové územně plánovací dokumentace, náleží náhrada škody spočívající v nákladech vynaložených na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo za snížení hodnoty pozemku, který slouží k zajištění dluhu.

Snížení hodnoty pozemku

„Úprava náhrady „prokazatelných nákladů“ vyjádřená § 102 stavebního zákona tedy **nezahrnuje kompenzaci za samotné snížení ceny pozemku v důsledku změny jeho funkčního využití**. Pokud má však zásah do vlastnického práva v podobě omezení vyplývajícího z územního plánu takovou intenzitu, že omezení přesahuje míru spravedlnosti, je **nutné uvažovat o přiznání náhrady na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny za přiměřeného užití § 102 stavebního zákona, a to včetně ustanovení o subjektech povinných k výplatě náhrad, o lhůtách a procedurách k jejich poskytnutí a o soudní ochraně.**“

Usnesení sp. zn. I. ÚS 202/20 ze dne 19. 5. 2020

V penězích nebo náhradní pozemek?

- § 135 odst. 1
- Náhrada se poskytuje v penězích. Místo peněžitě náhrady lze na základě dohody poskytnout oprávněné osobě jiný pozemek nebo stavbu; právo na vyrovnání rozdílu mezi výší peněžitě náhrady a hodnotou náhradního pozemku nebo stavby tím není dotčeno.
- Starý StZ - peníze



Kdo platí,
vracení
náhrad a
regresy

Kdo platí

■ sStZ

- Povinnost poskytnout náhradu za změnu v území na základě písemné žádosti vlastníka obsahující prokázání majetkové újmy má obec, kraj nebo stát, jejichž orgány vydaly územní opatření o stavební uzávěře, vydaly územně plánovací dokumentaci nebo její aktualizaci nebo změnu, anebo zrušily územní rozhodnutí, územní souhlas nebo veřejnoprávní smlouvu nahrazující územní rozhodnutí. Nedojde-li k dohodě o výši náhrady, rozhodne o její výši soud.

■ NStZ

- Povinnost poskytnout náhradu za změnu v území má obec, kraj nebo stát, jejichž orgány vydaly územně plánovací dokumentaci nebo její změnu nebo územní opatření o stavební uzávěře.
- Náhrada se poskytne na základě písemné žádosti oprávněné osoby obsahující prokázání škody.

Kdy se náhrady vrací

■ sStZ

- 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 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.

■ NStZ

- Dojde-li k následné změně územního plánu anebo změně nebo zrušení regulačního plánu a pozemek, za který byla vyplacena náhrada, se vrátí do původního nebo jiného režimu umožňujícího zastavění, je ten, komu byla náhrada vyplacena, povinen vyplacenou náhradu v plné výši vrátit tomu, kdo ji poskytl, do 3 měsíců od vyrozumění o vzniku této povinnosti. Byl-li místo peněžitě náhrady poskytnut oprávněné osobě jiný pozemek nebo stavba, je povinna vrátit náhradu v té výši, která by jí jinak náležela.
- Povinnost vrátit náhradu zaniká po 5 letech od nabytí účinnosti změny územního plánu anebo změny nebo zrušení regulačního plánu, na jejichž základě nárok na náhradu vznikl.

Regres sStZ

- Uhradí-li obec, kraj nebo stát náhradu za změnu v území, jsou oprávněny požadovat kompenzaci náhrady od orgánu, na základě **jehož požadavku obsaženého ve stanovisku nebo závazném stanovisku bylo zrušeno určení pozemku k zastavění.**
- Pokud požadavek vedoucí ke zrušení zastavitelnosti pozemku byl uplatněn obecním úřadem nebo krajským úřadem **a zcela jednoznačně vyplynul ze zákona, nařízení nebo usnesení vlády, vyhlášky nebo směrnice ministerstva, je za orgán podle věty první považován stát.**
- Ve věcech kompenzace náhrady jednají za stát příslušná ministerstva a jiné správní úřady.
- Uhradí-li obec nebo kraj náhradu za změnu v území, jsou oprávněny požadovat kompenzaci náhrady též od žadatele o vydání regulačního plánu nebo územního rozhodnutí, které byly důvodem pro náhradu.
- Obec nebo kraj jsou povinny uplatnit požadavek na kompenzaci do 3 měsíců od uhrazení náhrady. Kompenzace náhrady musí být uhrazena do 3 měsíců od doručení oprávněného požadavku obce nebo kraje, který tuto náhradu uhradil.

Regres NStZ

- Uhradí-li obec nebo kraj náhradu za změnu v důsledku územně plánovací činnosti, může požadovat regresní náhradu **od správního orgánu, na základě jehož požadavku došlo k omezení vlastnického práva vlastníka, popřípadě od kraje nebo státu, pokud došlo ke změně územně plánovací dokumentace obce nebo kraje v důsledku jejího uvedení do souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací.**
- Obec nebo kraj uplatní požadavek na regresní náhradu do 3 měsíců od uhrazení náhrady, jinak jejich právo zaniká. Regresní náhrada musí být uhrazena do 3 měsíců od doručení požadavku obce nebo kraje, který tuto náhradu uhradil.

Plán je v pořádku!



Ověřila

Jendula Zahradníčková

Stavební
uzávěra

Právní úprava

- SStZ

- Vlastníkovi 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.

- NStZ

- Oprávněné osobě náleží dále náhrada, byla-li její práva k pozemku nebo stavbě **významně omezena** územním opatřením o stavební uzávěře a byla-li jí tím způsobena škoda.

Problémy

- Platí pětiletá lhůta?

- Dle SStZ těžko říct

- § 102 odst. 1: Vlastníkovi 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
- § 102 odst. 2: Vlastníkovi pozemku, kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku **zrušení** určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu, náleží
- § 103 odst. 3: Náhrada vlastníkovi nebo oprávněnému nenáleží, jestliže **k 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.

- NStZ – o něco jasnější

- § 133 odst. 1: Vlastníkovi pozemku... vznikla škoda v důsledku **zrušení nebo významného omezení zastavitelnosti pozemku na základě změny územně plánovací dokumentace nebo vydáním nové územně plánovací dokumentace**, náleží...
- § 133 odst. 2: Oprávněné osobě náleží dále náhrada, byla-li její **práva k pozemku nebo stavbě významně omezena** územním opatřením o stavební uzávěře a byla-li jí tím způsobena škoda.
- § 133 odst. 3: Náhrada oprávněné osobě nenáleží, došlo-li ke **zrušení nebo významnému omezení zastavitelnosti** pozemku na základě jejího návrhu nebo po uplynutí doby 5 let od nabytí účinnosti územně plánovací dokumentace, která zastavění dotčeného pozemku ke stanovenému účelu umožnila. Do této doby se nezapočítává doba, po kterou bylo zastavění pozemku znemožněno v důsledku stavební uzávěry nebo jiného dočasného omezení zastavitelnosti pozemku stanoveného územně plánovací dokumentací.

Problémy

- Logicky je ale uzávěra menším zásahem, není trvalá, tj. by pětiletka platit měla
- Judikatura není
- Těžko bude vlastník prokazovat, jaká konkrétní škoda mu vznikla vzhledem k uvedenému charakteru stavební uzávěry



Změna ÚP
zrušená
soudem

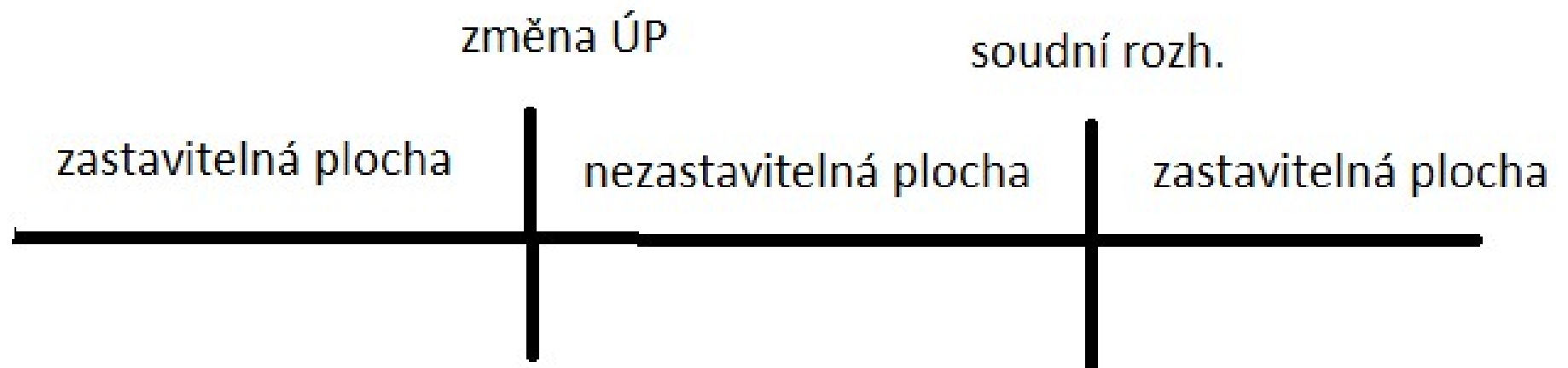
II. Náhrady za zrušení změny ÚP

- Předpoklad pro poskytnutí náhrady škody či jiné újmy podle zákona č. 82/98:
 - Nezákonné rozhodnutí (také opatření obecné povahy – ÚP či jeho změna)
 - Došlo ke vzniku škody (např. náklady na přípravu výstavby)
 - **Nezákonné rozhodnutí je příčinou vzniku škody**

Příklad č. 1 – Zrušení zastavitelnosti bylo nezákonné

- Investor vlastní pozemky, které předpokládají výstavbu staveb a zařízení výroby lehkého průmyslu a skladování. Investor plánuje výstavbu technologického parku, ale nepodaří se mu získat územní rozhodnutí.
- Obec změnou ÚP zruší zastavitelnost pozemků, ale následně **je změna jako nezákonná** zrušena soudem.
- Může mít investor právo na náhradu škody (např. na přípravu projektové dokumentace)?

Příklad č. 1 – Zrušení zastavitelnosti bylo nezákonné



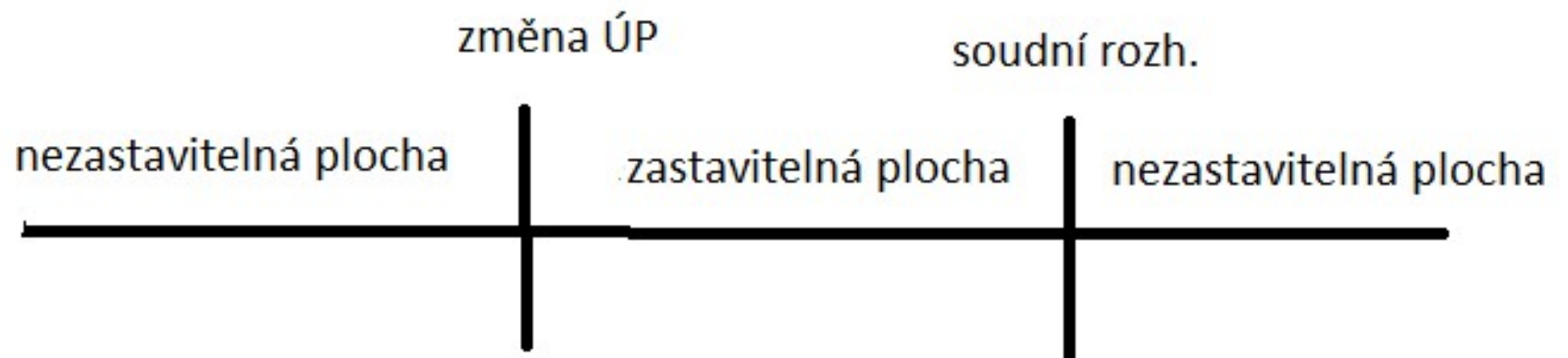
Řešení:

- **Přicházela by do úvahy odpovědnost podle zákona č. 82/98** – v rozsudkem soudu byla změna ÚP prohlášena za nezákonnou a současně v jejím důsledku mohlo dojít ke zdržení výstavby apod.
- **Pravděpodobně krátké trvání omezení vlastnického práva** (soud má lhůtu 90 dní na rozhodnutí o návrhu na zrušení OOP) je otázkou, zda by došlo ke vzniku zásadnější škody
- Investor může návrh podat do 1 roku, ale má sám povinnost počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám (liknavý postup by mu mohl být dán k tíži)
- Ledaže jde o složité řízení – NSS, ÚS

Příklad č. 2: Přiznání zastavitelnosti bylo zrušeno jako nezákonné

- Investor koupí **nezastavitelné pozemky** za Brnem. Po nějaké době dojde ke změně územního plánu a z obyčejných polí **se stanou 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**
- Má investor právo na náhradu škody (např. na přípravu projektové dokumentace apod.)?

Příklad č. 2: Přiznání zastavitelnosti bylo zrušeno jako nezákonné



A odpověď...

- Nezákonná byla změna ÚP, která pozemek zhodnotila, nezpůsobila škodu. Nepůjde tedy zásadně o odpovědnost podle zákona č. 82/98 Sb.
- Obec **neodpovídá za škodu, jež vznikla následkem rozhodnutí, jímž bylo vadné rozhodnutí zrušeno, a byl tak napraven nezákonný stav**, (NS 30 Cdo 3079/2016)

Neměl ale investor legitimní očekávání?

- „**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.**“

Plán je v pořádku!



Ověřila

Jendula Zahradníková

Děkuji za
pozornost
a kontakty

Kontakty

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D., **Investor za humny**

Ve spolupráci s:

Advokátní kancelář David Zahumenský, s.r.o.

E-mail:

david@davidzahumensky.cz

investorzahumny@gmail.com

Web:

www.davidzahumensky.cz

www.investorzahumny.cz

Telefon:

721 725 474

608 719 535
