26. 7. 2016

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Náhrada za omezení vlastnického práva vymezením veřejně prospěšné stavby v územním plánu

Územní plán je zcela zásadní pro využití pozemků nacházejících se na území obce, a potažmo jejich hodnotu. Změna tohoto využití se proto může citelně dotknout práv vlastníka pozemku, jemuž je například znemožněno zřídit na něm stavbu, za účelem jejíž realizace pozemek koupil. Stavební zákon sice vlastníkovi pozemku, jehož využití se změna územního plánu dotkla, přiznává náhradu vzniklé majetkové újmy, tato právní úprava však zdaleka nepokrývá všechny situace, kdy změna územního plánu může majetkovou újmu vlastníkovi pozemku způsobit. Je tedy na soudech, aby tuto mezeru v právní úpravě vyplnily.

Mališ Nevrkla Legal
Advokátní kancelář / Attorneys At Law

Podle § 102 odst. 2 stavebního zákona náleží vlastníkovi pozemku, kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu, náhrada nákladů vynaložených na přípravu výstavby nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazku. Jde zejména o náklady vynaložené na koupi pozemku a na projektovou přípravu výstavby. Povinnost poskytnout tuto náhradu má v souladu s odstavcem 5 obec, jejíž zastupitelstvo územní plán nebo jeho změnu vydalo. Pokud obec náhradu zaplatí, je podle odstavce 6 oprávněna požadovat kompenzaci od orgánu, na základě jehož požadavku obsaženého ve stanovisku nebo závazném stanovisku bylo zrušeno určení pozemku k zastavění. Pokud by na základě další změny územního plánu došlo k navrácení využití pozemku do původního režimu umožňujícího zastavění, je jeho vlastník v souladu s odstavcem 7 povinen náhradu vrátit, ledaže od vzniku práva na její zaplacení uplynulo více než pět let nebo proti navrácení pozemku do režimu umožňujícího zastavění v rámci přípravy změny územního plánu brojil připomínkami nebo námitkami. Ustanovení dále upravuje náhradu újmy způsobené územním opatřením o stavební uzávěře a změnou či zrušením regulačního plánu nebo územního rozhodnutí.

Zrušení určení pozemku k zastavění ovšem není jedinou změnou územního plánu, která může vést ke vzniku majetkové újmy vlastníka pozemku, jehož se změna dotýká. Újma může vzniknout též změnou druhu staveb, které lze na pozemku zřídit (například změna ze staveb občanské vybavenosti na stavby pro bydlení), v jejímž důsledku nemůže vlastník pozemek využít právě ke zřízením stavby, za účelem jejíž realizace pozemek kupoval a v dalších případech. Podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod je přitom vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva možné jen ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu, přičemž ve smyslu čl. 41 odst. 1 nejde o právo, jehož se lze domáhat jen v mezích prováděcího zákona. Pokud by tedy tato jiná změna funkčního využití pozemku dosáhla intenzity nuceného omezení vlastnického práva, jeho vlastníkovi by náhrada náležela již na základě Listiny základních práv a svobod.

Ke stejnému závěru dospěla opakovaně též judikatura. V prvé řadě šlo o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, byť s ohledem na pravomoc správních soudů pochopitelně nešlo o spor o zaplacení této náhrady, ale o přezkum opatření obecné povahy, jímž byl územní plán vydán. K závěru o existenci tohoto nároku přitom Nejvyšší správní soud dospěl již před nabytím účinnosti citované právní úpravy. V tomto ohledu lze připomenout, že právní úprava náhrad za změnu v území sice byla obsažena již v původním znění (nového) stavebního zákona, v souladu s jeho přechodnými ustanoveními však (s výjimkou náhrady za omezení územním opatřením o stavební uzávěře) nabyla účinnosti až od roku 2012. Změn doznala též velkou novelou stavebního zákona, která nabyla účinnosti od roku 2013.

V rozsudku ve věci spis. zn. 2 Ao 4/2008 ze dne 5. února 2009 Nejvyšší správní soud dokonce dospěl k závěru, že změna územního plánu nesmí vlastníka pozemku omezit nad míru nedosahující intenzity nuceného omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, kterou je vlastník povinen snášet bez kompenzace, ledaže by změna byla vydána až po dohodě s vlastníkem, jejíž součástí bude též poskytnutí náhrady způsobené újmy. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pak v usnesení spis. zn. 1 Ao 1/2009 ze dne 21. července 2009 existenci nároku na náhradu za omezení vlastnického práva v případech nepokrytých skutkovými podstatami § 102 odst. 2 stavebního zákona potvrdil, neztotožnil se ovšem se závěrem, že by dohoda o uspokojení tohoto nároku byla podmínkou změny územního plánu, jíž má k nucenému omezení vlastnického práva dojít. Poskytnutí náhrady správní soud při přezkumu územního plánu či jeho změny nezkoumá.

Ke stejnému závěru ohledně existence nároku na náhradu za omezení vlastnického práva mimo případy uvedené v § 102 odst. 2 stavebního zákona dospěl též Nejvyšší soud ČR. V rozsudku ve věci spis. zn. 25 Cdo 3444/2013 ze dne 27. října 2015 pak vyslovil též závěr, že jde o nárok na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Tím nejen potvrdil, že právo na náhradu újmy mimo případy podléhající režimu náhrady podle § 102 odst. 2 stavebního zákona existuje, ale zároveň na jeho uplatnění vztáhl specifickou úpravu vyžadující například předběžné uplatnění nároku (ovšem i stavební zákon vyžaduje nedosažení dohody). Na druhou stranu je ovšem řízení o náhradě této škody osvobozeno od soudního poplatku. Vzhledem k tomu, že tento nárok bude případně uplatňován v občanském soudním řízení, kde by se měl prosadit tento právní názor, lze jen pro úplnost dodat, že podle Nejvyššího správního soudu se v takovém případě přiměřeně aplikuje § 102 stavebního zákona.

Dalším významným rozhodnutím je rozsudek Nejvyššího soudu ČR ve věci spis. zn. 22 Cdo 1425/2014 ze dne 26. dubna 2016. V něm šlo o náhradu za omezení vlastnického práva **spočívající v nejistotě vlastníka vyvolané vymezením veřejně prospěšné stavby pozemní komunikace na jeho pozemku**, k jejíž realizaci řadu let nedošlo. Podle § 170 stavebního zákona lze odejmout nebo omezit práva k pozemkům a stavbám potřebná pro uskutečnění staveb nebo jiných veřejně prospěšných opatření podle stavebního zákona, jsou-li vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci a jde-li mimo jiné o veřejně prospěšnou stavbu dopravní a technické infrastruktury. Za účelem realizace ostatních veřejně prospěšných staveb ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) a l) stavebního zákona, tedy občanského vybavení či veřejných prostranství, práva omezit či odejmout nelze, a jejich zřízení proti vůli vlastníka pozemku tak nepřipadá v úvahu.

Realizace stavby na pozemku, na němž je vymezena veřejně prospěšná stavba dopravní či technické infrastruktury, či jakákoli jeho úprava za účelem trvalejšího užívání, je vzhledem k možnosti vyvlastnění pro vlastníka značným rizikem. Některé stavební úřady navíc zastávají (nesprávný) názor, že na místě vymezené veřejně prospěšné stavby nelze jinou stavbu umístit ani povolit, ačkoli to ze stavebního zákona nevyplývá. I pro místo „pod“ vymezenou veřejně prospěšnou stavbou platí funkční využití dané plochy, a realizaci stavby odpovídající tomuto využití by tedy nemělo nic bránit. Rovněž prodej pozemku je vzhledem k poklesu jeho hodnoty v důsledku vymezené veřejně prospěšné

stavby značně nevýhodný.

Vlastník pozemku si přitom jeho vyvlastnění nemůže vynutit a získané prostředky využít ke koupi jiného pozemku. **Již samotné vymezení veřejně prospěšné stavby na pozemku tak pro jeho vlastníka představuje značné omezení jeho vlastnického práva.** Již za toto omezení by proto vlastníkovi měla náležet náhrada bez ohledu na skutečnost, že se mu dostane náhrady v rámci procesu vyvlastnění. Touto otázkou se ovšem Nejvyšší soud ČR nezabýval, jelikož žalobci v tomto řízení újmu dovozovali z dlouhotrvající nejistoty způsobené odkladem realizace veřejně prospěšné stavby.

Při posouzení uplatněného nároku pak vyšel ze skutečnosti, že územní plán stanoví pouze způsob využití území, nikoli však časový harmonogram, v němž musí dojít k realizaci staveb, které jím stanovené využití území připouští. Nevyužití možnosti realizace stavby má pouze okrajové důsledky. To se týká i veřejně prospěšných staveb, jejichž vymezení má popsané důsledky. Na druhou stranu vymezení veřejně prospěšné stavby by mělo být pro stavebníka, resp. pro subjekt, dle jehož požadavku byla vymezena, impulsem, aby ji začal v přiměřené době realizovat, včetně vykoupení pozemků od jejich vlastníků nebo zahájení procesu vyvlastnění, jde-li o veřejně prospěšnou stavbu, u které vyvlastnění připadá v úvahu. Vlastník pozemku sice musí omezení spočívající ve vymezení veřejně prospěšné stavby přijmout, na druhou stranu však předpokládá, že k její realizaci dojde v přiměřené době a při výkupu pozemku nebo za omezení či odejmutí vlastnického práva získá odpovídající náhradu. Pokud k uzavření dohody či provedení vyvlastňovacího řízení v přiměřené době nedojde, stává se postavení vlastníka pozemku nejistým. **V případě delšího trvání tohoto stavu může omezení vlastnického práva vzhledem k jeho popsaným důsledkům nabýt intenzity nuceného omezení ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod přípustného jen za náhradu.**

Vedle doby trvání tohoto stavu je nutné přihlížet k dalším okolnostem, zejména postupu subjektu, v jehož prospěch byla veřejně prospěšná stavba vymezena. Nejde přitom jen o kroky vedoucí ke získání pozemku, tedy zahájení jednání s jeho vlastníkem či iniciování vyvlastňovacího řízení. Tento subjekt může vznik nároku naopak též vyloučit v případě, že od realizace předmětného záměru ještě v přiměřené době ustoupí a dá podnět ke změně územního plánu spočívající ve vypuštění veřejně prospěšné stavby.

Nejvyšší soud ČR rovněž vyslovil několik závěrů, které se uplatní i v případě jiných omezení vlastnického práva územním plánem. Předně odmítl názor odvolacího soudu, že vlastníkovi pozemku náhrada nenáleží, pokud pozemek nabyl v době, kdy již na něm veřejně prospěšná stavba byla vymezena. K této skutečnosti lze sice přihlédnout v rámci posouzení všech konkrétních okolností případu, přičemž je třeba zkoumat, zda a jak se vymezení veřejně prospěšné stavby promítlo do kupní ceny, **sama o sobě však vznik nároku na náhradu nevylučuje**. Vznik nároku rovněž nevylučuje skutečnost, že vlastník pozemek nijak nevyužívá, což je ostatně (minimálně ve vztahu k trvalejšímu využití vyžadujícímu investice do pozemku) způsobeno právě vymezením veřejně prospěšné stavby a souvisejícím rizikem vyvlastnění.

Lze tedy uzavřít, že **dlouhodobá nečinnost obce, která nerealizovala veřejně prospěšnou stavbu vymezenou jejím územním plánem, může vést ke vzniku nároku za omezení vlastnického práva k pozemku, na němž byla vymezena**.

Tento závěr by se měl dle mého názoru aplikovat i na veřejně prospěšné stavby, které bude realizovat třetí osoba (nikoli obec, o jejíž územní plán jde), jako je tomu zejména u veřejně prospěšných staveb technické infrastruktury (vedení vysokého napětí, plynovod apod.) nebo u vyšších kategorií pozemních komunikací. I v tomto případě může obec vzniku nároku zabránit tím, že

územní plán z vlastního podnětu změní do původní podoby. Těžko řešitelná situace by ovšem nastala v případě veřejně prospěšných staveb převzatých ze zásad územního rozvoje kraje, které jsou pro obec závazné. V takovém případě by vzhledem k neexistenci právní úpravy regresního nároku obce, která náhradu zaplatila, vůči kraji měl mít vlastník pozemku právo na náhradu za omezení vlastnického práva vůči kraji, z jehož zásad územního rozvoje byla veřejně prospěšná stavba převzata.

Náklady na pořízení a vydání takové změny sice nejsou zanedbatelné, byť by jejím předmětem bylo jen odstranění veřejně prospěšné stavby, nad tímto ekonomickým zájmem obce však musí zájem na ochraně práv vlastníka pozemku zatíženého vymezením veřejně prospěšné stavby převážit. V řadě případů pak bude možné tuto změnu provést v rámci dalších změn územního plánu.

Rovněž by zřejmě připadalo v úvahu vymezení veřejně prospěšné stavby jen na určitou dobu s tím, že nezahájení územního řízení během této doby (zakončeného posléze vydáním pravomocného územního rozhodnutí) má za následek zánik jejího vymezení. Stavební zákon sice tuto možnost výslovně nepřipouští, na druhou stranu však lze v územně plánovací dokumentaci běžně nalézt řadu prvků stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy výslovně neupravených. Jeho vydání navíc spadá do samostatné působnosti obcí, v níž by měly mít poměrně „volné ruce“ při volbě konkrétního využití jejich území.

Nicméně de lege ferenda by bylo vhodné tuto možnost ve stavebním zákoně výslovně upravit. Případně by se zákonodárce mohl inspirovat úpravou předkupního práva ve stavebním zákoně. Podle § 101 odst. 1 stavebního zákona má obec, kraj nebo stát předkupní právo k pozemku určenému územním plánem nebo regulačním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu nebo veřejné prostranství a ke stavbě na tomto pozemku, ledaže by pro veřejně prospěšnou stavbu postačilo zřízení věcného břemene. Toto předkupní právo ovšem v souladu s odstavcem 8 zaniká, pokud jej osoba z něj oprávněná nevyužije. Dle mého názoru by přitom bylo **vhodnější, aby zaniklo též samotné vymezení veřejně prospěšné stavby**, jelikož za její existence je prodej pozemku třetí osobě (po zániku předkupního práva) spíše teoretickou možností. Pokud oprávněný subjekt možnost odkoupení pozemku nevyužije, čímž dává najevo, že s realizací veřejně prospěšné stavby v dohledné době vůbec nepočítá, nelze po vlastníkovi spravedlivě žádat, aby vymezení této stavby na něm strpěl.

Mgr. Jan Pořízek,
advokát

Mališ Nevrkla Legal, advokátní kancelář, s. r. o.

Longin Business Center
Na Rybníčku 1329/5
120 00 Praha 2

Tel.: +420 296 368 350
Fax: +420 296 368 351
e-mail: law.office@mn-legal.eu

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Civilněprávní prostředky ochrany při koupi falzifikátu
- Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů
- Konec zákonné koncentrace řízení? Návrh Nejvyššího soudu před Ústavním soudem
- Soudní poplatky v řízení o rozvodu manželství a úpravy poměrů k nezletilému dítěti po tzv. rozvodové novele
- Imise ve stavebním řízení aneb kde končí veřejný zájem a začíná soukromé právo?
- Užívání prostoru nad pozemkem třetí osobou
- Přístup k nemovitosti přes pozemek třetí osoby
- PŘEHLEDNĚ: Jak funguje předkládání plné moci? Postačí soudu jen její „fotokopie“? Aneb vývoj právní úpravy požadavků na plnou moc v našem právním systému.
- Využívání nástrojů umělé inteligence: proč je GDPR relevantní?
- Transfer Pricing: Na co si dát pozor s blížícím se koncem roku
- Byznys a paragrafy, díl 24.: Digitalizace korporátního práva: EU cílí na snížení administrativy při přeshraničním podnikání