

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

Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu

Jak daleko sahá ochrana vlastníka, který v dobré víře investoval do přípravy stavebního záměru, je-li územní plán během povolovacího procesu změněn? Nálezem ze dne 10. 12. 2025, sp. zn. IV. ÚS 2217/24 (dále též jen „Nález“), zrušil Ústavní soud rozsudky správních soudů ve věci územního plánu obce, která u pozemků stěžovatele změnila jejich funkční využití z bydlení na veřejné prostranství, přestože pro ně bylo vydáno nepravomocné společné povolení ke stavbě rodinného domu. Nález zpřísňuje požadavky na posouzení proporcionality zásahu do vlastnického práva a posiluje ochranu legitimního očekávání vlastníka.

Stěžovatel vlastní v malé obci ve Středočeském kraji pozemky, které územní plán obce z roku 2002 řadil do plochy s funkčním vymezením pro individuální bydlení. V souladu s tímto využitím podnikl řadu přípravných kroků, mimo jiné získal souhlas obce se zřízením sjezdu na místní komunikaci a na základě pravomocného povolení obce vybudoval vodovodní řad s přípojkou. Dne 21. 6. 2022 mu bylo vydáno společné povolení ke stavbě rodinného domu, které však v důsledku podaného odvolání nenabýlo právní moci.

Situace se zásadně změnila v průběhu odvolacího řízení. Nový územní plán, účinný od 22. 7. 2022, dotčené pozemky nově zařadil do plochy veřejného prostranství s převahou zeleně. Záměr stěžovatele se tím ocitl v rozporu s novou regulací. Společné povolení bylo následně v odvolacím řízení zrušeno a žádost o jeho vydání zamítnuta právě s odkazem na nesoulad s novým územním plánem.

Stěžovatel napadl územní plán návrhem na zrušení opatření obecné povahy. Krajský soud v Praze jeho návrh rozsudkem ze dne 20. 1. 2023, č. j. 54 A 86/2022-56, zamítl. Nejvyšší správní soud (dále též jen „NSS“) následně kasační stížnost zamítl rozsudkem ze dne 26. 6. 2024, č. j. 8 As 21/2023-58. Stěžovatel se poté obrátil na Ústavní soud (dále též jen „ÚS“).

Jak rozhodly správní soudy

Krajský soud v Praze připustil zásah do vlastnického práva stěžovatele, nicméně jej však shledal přiměřeným. Obec podle krajského soudu sledovala legitimní cíle: péči o *bezejmenný* vodní tok protékající kolem pozemků stěžovatele, ochranu jeho údolní nivy jakožto významného krajinného prvku a urbanistickou koncepci spočívající v zachování ochranných pásů podél vodního toku. Krajský soud přitom přisvědčil i argumentu obce, že umístění rodinného domu na úzkém pozemku v těsné blízkosti stávající zástavby by vedlo k narušení soukromí sousedů v důsledku nahlížení do jejich zahrad.

Současně krajský soud označil námitky stěžovatele uplatněné v procesu pořizování územního plánu za „velmi laxní“ a konstatoval, že ve své podstatě nejde ani o námitky, nýbrž o blíže nezdůvodněné požadavky.

NSS se s tímto hodnocením ztotožnil a dodal, že ani vydání nepravomocného stavebního povolení samo o sobě neznamená, že regulaci dotčené plochy nelze změnit.

Kritérium proporcionality v užším smyslu

Ústavní soud oběma správním soudům vytkl zásadní nedostatek v přezkumu proporcionality. Při přezkumu územního plánu je třeba posoudit proporcionalitu zásahu do vlastnického práva na základě tří kritérií - vhodnosti zvoleného opatření, jeho potřebnosti a konečně jeho přiměřenosti v užším smyslu, tedy zda újma způsobená vlastníkově není nepřiměřená ve vztahu ke sledovanému cíli. Správní soudy podle Ústavního soudu zkoumaly pouze první dvě kritéria, ale již opomněly třetí, a podle ÚS rozhodující krok, tedy poměření konkrétní závažnosti zásahu do práv stěžovatele s významem veřejného zájmu, který má změna územního plánu chránit. ÚS konstatoval, že „*právě kritérium proporcionality v užším slova smyslu ... nebylo správními soudy náležitě posouzeno*“[\[1\]](#).

K tomuto nedostatku přispělo i hodnocení námitek stěžovatele. Krajský soud je označil za „velmi laxní“[\[2\]](#) a NSS z jejich nedostatečné artikulace dovodil omezený rozsah soudního přezkumu. Ústavní soud tento přístup odmítl. Stěžovatel ve svých námitkách odkázal na probíhající povolovací řízení, na vydané závazné stanovisko orgánu územního plánování i na dosavadní funkční vymezení pozemků - takové námitky jsou podle Ústavního soudu dostatečně určité a obec z nich mohla seznat, čeho se stěžovatel domáhá a proč. Kvalifikace námitek jako „laxních“ tak vedla k neopodstatněnému zúžení soudního přezkumu, v jehož důsledku správní soudy neposoudily proporcionalitu zásahu v plném rozsahu.

Význam nepravomocného povolení

Jádrem nálezu je právní závěr o postavení vlastníka, který disponuje nepravomocným povolením stavebního záměru. V dosavadní praxi správních soudů platilo, že pořizovatel územního plánu musí reflektovat pravomocná rozhodnutí, méně jasné však bylo, jakou váhu přiznat rozhodnutím, která dosud právní moci nenabyla.

Ústavní soud nyní formuloval jednoznačný princip, kdy existence nepravomocného povolení stavebního záměru ve spojení s principem kontinuity územního plánování sice nevylučuje možnost změny územního plánu způsobem omezujícím vlastnické právo stavebníka, avšak musí pro ni existovat „*velmi závažné důvody v podobě reálného a intenzivního zásahu do jiných ústavně zaručených základních práv a svobod nebo závažná kolize s veřejným zájmem*“[\[3\]](#).

Tímto závěrem Ústavní soud nepřiznal nepravomocnému společnému povolení povahu nabytého práva, ale vymezil, že nepravomocné povolení ve spojení s dalšími okolnostmi případu není z hlediska ústavní ochrany irrelevantní. Může založit legitimní očekávání, které musí být při poměrování veřejného a soukromého zájmu vlastníka zohledněno. Zatímco nabyté právo se typicky pojí s pravomocným rozhodnutím, legitimní očekávání představuje slabší, avšak stále právně relevantní pozici. Jeho existence změně regulace nebrání, ale podstatně zvyšuje nároky na její ospravedlnění.

Podstatné přitom nejsou pouze formální rozhodnutí - zdrojem legitimního očekávání může být i souhrn různých kroků orgánů veřejné moci. Ústavní soud výslovně uvedl, že dobrá víra může být založena i jiným postupem orgánů veřejné moci, který je způsobilý utvrdit jednotlivce ve správnosti jeho postupu a v možnosti realizace zamýšleného záměru.[\[4\]](#) V posuzovaném případě stěžovatel získal od orgánů veřejné moci - včetně samotné obce - řadu více či méně podstatných „ujištění“. Obec se tak ocitla v rozporné pozici, kdy na jedné straně udělovala souhlasy nezbytné pro povolovací řízení a na straně druhé souběžně připravovala územní plán, který záměr fakticky znemožnil. Takový postup je obtížně slučitelný s principem ochrany důvěry v činnost orgánů veřejné správy, z nějž ÚS v nálezu vychází s odkazem na § 2 odst. 3 správního řádu. ÚS rovněž doplnil důležitý korektiv, podle něhož je vždy třeba posoudit, zda přípravné kroky vlastníka nebyly účelové - tedy zahájeny až v

reakci na připravovanou změnu územního plánu. Pokud by tomu tak bylo, ochrana legitimního očekávání se neuplatní.

Kvalita argumentace veřejným zájmem

Ústavní soud se kriticky vyjádřil i ke konkrétním důvodům, jimiž obec a správní soudy odůvodňovaly přiměřenost zásahu. S ohledem na povahu daného bezejmenného vodního toku zpochybnil, zda lze vůbec hovořit o potřebě ochrany údolní nivy. Při poměrování navzájem kolidujících práv pak prostý odkaz na danou urbanistickou koncepci zelených pásů podél vodoteče hodnotil jako příliš obecný na to, aby sám o sobě ospravedlnil zásah s tak závažným následkem. Připomněl přitom, že soudům ani nepřísluší hodnotit, jaké konkrétní řešení by mělo být z hlediska územního plánování preferováno[5].

Ústavní soud se podrobně zabýval i argumentem o narušení soukromí sousedů „nahlížením“ do jejich zahrad. Důsledně vzato by takové odůvodnění umožňovalo vyloučit jakoukoli novou výstavbu v blízkosti stávajících domů, neboť s každou novou stavbou je spojeno určité riziko „pohledového“ kontaktu se sousedními pozemky. Takový argument proto nemůže být bez dalšího považován za dostatečný důvod pro změnu funkčního využití území.

V kontextu hlavního závěru nálezu je tato kritika obzvláště významná. Pokud má změna územního plánu obstát navzdory existenci nepravomocného povolení, musí být odůvodněna velmi závažnými důvody. Nestačí pracovat s abstraktně legitimním cílem, nýbrž je třeba objasnit, proč právě v daném případě převažuje nad intenzivním soukromým zájmem konkrétního vlastníka.

Co z nálezu vyplývá pro praxi

Pro vlastníky a investory, jejichž pozemky jsou dotčeny změnou územního plánu, je podstatné, že ochrana jejich postavení nezačíná až právní mocí povolení. Je-li stavební záměr dlouhodobě v souladu s územním plánem, bylo-li vydáno alespoň nepravomocné povolení a veřejná správa svým postupem vlastníka utvrzovala v realizovatelnosti jeho záměru, může vzniknout legitimní očekávání hodné ústavněprávní ochrany. To sice samo o sobě nebrání změně územního plánu, avšak významně to zvyšuje požadavky na její odůvodnění.

Pro obce nálezný znamená, že změna funkčního využití pozemků, na nichž již probíhá povolovací řízení, vyžaduje kvalifikované a konkrétní odůvodnění. Obecné odkazy na urbanistickou koncepci nebo abstraktně formulovaný veřejný zájem nemusí obstát. Pokud obec sama svými předchozími kroky přispěla k tomu, že vlastník mohl důvodně předpokládat realizovatelnost stavby, musí tuto okolnost do své úvahy plně promítnout. Čím intenzivněji byla důvěra vlastníka v možnost realizace záměru veřejnou mocí podpořena, tím přesvědčivější musí být důvody, které následnou změnu regulace ospravedlňují.

Hlavní přínos nálezu spočívá v posunu od čistě formálního pojetí otázky právní moci povolení k materiálnímu hodnocení důvěry jednotlivce ve veřejnou správu a pokročilosti stavebního záměru. Pro praxi to znamená vyšší nároky na odůvodnění změn územních plánů a současně silnější ochranu stavebníků, jejichž důvěru v realizovatelnost záměru veřejná moc sama pomáhala vytvářet. V obecnější rovině Ústavní soud formuloval důležité pravidlo: čím větší úsilí na přípravu realizace záměru již bylo vynaloženo, tím intenzivnější zásah do jiných ústavně zaručených práv či veřejných statků musí hrozit, aby změna územního plánu obstála.



Mgr. Bc. Edward Cimini,
advokátní koncipient

**sokol
novák
tdpa**

[Sokol, Novák, Trojan, Doleček a partneři, advokátní kancelář s.r.o.](#)

Na strži 2102/61a
140 00 Praha 4

Tel.: +420 270 005 533
e-mail: info@sntd.cz

[1] Odst. 21 Nálezu.

[2] Odst. 3 Nálezu.

[3] Odst. 18 Nálezu.

[4] Odst. 17 Nálezu.

[5] Odst. 21 Nálezu.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)

- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních - hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)