

V Táboře dne 30. ledna 2019

Věc: analýza rizika nutnosti nahradit vlastníkům pozemků újmu způsobenou zrušením či omezením zastavitelnosti pozemků

Zadání a podklady

Na základě objednávky města Příbram ze dne 13. 12. 2018, č. OBJ1811108 jsem se zabýval otázkou rizik toho, že v případě zrušení či omezení zastavitelnosti pozemků provedené změnou územního plánu bude město nuceno nahradit dotčeným vlastníkům vzniklou újmu.

Ke zpracování analýzy jsem měl k dispozici následující podklady:

- objednávku ze dne 13. 12. 2018,
- specifikaci požadavku zpracování právní analýzy ze dne 5. 12. 2018,
- územní plán města Příbram.

Obecné podmínky pro vznik povinnosti k náhradě

V první řadě považuji za důležité zdůraznit, že řešení náhrady za zásah do vlastnického práva změnou územního plánu bude mít ve většině případů smysl až v okamžiku, kdy vlastník neúspěšně napadne změnu u správního soudu. Nejprve se tedy řeší otázka toho, zda byl územní plán schválen zákonným postupem a zda je i obsahově se zákonem v souladu. To v sobě zahrnuje mimo jiné posouzení toho, zda pro přijetí změny existovaly dostatečné a legitimní důvody a zda je změna regulace přiměřená.

Pokud správní soud rozhodne, že územní plán (jeho změna) je nezákonný, zruší jej a město je povinno pochybení napravit. Ze zrušení nezákonného územního plánu ve většině případů povinnost k náhradě za omezení vlastnického práva nevznikne. Zvláště v případě zrušení změny územního plánu, kdy by se již samotným rozsudkem obnovila původní zastavitelnost pozemků, zpravidla žádná další újma vlastníkům nevznikne. Výjimkou by mohly být situace, kdy by vlastník měl již v pokročilé fázi přípravy konkrétní investiční záměr, a průtahy způsobenými nezákonným územním plánem by vznikla nějaká konkrétní vyčíslitelná újma. Jednalo by se pojmově o náhradu škody způsobenou při výkonu veřejné moci podle zákona č. 82/1998 Sb. I v těchto případech ale soudy zatím spíše judikují, že náhrada za vzniklé ztráty nenáleží, protože škoda nevznikla zrušením územním plánem, ale zrušujícím rozsudkem soudu a ten zase není nezákonný, když naopak nezákonnost napravuje (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3079/2016).

Povinnost k náhradě tedy bude zpravidla nutné řešit až v okamžiku, kdy vlastník napadne žalobou ve správním soudnictví zákonnost územního plánu a neuspěje. Pokud by vlastník žalobu na zrušení územního plánu (nebo jeho změny) nepodal, jeho šance na vysouzení náhrady se podle mého názoru výrazně sníží, protože civilní soud bude k věci přistupovat tak, že vlastník nevyňaložil dostatečné úsilí k ochraně svých práv.

Povinnost k náhradě by mohla vyplynout ze čtyřech právních předpisů:

- čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle kterého vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Toto ustanovení Listiny nepotřebuje ke své aplikaci žádnou další konkretizaci zákonem, náhradu by soudy mohly přiznat i přímo s odkazem na něj. Pokud tedy např. některé podmínky stanovené stavebním zákonem náhradu neumožňují, bude se muset soud zabývat tím, zda tyto podmínky neomezují ústavně zaručené právo vlastníků nepřiměřeně. Základní otázkou bude, zda došlo k takovému omezení vlastnického práva, že už by bez náhrady bylo nespravedlivé.
- § 1039 odst. 1 občanského zákoníku, podle kterého za omezení vlastnického práva nebo vyvlastnění věci náleží vlastníkovu plná náhrada odpovídající míře, v jaké byl jeho majetek těmito opatřeními dotčen. Toto ustanovení se zatím v praxi z neznámých důvodů neaplikuje.
- § 102 stavebního zákona, podle kterého se nahrazuje prokazatelná majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu nebo vydání nového územního plánu. Toto ustanovení obsahuje množství podmínek, které omezují situace, ve kterých je možné jej použít. Mezi ty nejpodstatnější patří to, že náhrada nenáleží vlastníkovu, který do 5 let ode dne nabytí účinnosti územního plánu, který mu umožnil pozemek zastavět, nezískal územní rozhodnutí nebo jiné oprávnění s účinkem územního rozhodnutí podle stavebního zákona
- zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, podle kterého se nahrazuje škoda vzniklá nezákonným rozhodnutím, které bylo zrušeno nebo nesprávným úředním postupem. Podmínkou aplikace tohoto zákona je to, že nějaký správní akt byl zrušen pro nezákonnost nebo že při jeho vydávání došlo k procesním pochybením. V oblasti územního plánování se domnívám, že procesní pochybení mají přezkoumávat správní soudy na základě žaloby vlastníků domáhajících se zrušení územního plánu nebo jeho změny. Pokud vlastník takovou žalobu nepodal nebo s ní nebyl úspěšný, je riziko to, že by civilní soud konstatoval nesprávný úřední postup, velmi nízké.

Judikatura soudů k otázce náhrady za omezení vlastnického práva v územním plánování je stále ve svých počátcích. Soudy zatím nedaly komplexní odpověď na to, v jakých situacích a v jaké výši se má náhrada přiznávat. Některé parametry ale už jsou jasnější. K nim patří zejména tyto:

- náhrada nenáleží jen za úplné zrušení zastavitelnosti, ale i za její významnější omezení,
- náhrada se nepřiznává za jakákoliv omezení zastavitelnosti, ale pouze za ta, které významněji snižují využitelnost pozemků (rozsudek NS 22 Cdo 1425/2014),
- náhrada by měla nastoupit v případech, kdy novou regulací využitelnosti území dojde k narušení rovnováhy mezi soukromými zájmy vlastníka pozemků a veřejným zájmem obce na smysluplné regulaci stavebního rozvoje svého území,
- náhradu lze přiznat i za omezení vlastnického práva územním plánem, které nelze podřadit přímo pod situace předvídané § 102 stavebního zákona. V takovém případě se náhrada přiznává přímo na základě čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (rozšířený senát NSS 1 Ao 1/2009-120, ÚS Pl. ÚS 41/97),
- nárok na náhradu nemají vlastníci, kteří nabyli pozemky jako nezastavitelné, poté jim územní plán umožnil zastavitelnost a pak dalšími změnami byl opět zařazen mezi pozemky nezastavitelné (rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 2291/2016),

- nárok na náhradu se promlčuje v obecné promlčecí době 3 let. Promlčecí doba začíná běžet dnem následujícím po dni, kdy nabyl účinnost územní plán, který zrušil či omezil zastavitelnost.

Co se má nahrazovat

Pokud jde o to, jaká újma a v jakém rozsahu se má nahrazovat, dá se hovořit o 3 odlišných skupinách nároků:

- 1) **náhrada snížené hodnoty pozemku** – je zřejmé, že obvyklá cena zastavitelného pozemku je zpravidla výrazně/násobně vyšší, než pozemku nezastavitelného. Stavební zákon uvádí v § 102 odst. 2, že se mají nahradit náklady na koupi pozemku. To považuji za chybu v zákoně, protože vlastníkoví pozemek zůstane, proto se nemá nahrazovat kupní cena, ale právě rozdíl v ceně pozemku zastavitelného podle původní a podle nové regulace. Rozdíl v obvyklé ceně se bude muset prokázat znaleckým posudkem nejlépe s využitím porovnávací metody (porovnáním s realizovanými prodeji obdobných pozemků v obdobné lokalitě ve srovnatelném čase).
- 2) **náklady na přípravu výstavby** – zde jde o faktické realizované výdaje, které po změně regulace nebude možné využít pro realizaci výstavby. Nejtypičtěji si je lze představit jako náklady na přípravu projektové či jiné dokumentace nebo náklady na přivedení sítí technické infrastruktury na hranici pozemku.
- 3) **ušlý zisk** – v případě rozhodování o ušlém zisku soudy hovoří o tom, že povinnost k náhradě ušlého zisku vzniká pouze v případě, kdy se konkrétní podnikatelský záměr dostal do takové fáze přípravy, že vzhledem k obvyklému chodu věcí se dá vznik zisku očekávat. Jinými slovy, musí již existovat konkrétní podnikatelský záměr způsobilý generovat zisk a současně být v pokročilém stádiu povolování. Hypotetická možnost zastavení pozemků nebo potenciální zastavení pozemků stavbami pro individuální bydlení podmínky pro přiznání nároku na náhradu ušlého zisku nesplňují.

Konkrétní otázky vztahující se k situaci v Příbrami

Ve specifikaci požadavku na zpracování analýzy jsou uvedeny dva problémové okruhy, kterým je potřeba se zvláště věnovat. Jde o otázku pětileté lhůty uvedené v § 102 odst. 3 stavebního zákona a dále vliv této lhůty v situaci, kdy územní plán Příbrami byl vydán jako úprava územního plánu z roku 2002 v roce 2018:

- **pětiletá lhůta** – to, zda je lhůta uvedená v ust. § 102 odst. 3 stavebního zákona bezpečnou nezpochybnitelnou pojistkou bránící domožení se náhrady, považuji za nejdůležitější a současně nejméně jistou v celé této problematice. Rozhodně se nedomnívám, že lze problém uzavřít jednoduše tím, že § 102 odst. 3 stavebního zákona jakoukoliv náhradu vylučuje. Názor MMR nepovažuji za klíčový, protože to nebude MMR, kdo bude o nárocích rozhodovat. A také proto, že soudy již vyložily, že čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) je možné a nutné aplikovat i přímo a přiznávat náhrady i v případech, na které podmínky stanovené stavebním zákonem nedopadají. Současně je podle mého názoru jisté, že zmíněná lhůta dříve či později bude napadena u Ústavního soudu s tím, že je s Listinou v rozporu (protože Listina žádnou takovou podmínku neobsahuje a protože tato podmínka v mnoha případech bude vylučovat nárok na náhradu, který jinak z Listiny vyplývá). Existují tedy hned 2 způsoby, jak může být lhůta zpochybněna. To, zda lhůta obstojím se nedá v tuto chvíli s dostatečnou mírou jistoty odhadnout. Můj osobní

názor je takový, že lhůta 5 let je příliš krátká a že z hlediska principů územního plánování a potřeby stability pro všechny zúčastněné subjekty je zde velké riziko, že neobstojí. Z důvodu opatrnosti při nakládání s veřejnými prostředky bych doporučoval postupovat spíše zdrženlivě. To znamená nepřistoupit ke zrušení zastavitelnosti v takovém rozsahu, aby případná náhrada byla pro město přílišnou zátěží.

- **vydání ÚP Příbram formou úpravy** – v tomto bodě se domnívám, že forma, kterou byl územní plán vydán, pro posouzení podstatná není. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 2. 2012, č. j. 7 Ao 5/2011 – 100 konstatoval, že „*Výsledkem úpravy dosavadní územně plánovací dokumentace podle § 188 odst. 1 stavebního zákona je pak nový územní plán... Výsledkem úpravy územně plánovací dokumentace ve smyslu § 188 odst. 1 stavebního zákona, schválené před 1. 1. 2007, je tedy nový územní plán ze dne 12. 10. 2010, který má svůj právní osud.*“ Upravený a zákonnou procedurou vydaný upravený územní plán se tak podle citovaného rozhodnutí NSS chová jako nový územní plán. Situace je tak podle mě analogická tomu, pokud by byly pozemky poprvé vymezeny jako zastavitelné v roce 2002 a poté byl v roce 2018 vydán zcela nový ÚP, kdy by stejné pozemky opět vymezil jako zastavitelné. Otázka tedy zní, zda se lhůta 5 let při vydání každého nového územního plánu „obnovuje“ nebo zda je podstatné to, kdy se pozemky staly zastavitelnými poprvé. Přikláním se k názoru, že v takovém případě se má lhůta počítat znovu od vydání úpravy ÚP, resp. od vydání nového ÚP. Vycházím z toho, že územní plán má pro všechny zúčastněné subjekty garantovat stabilitu a kontinuitu v možnostech využití pozemků. V roce 2018 získali vlastníci „garanci“ toho, že dalších 5 let budou moci usilovat o realizaci stavebních záměrů. Domnívám se současně, že pokud by záhy po vydání úpravy ÚP bylo započato se změnou, která má výrazně redukovat zastavitelné plochy, nemusela by taková změna uspět v případném soudním přezkumu zákonnosti, a to nejspíše v testu proporcionality, když bude město těžko hledat legitimní cíl/racionální důvod, proč takto záhy po schválení ÚP významným způsobem měnit koncepci zastavitelných ploch.

Připomínám ovšem (jak již bylo uvedeno výše v obecné části analýzy), že nárok na náhradu nemají podle názoru Nejvyššího soudu vlastníci, kteří nabyli pozemky jako nezastavitelné, poté je územní plán vymezil k zastavění a následně byla zastavitelnost opět zrušena. U těchto vlastníků k žádnému zásahu do vlastnického práva nedošlo, protože jejich vlastnické právo se následným zrušením zastavitelnosti pouze vrátilo do svého původního rozsahu. U takovýchto pozemků bych naopak viděl zrušení zastavitelnosti i relativně krátce po vydání upraveného ÚP z hlediska hrozící náhrady za poměrně bezpečné (s výjimkou pozemků, kde již vlastníci vynaložili větší náklady na přípravu výstavby).

K mechanismu vymáhání náhrady

O tom, že je město povinno komukoliv náhradu vyplatit, musí rozhodnout soud (pokud se město nerozhodne zaplatit dobrovolně). O náhradě (na rozdíl od přezkumu územního plánu) nerozhodují správní soudy, ale soudy civilní. Příslušným by byl Okresní soud v Příbrami.

Před podáním žaloby by měl vlastník písemně vyzvat město k poskytnutí náhrady. Výzva má podle zákona obsahovat doklady prokazující vznik a výši újmy. Nedojde-li poté k dohodě mezi obcí a vlastníkem, musí se vlastník obrátit na soud.

V řízení bude vlastník jako žalobce povinen prokázat, že mu nějaká újma vznikla, že se tak stalo v příčinné souvislosti se změnou územního plánu a jaká je výše újmy.

Strana soudního sporu, která nebude s výsledkem spokojená, může podat odvolání ke krajskému soudu. Odvolání má odkladný účinek. Pokud krajský soud odvolání zamítne, nabývá rozsudek právní moci, je pro strany sporu závazný a povinnosti z něj vyplývající je možné exekučně vymáhat.

Za podání návrhu/žaloby platí navrhovatel soudní poplatek ve výši 5% ze žalované částky. Na rozdíl správního soudnictví je podstatnější otázka náhrady nákladů řízení. Ten, kdo v řízení neuspěje, je zpravidla povinen nahradit úspěšnému účastníkovi náklady řízení. Jejich výše se odvíjí rovněž od výše žalované částky a dále od počtu úkonů, které řízení učinil právní zástupce. Protože se jedná o složitá řízení s velkým počtem úkonů a s relativně vysokou žalovanou částkou, bývají náklady řízení vysoké. Rozhodně je potřeba počítat s tím, že mohou snadno významně přesáhnout 100 tis. Kč. A protože se může stát, že odvolací soud na základě odvolání napadený rozsudek zruší a vrátí projednání k okresnímu soudu, náklady pak mohou násobně narůstat.

Oproti správnímu soudnictví má ale právo na náhradu nákladů řízení i obec (město). To znamená, že žalobci budou rovněž před podáním žaloby stát před rozhodnutím, zda chtějí riskovat to, že v případě prohry budou muset zaplatit statisícové náklady neúspěšně žalovanému městu. A k tomu si samostatně platit svého právního zástupce, jehož odměna se většinou neodvíjí od úspěchu ve věci, ale musí jí platit průběžně bez ohledu na vývoj sporu. To znamená, že ne každý vlastník bude ochoten riziko neúspěchu v soudním sporu podstoupit a ne každý, kdo to bude v námitkách uvádět, pak skutečně podá žalobu.

Doporučení k dalšímu postupu

Jak vyplývá z výše uvedeného, existuje významné riziko, že soudy nakonec nebudou akceptovat pětiletou lhůtu stanovenou v § 102 odst. 3 stavebního zákona. Navíc úprava územního plánu vydaná v roce 2018 představuje z hlediska práva nový územní plán, který vlastníkům garantoval „nových“ 5 let zastavitelnosti zajištěných povinností města v případě jejího zrušení nahradit vzniklou újmu.

Proto lze doporučit, aby:

- a) zastavitelnost byla zpočátku zrušena jen v plochách, v nichž vlastníci nabyli pozemky jako nezastavitelné.
- b) ke zrušení zastavitelnosti přistoupilo město v omezeném rozsahu a na něm si „vyzkoušelo“, jak se bude vyvíjet odpor vlastníků a jejich požadavky,
- c) ke zrušení zastavitelnosti přistoupilo město v situaci, kdy bude naléhavě potřebovat vymezit nové zastavitelné plochy pro konkrétní účely a vlastníci současných zastavitelných ploch nebudou ochotni své pozemky k těmto účelům poskytnout.

Pokud by zastupitelstvo uvažovalo o zrušení zastavitelných ploch ve větším rozsahu, je možné odkázat také na § 102 odst. 7 stavebního zákona. Podle něj v případě, kdy po vyplacení náhrady dojde ve lhůtě 5 let k takové změně územního plánu, která vrátí pozemek do režimu původní zastavitelnosti, je vlastník povinen náhradu vrátit. Pokud by se tedy stalo, že soud rozhodne o náhradě ve výši, která bude pro město neakceptovatelná, bude moci dojít ke změně, která finanční zátěž města výrazně sníží. Samozřejmě i v tomto případě zaznamená město finanční ztráty (náklady na opakované změny ÚP, náklady na právní zastoupení), ty však budou pro město mnohem přijatelnější.

Mgr. Vítězslav Dohnal, advokát
Advokátní kancelář Dohnal & Bernard, s. r. o.