

Zadavatel:

Město Příbram

IČO 00243132
Tyršova 108
261 19 Příbram I

V Brně dne 3. 9. 2024

Právní analýza k možnostem zrušení zastavitelnosti plochy
SO2 – Fantova louka

1

Zpracovatel:

David Zahumenský, advokátní kancelář, s.r.o.
se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, 602 00 Brno
IČO: 08801568, DIČ CZ08801568

Zpracovali:

- a) Mgr. David Zahumenský, advokát
- b) Mgr. Vendula Zahumenská, Ph.D., právnička

I. ZADÁNÍ

1. Město Příbram (dále jen Město) se na naši advokátní kancelář obrátilo s žádostí o posouzení situace ohledně zrušení zastavitelnosti plochy SO2 (resp. částečného zachování zastavitelnosti v okrajových částech plochy se zpřísněním podmínek pro výstavbu) vymezené Územním plánem Města (dále jen „Platný ÚP“). Město řeší jednak riziko zrušení změny Platného ÚP soudem, dále pak otázku případných náhrad za změnu v území. Město také řeší, jak území ochránit do doby vydání změny územního plánu, proto se v této analýze věnujeme i tomuto tématu.

II. SITUACE V ÚZEMÍ

2. Platný ÚP vznikl úpravou dle § 188 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon (dále také jen „starý stavební zákon“) a je účinný ke dni 17.07.2018. Jeho Změna č. 1 ÚP je účinná ke dni 01.10.2021. Nyní se pořizuje Změna č. 2, o jejímž pořízení bylo rozhodnuto dne 14. 2. 2022, přičemž 7. 5. 2024 se konalo opakované veřejné projednání.

3. Plocha SO2 (dále jen „Lokalita“) je tedy vymezena v Platném ÚP minimálně od 17. 7. 2018, pokud bychom čistě formálně počítali běh pětileté lhůty vzhledem k dostatečné právní jistotě právě od okamžiku, kdy byl původní územní plán Města upraven v souladu s § 188 odst. 1. starého stavebního zákona. Změna č. 1 se regulace Lokality významněji nedotkla (z hlediska etapizace apod.), což je patrné ze srovnávacího textu připraveného při pořizování Změny č. 1:

~~Plochy smíšené obytné – bydlení městské jsou území s výraznou převahou bydlení, dějů a zařízení a s ním souvisejících činností, dějů a zařízení poskytujících služby pro bydlení – a to jak individuálního (rodinné domy), tak kolektivního (bytové domy) charakteru.~~

Plochy smíšené obytné – bydlení městské jsou území s výraznou převahou bydlení, dějů a zařízení a s ním souvisejících činností, dějů a zařízení poskytujících služby pro bydlení - a to jak individuálního (rodinné domy), tak kolektivního (bytové domy) charakteru.

Hlavní a přípustné funkční využití: stavby pro bydlení, školská zařízení, kulturní zařízení, sportovní zařízení, zdravotnická a sociální zařízení, církevní zařízení, malá ubytovací zařízení (do kapacity 20 lůžek), zařízení veřejného stravování, obchodní zařízení (do kapacity 500 m² hrubé užitné plochy), drobná nerušící výroba a služby (do kapacity 100 m² hrubé užitné plochy).

Podmíněně přípustné funkční využití: stavby pro veřejnou správu, ubytovací zařízení (do kapacity 50 lůžek), obchodní zařízení (do kapacity 1.000 m² hrubé užitné plochy), výroba nerušící a služby (do kapacity 200 m² hrubé užitné plochy) - výjimečně i nadmístního významu, při rodinných domech stavby pro drobné zemědělské hospodaření (pro vlastní potřebu). *Podmínkou je, že nesmí být v rozporu s hlavním funkčním využitím, nesmí narušit stávající charakter území a nesmí snižovat svým provozem obytný standard území.*

Nepřípustné funkční využití: veškeré způsoby využití, které nejsou uvedeny jako hlavní, přípustné, nebo podmíněně přípustné funkční využití..

Prostorové uspořádání: ~~- maximální zastavěnost pozemku nadzemními objekty: 25%; minimální zastoupení zeleně (na terénu) na pozemku: 40%; minimální velikost pozemku: 800 m² (rodinné domy izolované), resp. 400 m² (rodinné domy řadové), resp. neregulováno (bytové domy).~~

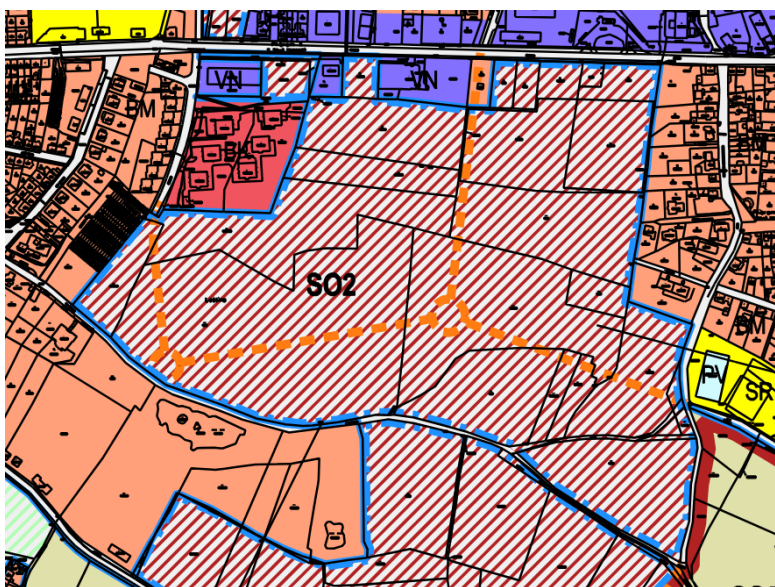
Lokalita S02 - doplňující podmínky:

- lokalita určena přednostně pro zástavbu kolektivní (bytové domy)
- ~~max. zastavěnost pozemku nadzemními objekty: 30%~~
- max. podlažnost: 4 nadzemní podlaží (5 nadzemních podlaží - v případě zastřešení šikmou střechou a využití podkrovní)
- hlavní veřejná prostranství budou orientována na dominantu Svaté Hory
- doprava: lokalita bude napojena na stávající skelet sítě nových obslužných komunikací min. ve 3 napojovacích bodech
- pozn.: pro lokalitu je zpracována územní studie

4. Jedná se o toto území:



5. Podle hlavního výkresu Platného ÚP vypadá situace takto:



6. Pro Lokalitu byla v roce 2005 pořizena Územní studie „Urbanistická studie Fantova Louka, Příbram“, její aktuálnost byla ověřena 6. 2. 2018. Územní studie je vložena do evidence územně plánovací činnosti.

7. **Pro lokalitu není v Platném ÚP nastavena žádná další podmínka typu**

etapizace, vydání regulačního plánu atp. Možnost výstavby tedy nebyla Platným ÚP nijak omezena.

8. Pro Lokalitu byl zpracován v roce 2023 odborný hydrologický posudek – Hydrogeologický a hydrologický průzkum a posudek – Fantova louka, Příbram p. č. 1378/1, 1384/5 a 4600/2, k.ú. Příbram (dále jen „Posudek“), neboť se zde nachází přírodně cenný mokřad a vyskytují se zde vzácné druhy živočichů a rostlin. Aktuálně je také vedeno orgánem ochrany přírody řízení ohledně registrace významného krajinného prvku – mokřadu ve smyslu § 6 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

9. Z Posudku vyplývají tyto relevantní závěry:

- a) Pozemky v severní části zájmového území poblíž ulice Žižkova („severní polygon“ viz Obr. 39) nevykazují mokřadní prvky. Pozemky jsou výše položené než jižněji vyvinutý mokřad a jsou budovány mírně odlišnými sedimenty s vyšší propustností, než je tomu v jižní části zájmového území s vyvinutým mokřadem. Tudíž se jedná o poměrně suché území a nebylo zde nutné z pohledu záměrů minulých období budovat odvodňovací rýhy či meliorace. Proto je tato část zájmového území bez odvodňovacích struh, ale také bez výskytu biotopu specifického pro mokřad.
- b) Jižní oblast zájmového území mezi koupalištěm, resp. požární nádrží na východě a bytovou zástavbou na západní straně Fantovy louky, je tvořena přírodními biotopy střídavě vlhkých bezklencových luk a vlhkých pcháčových luk s uplatněním vlhkých tužebníkových lad. Svou polohou vůči vodnímu režimu tvoří základnu pro rozšiřování některých zvláště chráněných druhů rostlin, např. kosatce sibiřského.



Obr. 40: Jižní polygon - Parcely dotčené mokřadem s vyznačením průběhu drenážního systému (modře) a rýhy (červeně) přivádějící srážkovou vodu z prostoru ulice Žižkova.

- c) Pozemky vně severního polygonu: pozemky mezi ulicemi Žižkova a tzv. severním polygonem jsou již z větší části zastavěné. Nezastavěné jsou pouze některé pozemky. Uvedené pozemky jsou situovány při severním okraji infiltrační oblasti posuzovaného území. Jsou zarostlé bujnou, neupravovanou vegetací, která ovlivňuje vysokou mírou evapotranspirace infiltrační poměry v ploše pozemků. Výstavba na těchto pozemcích by neměla mít významný vliv na stávající hydrologické a hydrogeologické poměry zájmového území v případě, že budou dodrženy vymezené podmínky.
- d) Pozemky severního polygonu: Na tomto území by realizace plánované zástavby neměla narušit dotaci jak povrchového zásobování mokřadu, tak kolektoru podzemních vod srážkovými vodami, za stanovených podmínek.
- e) **Jižní polygon, resp. jižní část Fantovy louky je pro zachování současného biotopu velice významná a pro začlenění do územního plánu s plánovanou zástavbou nevhodná.** Průzkumnými pracemi byl zastižen a ověřen tzv. izolátor, který plní významnou funkci pro stávající hydrologické a hydrogeologické poměry mokřadní části Fantovy louky.

Porušením izolační funkce sedimentárního souvrství by došlo k zásadním změnám, které lze očekávat v případě stavebních aktivit v hodnoceném polygon... Důležitou podmínkou životaschopnosti stávajícího mokřadního biotopu je dotace povrchové vody přítoky z okolních ploch, které nejsou na území mokřadu... Popsaný zdroj povrchové vody nezbytný pro životaschopnost biotopu mokřadu je nutné ochránit před negativními vlivy antropogenní činnosti a kontrolovat jeho funkčnost.

10. Pro Lokalitu vydal Městský úřad Příbram, stavební úřad dne 14. 4. 2006 územní rozhodnutí o umístění stavby pro stavbu: Splašková a dešťová kanalizace v lokalitě Fantova louka, Leština a Radní vrch na pozemcích: pozemkové parcely 1374/1, 1389/1, 1389/41, 1392, 1394, 1395/96, 1395/97, 3195, 3196, 3201, 3218, 3219, 3221, 3222/2 a 4600/2 v kat. území Příbram čj. SÚ/ 7824/2006/Ks (dále jen „Územní rozhodnutí“). Toto rozhodnutí ale již zřejmě není platné, resp. nemáme informaci, že by jeho platnost byla prodloužena.

III. PRÁVNÍ ZHODNOCENÍ

A. Zrušení (významné omezení) zastavitelnosti

11. Územní plánování se děje ve veřejném zájmu.¹ V jeho průběhu může docházet k zásahům do vlastnického práva, což znamená, že územní plán může mj. určovat vlastníkům, jak mohou pozemky využívat, v některých případech bez náhrady za omezení vlastnického práva. Územní plán vyjadřuje rovnováhu a kompromis mezi zájmy obce, stanovisky dotčených orgánů hájících veřejné zájmy, vlastníků pozemků a staveb i sousedních obcí. Cílem je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů při harmonickém využití území.² Konkrétní způsob řešení územního plánu je na samosprávě. To potvrzuje i konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu (NSS):

6

„Ve skutečnosti tedy vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podobu a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým

¹ § 39 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona.

² V rozsudku ze dne 31. 8. 2011, čj. [1 Ao 4/2011-42](#)

způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“³

12. **Ze samotného územního plánu investorům a vlastníkům obecně nikdy nevyplývá legitimní očekávání, že „se vše podaří a bude se realizovat daný záměr“ a že územní plán bude po mnoho let (často v představách investorů i desítky let) zakonzervovaným, stabilním a neměnným dokumentem.** To potvrzuje judikatura Nejvyššího správního soudu, podle které nikdo nemá nárok, resp. subjektivní veřejné právo, na to, aby jeho pozemek byl v územním plánu určen k určitému konkrétnímu využití. Územní plán je jednoduše jenom plán. 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.“⁴ Podobně pak lze uvést toto rozhodnutí: „Ve světle shora uvedených skutečností má zásadní význam skutečnost, že z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití. Nejvyšší správní soud si je pochopitelně vědom skutečnosti, že právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným (viz čl. 11 Listiny základních práv a svobod), přičemž z podstaty tohoto práva v sobě nepochybně implicitně zahrnuje i právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat. Tento atribut vlastnického práva však nelze vykládat tak, že by se vlastník takového zhodnocení mohl domáhat na jiných osobách, včetně veřejné moci. (Shodně též rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008–51)“.⁵

13. Judikatura zdůrazňuje, že územní plán může a má do jisté míry přehodnocovat stávající využití území: „Nový územní plán by měl respektovat určitou kontinuitu. Zároveň je ovšem příležitostí pro přehodnocení dosavadního stavu. Změny v území mohou být pro některé dotčené osoby změnami k horšímu. Kdyby něco takového mělo být vyloučeno, musely by postupy v územním plánování být nastaveny jinak. Omezení vlastnického práva ke zrušení územního plánu nebo jeho části ještě nestačí. K tomu by muselo přistoupit něco podstatně závažnějšího – a to exces v územním plánování a/nebo nedodržení

³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. [2 Ao 2/2007-73](#), publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS.

⁴ Usnesení ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 3108/09.

⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008 - 42; ze dne 11. 9. 2008, č. j. 8 Ao 2/2008 - 151; či ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 AOs 2/2012 - 27.

zákonných mantinelů."⁶

14. Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon“) dokonce obcím ukládá jako povinnost přehodnocování podmínek v území v § 16: „*Obec a kraj soustavně sledují uplatňování jimi vydané územně plánovací dokumentace a vyhodnocují je podle tohoto zákona. Dojde-li ke změně podmínek, za kterých byla územně plánovací dokumentace vydána, pořídí změnu příslušné územně plánovací dokumentace.*

15. V judikatuře se aplikace tohoto ustanovení (resp. jeho předchůdce v zákoně č. 183/2006 Sb.) projevuje kupř. tímto závěrem: „*Odpůrkyně tak byla povinna v územním plánu v rámci svých úkolů v přijaté urbanistické koncepci reflektovat podmínky v území, prověřovat potřebnost změn v území mj. s ohledem na vliv užívání území na hospodárné využívání veřejné infrastruktury a usilovat o to, aby stanovené podmínky umožňovaly kvalitní bydlení. Pokud tedy dosavadní vývoj v území ohrožoval fungování veřejné infrastruktury, resp. by realizace výstavby na již vymezených zastavitelných plochách v rozporu s původními předpoklady nevedla ke vzniku kvalitního bydlení z důvodu nedostatečnosti veřejné infrastruktury, odpůrkyně byla v návaznosti zejména na § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona povinna na takový poznatek reagovat a přijmout takovou změnu dosavadní územně plánovací regulace, která by umožnila návrat k rovnovážnému řešení zajišťujícímu kvalitní urbanistickou strukturu obce neohrožující fungování veřejné infrastruktury.*“⁷ Soud sice reagoval na nutnost redukovat zastavitelné plochy kvůli chybějící veřejné infrastruktuře, ovšem rozsudek je zcela (nebo spíše ještě lépe) přenositelný na silné důvody ochrany životního prostředí a nutnost reagovat na dopady klimatické změny.

16. Dále lze ve vztahu k otázce obecné možnosti změnit regulaci v územním plánu, i když to bude představovat zásah do vlastnického práva, dohledat tento názor soudu: „*Při dodržení **zásady minimalizace zásahu do základního práva jednotlivce a jeho subsidiarity** přitom platí, že a) majitel pozemku nemá právní nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy zahrnující pozemky v jeho vlastnictví, které by plně vyhovovaly jeho soukromoprávním zájmům (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 – 17, či již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42); b) volba a konkrétní podoba využití určitého území je výsledkem politické procedury v podobě schvalování zadání a následně pořizovatelem zpracovaného návrhu územního plánu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73); c) účelem územního plánu, který stanoví rozvoj obce i na desítky let dopředu, je dospět k harmonickému využití území (srov. § 18 odst. 1 stavebního zákona).*“ (Rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2017, č. j. 5 As 248/2015 – 38).

17. Dále soudy říkají: „*Jinými slovy, uplynutím shora popsané 5leté lhůty, během níž nebyl získán veřejnoprávní akt nezbytný k realizaci výstavby, již právní úprava vlastníkovi*

⁶ Krajský soud v Plzni, 15. 3. 2017 59 A 5/2016 – 106.

⁷ Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. 9. 2023, č. j. 54 A 45/2023 – 63.

*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 nepřijatelně překvapivou.***" (Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. 9. 2023, č. j. 54 A 45/2023 – 63.). Evidentně tedy soudy připouští, že ke změnám v územních plánech v důsledku změn podmínek prostě dochází.

18. Abychom tedy shrnuli uvedené judikatorní názory, zásahy do vlastnického práva (redukce zastavitelnosti) jsou možné, někdy dokonce i nutné kvůli veřejným zájmům. Územní plánování ale musí při výše popsaném omezování vlastnického práva respektovat **zásadu přiměřenosti, nediskriminace a vše musí být velmi dobře odůvodněno** (což je v případě posuzované lokality SO2 podle našeho názoru splněno). Zásahy se dále musí omezit jen na nezbytně nutnou míru (proto je ke zvážení ponechání částečné zastavitelnosti tam, kde to Posudek, byť za přísných podmínek, připouští), musí se dít nejšetrnějším možným způsobem, nesmí být diskriminační a obec nesmí projevit libovůli.⁸

19. Opakovaně se k tomu vyjadřuje Nejvyšší správní soud, který s odkazem na svou ustálenou judikaturu „*podotýká, že k otázce přiměřenosti v pátém kroku algoritmu je třeba k soudnímu přezkumu přistupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí a posuzovat ji v kontextu práva obce na samosprávu, což inherentně obsahuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ v zákonem vymezených mantinelech. Územní plánování však na druhé straně představuje natolik závažný zásah do vlastnických a jiných majetkových práv, že se Nejvyšší správní soud nemůže zříct svého úkolu a je povinen bdít nad zjevnými excesy a extrémní zásahy do ústavních práv jednotlivce. Naplňuje tak svou přirozenou roli ochránce práv v celém komplikovaném procesu a dbá na to, aby případný zásah byl v souladu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahu.*“⁹

20. Jestli byla při zásazích do vlastnických práv splněna povinná kritéria, musí být seznatelné především z odůvodnění plánu. Územní plán nebo jeho změna, které by toto nerespektovaly, by mohly být zrušeny soudem (popř. krajským úřadem) při přezkumu daného opatření obecné povahy. **Kvalitním odůvodněním vycházejícím z doložitelných faktů lze do značné míry předcházet riziku zrušení územního plánu, resp. jeho části. Sám Nejvyšší správní soud opakovaně zdůrazňuje význam odůvodnění.**

21. Pokud jde o rozhodnutí zrušit zastavitelnost, můžeme na základě nám známých podkladů říci, že podle našeho názoru má **Město velmi dobrou pozici pro zrušení**

⁸ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 Ao 1/2009 ze dne 21.7.2009. Všechna rozhodnutí dostupná na www.nssoud.cz.

⁹ V rozsudku ze dne 31. 8. 2011, čj. [1 Ao 4/2011-42](#)

zastavitelnosti předmětných pozemků v tzv. jižním polygonu Lokality. Ke zvážení je nová regulace v plochách mimo severní polygon a v tzv. severním polygonu, kde je možné uvažovat i o jiném řešení, než je přímé zrušení zastavitelnosti.

22. K tomu, aby toto řešení u soudu obstálo, je třeba dodržet několik kroků:

- a) dobře změnu územního plánu odůvodnit (environmentální důvody v kombinaci s důvody klimatickými jsou ideální a z hlediska soudního přezkumu rovněž nejsilnější);
- b) nikoho nediskriminovat – ke shodným pozemkům přistupovat shodně (předpokládáme, že totožné podmínky – mokřad, už nikde jinde ve Městě nejsou, jde tedy pouze o srovnání pozemků v rámci Lokality, což za Město v podstatě udělal zmíněný Posudek);
- c) dodržet procesní postup (i když je třeba zdůraznit, že procesní chyby, které nevedou k zásahu do vlastnického práva, nebývají zpravidla důvodem pro zrušení územního plánu a soudy jsou k takovým pochybením velkorysé) a umožnit vlastníkům se vyjádřit zejména v rámci veřejného projednání změny;
- d) dodržet požadavky stavebního zákona a zvláštních zákonů.

23. Klíčové je, jak jsme opakovaně zmínili, odůvodnění a proporcionalita zásahu. Jak tedy ke zrušení zastavitelnosti z hlediska vlastnického práva přistoupit? Je zapotřebí dodržet postup používaný správními soudy, neboť to budou právě správní soudci, kdo bude o změně Platného ÚP rozhodovat a budou právě tímto způsobem o regulaci přemýšlet. Ten je následující: Město si musí položit pět níže uvedených otázek, pokud na ně bude schopno odpovědět ano (a tyto odpovědi zdůvodnit a hlavně popsat v odůvodnění změny územního plánu a vypořádání připomínek dotčených vlastníků), pak je značná šance, že podobně zhodnotí celou situaci i správní soudy. Předmětné otázky zní následovně:

- a) Má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod?**
- b) Je zásah činěn v nezbytně nutné míře?**
- c) Je zásah činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli?**
- d) Je zásah činěn nediskriminačním způsobem?**
- e) Je zásah činěn s vyloučením libovůle?**

24. Ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod můžeme vyložit tak, že si musí být Město jisté, že zasahuje do vlastnického práva kvůli jinému silnému veřejnému zájmu (to je splněno – existence mokřadu a cenných druhů rostlin a živočichů je podle našeho názoru s ohledem na judikaturu dostatečným důvodem). Tyto zájmy musí být v odůvodnění územního plánu řádně identifikovány a popsány. Z judikatury k tomu plyne (v tomto rozsudku je to srozumitelně popsáno): „*Ze samotné podstaty principu přiměřenosti plyne, že ve třetím kroku se poměřuje „něco k něčemu“.* Toto posuzování

přiměřenosti si lze představit jako poměrování na rovnoramenných vahách. V kontextu schvalování územních plánů se na jednu miskou vah položí míra veřejného zájmu na zvoleném řešení a právo obce na samosprávu. Na druhou miskou vah se položí tíha dopadů do práv navrhovatelů. Z právě uvedeného pro nyní posuzovaný případ mimo jiné vyplývá, že zcela zásadní je jasné vymezení cíle, který daná část územního plánu, proti které stěžovatelé brojí, sleduje. Pokud cíl není bezpochybně identifikován, není možné přiměřenost posoudit. Sledovaný cíl hraje zásadní význam v každém kroku testu proporcionality... Do základních práv stěžovatelů je zásadním způsobem zasahováno právě s odkazem na legitimní cíl zvýšení bezpečnosti silničního provozu. Proto otázka zvýšení této bezpečnosti musí být postavena najisto a opřena o relevantní důkazy ve správním spise. Nelze posoudit přiměřenost zvoleného řešení, a to v žádném kroku testu proporcionality, pokud není důkazně podloženo, v jaké míře řešení sledovaného cíle dosáhne. Bez toho nelze mít za splněný krok vhodnosti, nelze provést krok potřebnosti, ani vážení zájmů v posledním kroku. Váha veřejného zájmu na přeložce závisí právě na tom, jak moc zlepší bezpečnost silniční dopravy. To zahrnuje i posouzení, o jak významnou silnici se jedná a jaký je na ní provoz. Čím větší význam silnice a provozu na ní, tím větší bude veřejný zájem na zvýšení její bezpečnosti. Vypořádání této námítky krajským soudem je tedy nedostatečné, a rovněž v tomto ohledu je napadený rozsudek nepřezkoumatelný.¹⁰

25. Soudy k významu veřejného zájmu na ochraně životního prostředí jakožto důvodu pro rušení zastavitelnosti kupř. říkají: „Obec Metylovice v rozhodnutí o námítkách, v samotném územním plánu a jeho odůvodnění přesvědčivě zdůvodnila, kde spatřuje zvlášť závažný veřejný zájem na pásmu ochranné zeleně a proč není nakloněna masové zástavbě, překotnému urbanistickému rozvoji a především rozšiřování zástavby do volné krajiny. **Se stanoviskem obce se zcela ztotožňuje i dotčený orgán, odbor životního prostředí, který ve stanovisku k námítce navrhovatelky vyjádřil podporu chránit krajinné hodnoty v dané lokalitě.** Totožnou argumentaci obec zopakovala i ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Z koncepce, systematiky a cílů územního plánu obce Metylovice je navíc zřejmé, že ochrana životního prostředí, krajinného rázu a zachování ekologické stability je jednou z priorit tohoto obecního společenství, což se jako zelená nit vine celým územním plánem.“ (Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2011, sp. zn. 1 Ao 4/2011-42.)

26. V tomto rozsudku také zazněl další důležitý bod – stanovisko orgánu ochrany přírody. Pokud budou příslušné orgány na straně Města, je to klíčové. Jejich stanoviska totiž musí územní plán respektovat. Stanoviska dotčených orgánů jsou velmi silným argumentem pro zásah do vlastnického práva a soudy je, pokud jsou zákonná a dobře odůvodněná, plně respektují.

27. Doporučujeme jednoznačně odůvodnit změnu regulace i nutností reagovat na negativní dopady změny klimatu: „Pakliže navrhovatelka chtěla svůj projekt zasobovat

¹⁰ Rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, čj. 6 As 319/2021 – 111.

vodou z individuálního zdroje, je to v rozporu s rozhodnutím odpůrkyně o uspořádání koncepce veřejné infrastruktury. V obavě související s prohlubujícím se stavem sucha a rizikem vysychání studní nechce odpůrkyně připustit, aby „salámovým“ odčerpáváním podzemních vod jednotlivými stavebníky došlo ke ztrátě vody ve stávajících či nových studních. Protože si je odpůrkyně vědoma, že uvedená podmínka fakticky blokuje výstavbu, aktivně pracuje na jejím splnění... Soudu je z úřední činnosti známo, že v obcích v přímém sousedství... či blízkém okolí odpůrkyně... existují problémy se zásobováním vodou ze zdrojů podzemní vody pro veřejnou potřebu. Z uvedených řízení soud má soud též znalost o tom, že reálně dochází k budování nových přípojek a zřizování nových vrtů. Existenci obecně nepříznivé vodohospodářské situace posledních let v souvislosti s dlouhotrvajícími suchy a negativní prognózy budoucího vývoje způsobené klimatickou změnou pak soud považuje za notorietu."¹¹

28. S ohledem na uvedené doporučujeme rozpracovat tematiku sucha a významu zachování nezastavěného mokřadu v odůvodnění změny Platného ÚP.

29. Pojdme teď k druhé otázce. Jak má obec zajistit, aby byl zásah činěn v nezbytně nutné míře? U tohoto bodu je třeba právě ono uvážení, zda je možné ponechat k zastavění okrajové části Lokality. Pokud ano, je třeba vysvětlit (níže k diskriminaci), v čem se okraje liší od zbytku plochy, která bude nezastavitelná. Pokud bude z celé změny Platného ÚP zřejmé, že Město zvažovalo proporcionalitu zásahu i ve smyslu územního rozsahu, pak se tím opět zvyšují šance na soudní úspěch. Soudy k tomu říkají: „Požadavek nezbytně nutné míry zásahu nebyl podle zdejšího soudu dodržen ani z hlediska rozsahu územní rezervy za současného vynětí pozemků z režimu zastavitelnosti. Učinil-li odpůrce v rámci své politické diskrece rozhodnutí, že pozemky navrhovatele do územní rezervy zařadí a učiní z nich pozemky nezastavitelné, měl zároveň zvažovat, v jakém rozsahu tak učiní, přičemž toto rozhodnutí mělo být také (alespoň rámcově) zdůvodněno. Argumentace odpůrce se paušálně vztahuje na celé území pozemků navrhovatele. Z nového územního plánu ani z vyjádření odpůrce přitom nevyplývá, zda odpůrce zvažoval zařazení menší části jeho pozemků do územní rezervy nebo jaký rozsah tohoto zařazení, tj. nového prověřování, by byl potřebný k dosažení cíle této změny. **Odpůrce měl přitom řádně vysvětlit, proč pouze zařazením 100 % dotčených pozemků navrhovatele do územní rezervy a jejich vynětím z režimu zastavitelnosti může být tohoto cíle dosaženo, aniž by bylo možné zmíněný cíl vyvážit s intenzivním zásahem do vlastnického práva navrhovatele kompromisním řešením.**“¹²

30. Třetí otázka se s druhou zčásti prolíná. Tak, jako musí být zásah do vlastnického práva učiněn v co nejmenší míře, musí Město k omezení vlastnického práva zvolit nejšetrnější prostředek, kterým dosáhne zvoleného cíle. Jako příklad pro lepší porozumění lze uvést chybějící infrastrukturu jako důvod pro zásah do vlastnického práva: pokud je cílem zajištění dostatečných kapacit infrastruktury, pak je vhodným prostředkem

¹¹ 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.

¹² Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2020, čj. 50 A 6/2016-192.

zpravidla etapizace nebo požadavek na plánovací smlouvu či vymezení území s prvky regulačního plánu, a nikoliv rovnou zrušení zastavitelnosti. Naopak v případě ochrany přírody z důvodů, které jsou dány u Fantovy louky, není logickým řešením etapizace či plánovací smlouva, neboť se tím nevyřeší nežádoucí zásah do veřejného zájmu (problém se jen odsune) – k výstavbě by tak jako tak došlo a území by bylo znehodnoceno. Proto je v situaci města, zejména pak v „jižním polygonu“, přípustné přijmout jako řešení zrušení zastavitelnosti, neboť žádné šetrnější řešení neexistuje (resp. šetrnější je výše uvedená úvaha o tom, jestli je nutno zastavit celou lokalitu nebo ne).

31. Soudy k tomu říkají: „Podle zdejšího soudu rovněž nelze říci, že by do vlastnického práva navrhovatele bylo novým územním plánem, respektive změnou režimu jeho dotčených pozemků na nezastavitelné se současným zařazením do územní rezervy, zasaženo nejšetrnějším z možných způsobů. Lze sice mít za to, že tento krok představuje mírnější opatření než jejich vynětí ze zastavitelných ploch a zařazení mezi pozemky nezastavitelné bez dalšího. **Na druhou stranu však zjevně připadaly do úvahy další (mírnější) způsoby, které by ještě byly rozumně schopny dosáhnout odpůrcem požadovaných cílů. Z nového územního plánu ani ze samotných vyjádření odpůrce totiž neplyne, z jakého důvodu nebylo možné přistoupit k etapizaci výstavby na pozemcích navrhovatele, či dokonce ke kombinaci etapizace na části pozemků a územní rezervy (včetně vynětí ze zastavitelnosti) na zbylých pozemcích. V určitém rozsahu, který by ještě byl rozumný a byl způsobitelný dosáhnout cílů nového územního plánu, by část pozemků navrhovatele zůstala zastavitelná a pro další etapy by byly stanoveny splnitelné časové a věcné podmínky. Nebo (v případě kombinace uvedených nástrojů územního plánování) mohla být část pozemků etapizována a část znovu prověřena v rámci územní rezervy. Odpůrce namísto toho převedl dotčené pozemky navrhovatele v plném rozsahu do územní rezervy a vyňal je z režimu zastavitelnosti. Odpůrce nadto zcela neoprávněně ignoruje fakt, že zčásti již navrhovatel má některé infrastrukturní požadavky pokryty (zásobování vodou, stejně jako připravenost navrhovatele podílet se i na realizaci další potřebné infrastruktury či uhradit příspěvek obci, což by mohlo najít odraz ve vhodně formulovaných podmínkách etapizace).“¹³**

32. Nyní se dostáváme k diskriminaci, kterou většinou vlastníci obracejí se na soud velmi rádi argumentují, neboť se jim omezení jejich práv zdá být nespravedlivé, když „soused stavět může“. Rozlišujícím zacházení s jednotlivými fyzickými a právními osobami se dá celkem dobře zabránit, stačí jen nastavit podobnou regulaci pro podobné pozemky. V případě Města není otázka diskriminace příliš komplikovaná – jiný mokřad ve Městě není, je třeba jen odůvodnit, proč případně okrajové pozemky zůstanou zastavitelné oproti jižnímu polygonu, tj. popsát, v čem se odlišují, což je ale už popsáno v Posudku.

33. A nyní konečně k poslední otázce, a to vyloučení libovůle. Libovůle souvisí s odůvodněním regulace a jednoduše je zapotřebí, aby si obec počínala tak, aby vždycky

¹³ Tamtéž.

nejenže vysvětlila, proč jednala tak, jak jednala, ale aby taky tyto důvody sepsala do odůvodnění územního plánu. Naprosto svévolné by tak bylo kupř. jednání samosprávy, která by zhodnotila pozemky starosty nebo jeho příbuzných či jiných koaličních zastupitelů a kvůli tomu by naopak do nezastavitelných ploch převedla jiné pozemky doposud určené k zastavění.

34. Na závěr ještě zdůrazňujeme, že změna Platného ÚP bude mít dvojí odůvodnění – jednak obecné odůvodnění samotného opatření obecné povahy a jednak odůvodnění připomínek dotčených vlastníků. Pak bude třeba se v konkrétnosti věnovat jednotlivým bodům připomínek. Doporučujeme (s ohledem na neexistenci judikatury k novému stavebnímu zákonu) respektovat dosavadní požadavky judikatury na vypořádání námitek vlastníků: *„Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje vydavatel opatření obecné povahy (zde stěžovatel) podané námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje předestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené... na straně druhé však nelze klást na vypořádání námitek požadavky příliš vysoké, které by již představovaly přepjatý formalismus... Při hledání rovnováhy mezi těmito krajními pozicemi je důležité držet se samotné podstaty a smyslu požadavku přezkoumatelnosti. Požadavek přezkoumatelnosti není samoučelný a jeho smyslem není kontrola slohových dovedností orgánu vydávajícího opatření obecné povahy (zde stěžovatele). Smyslem je zajistit, aby vlastníci pozemků obdrželi na své věcné argumenty relevantní odpověď naplňující výše shrnuté požadavky. Skutečnost, že je vypořádání formulováno neobratně, sama o sobě nepřezkoumatelnost nezpůsobuje... Z pohledu (ne)přezkoumatelnosti je samozřejmě nepodstatná případná věcná nesprávnost vypořádání námítka.“¹⁴*

35. Teoreticky je možné, že budou někteří vlastníci v procesu územního plánování (pořizování změny) pasivní. Pak se jejich šance uspět u soudu se značně snižují, nicméně vzhledem k tomu, o jak velký zásah půjde, lze spíše čekat, že si vlastníci úřední desku ohlírají a připomínky přijdou.

B. Náhrady za změny v území

36. Pokud jde o případné náhrady za změny v území, lze podle našeho názoru předpokládat, že se postup podle § 133 – 136 stavebního zákona neuplatní, neboť od okamžiku, kdy byla Lokalita vymezena poprvé jako zastavitelná, uplynulo již více než 5 let, a to i od roku 2018, kdy byl Platný ÚP upraven, pokud by Město bylo velmi opatrné s výkladem stavebního zákona a úprava Platného ÚP by byla brána velice přísně jako nový územní plán i z hlediska vymezení zastavitelnosti SO2.

37. Podle § 133 odst. 1 stavebního zákona platí, že vlastníkovi pozemku nebo stavby a osobě, která má jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě (dále jen "oprávněná osoba")

¹⁴ Podle rozsudku NSS ze dne 18. 9. 2023, čj. 8 As 81/2022-52.

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. To je obecná úprava.

38. Podle § 133 odst. 3 pak platí, že 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.

39. Soudy jsou na vlastníky velmi přísné (judikatura se vztahuje k zákonu č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ale koncepce je prakticky totožná jako u nového stavebního zákona): „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.“ (Podle rozsudku NSS ze dne 22. 10. 2019 č.j. 1 As 454/2017 – 102.)*

15

40. V důvodové zprávě k novému stavebnímu zákonu (k § 133) se pak píše: „V souvislosti s náhradami za změnu v území se v průběhu projednání návrhu objevily pochybnosti o ústavní konformitě této úpravy. K tomu je nezbytné poznamenat, že návrh v maximální možné míře vychází ze stávající právní úpravy obsažené v § 102 zákona č. 183/2006 Sb. Tato úprava nebyla nikdy shledána rozpornou s Ústavou ČR. Lze v této souvislosti konstatovat, že k této části zákona č. 183/2006 Sb. je k dispozici několik soudních judikátů, včetně nálezů Ústavního soudu nebo rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Žádný z těchto nálezů neshledal tuto úpravu rozpornou s ústavním pořádkem ČR, naopak skutkové podstaty náhrad spíše rozšířily. Jedná se především o níže uvedené nálezy.

Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 950/17 uvádí mj. (cit.): "Opatření obecné povahy vymežující územní rezervu může představovat omezení vlastnického práva, za něž náleží náhrada podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Při posuzování, zda má být

náhrada poskytnuta, je však třeba vždy posoudit okolnosti konkrétního případu a zabývat se rozsahem omezení, které územní rezerva pro konkrétního vlastníka představuje, jakož i délkou trvání tohoto omezení. Paušální vyloučení možnosti poskytnutí náhrady, aniž jsou konkrétní okolnosti případu a důvody zřízení územní rezervy posouzeny, představuje porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod."

Usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS) uvádí mj. (cit.): " [50] Pokud však omezení daná územním plánem (jeho změnou) zasáhnou - samozřejmě opět jen za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky tohoto zásahu budou splněny - vlastníka ve větší než spravedlivé míře, je na místě uvažovat o mechanismu poskytnutí náhrady za takové omezení. Zákonodárce v některých případech takový mechanismus výslovně do stavebního zákona inkorporoval, konkrétně v jeho § 102, který zakotvuje náhrady za změnu v území. Taková náhrada přísluší podle odst. 1 zmíněného ustanovení "vlastníkovi pozemku nebo stavby, jehož práva byla při užívání pozemku nebo stavby na základě územního opatření o stavební uzávěře omezena"; náhrada dále přísluší (avšak teprve s účinností od 1. 1. 2012, viz § 198 stavebního zákona) podle odst. 2 zmíněného ustanovení "vlastníkovi pozemku, jehož určení k zastavění bylo zrušeno na základě změny územního plánu nebo regulačního plánu, anebo vydáním nového územního plánu nebo regulačního plánu nebo zrušením územního rozhodnutí podle § 94 odst. 3" stavebního zákona. Výše uvedené skutkové podstaty náhrad nepokrývají celou škálu možných případů, kdy zásah (též v podobě omezení vyplývajícího z územního plánu) do vlastnického práva má takovou intenzitu, že je nezbytné jej kompenzovat náhradou. Vzniká tedy otázka, jak takovouto mezeru v právní úpravě řešit. Že se o mezeru v právní úpravě jedná, je zjevné - z čl. 11 Listiny, zejména z jeho odstavce 4, vyplývá, že každý jinak přípustný zásah do vlastnického práva vyjma zásahu "de minimis" (viz implicitní omezení vlastnického práva vyplývající z odst. 3 zmíněného článku Listiny) musí být kompenzován. Pojem "nucený zásah 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 Listiny za přiměřeného užití § 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."

Nejvyšší soud č. j. 30 Cdo 3079/2016-161 uvedl mj. (cit.): "7. Za důvodný nepovažoval odvolací soud ani poukaz žalobkyně na možnou analogickou aplikaci § 102 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), neboť toto ustanovení dopadá na případy, kdy ke zrušení určení pozemku k zastavění došlo na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu, jde tedy o situaci,

kdy v důsledku legálního postupu došlo ke změně charakteru určitého pozemku a v souvislosti s touto změnou zákon přiznává vlastníkovu nárok na kompenzaci. Jde tak o specifický nárok, jehož vznik není podmíněn vydáním nezákonného rozhodnutí, předpokládá naopak to, že ke změně charakteru pozemku došlo způsobem zákonem předvídaným. Takto založený nárok proto nelze dle odvolacího soudu rozšiřovat na případy, v nichž je dovozován vznik škody s ohledem na nezákonné rozhodnutí, které bylo následně zrušeno. V této souvislosti nepovažoval odvolací soud za případný ani poukaz žalobkyně na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 1/2009." Tyto důvody předkladatele vedou k závěru, že předložený návrh není v rozporu s ústavním pořádkem"

41. Zdůrazňujeme, že není podstatné, zda v dané pětileté lhůtě došlo nebo nedošlo k převodu nebo přechodu vlastnického práva. Noví nabyvatelé pozemků jednoduše vstupují do práv a povinností svého předchůdce. Mohlo by dojít k určitým situacím, kdy by bylo třeba sledovat i jiná omezení, kterým byly nabyvatelé v průběhu pětileté lhůty vystaveni (restituce, dědická řízení), ale k těmto situacím v případě Města nedošlo, nebo nám nejsou známy.

42. Od náhrad za změny v území je nutno odlišovat náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.¹⁵

43. Pokud by totiž byla nakonec soudy zrušena (což ale při respektování výše uvedeného nepovažujeme za příliš pravděpodobné), mohlo by teoreticky dojít na náhradu vzniklé škody, neboť i opatření obecné povahy (změna územního plánu) je nezákonným rozhodnutím. Zde je ale riziko jakýchkoliv znatelnějších náhrad velmi malé, neboť správní soud má na rozhodnutí o návrhu vlastníka stanovenu lhůtu 90 dnů a v důsledku omezení v možnosti pozemky zastavět na dobu řádově několika měsíců by vlastník těžko vyčíslil nějakou reálnou škodu. Spíše tedy v extrémním případě, kdy by kupř. krajský soud návrh na zrušení části změny zamítl, ale až NSS by nárok poškozených vlastníků po několika letech uznal, rozsudek krajského soudu by zrušil a věc by mu vrátil k dalšímu řízení na další dlouhé měsíce. Tím by se mohl celý spor dost protáhnout a nakonec by byli vlastníci na svém právu nezákonně omezeni po několik let, čímž by jim teoreticky mohla vzniknout škoda (nemohli stavět a jejich pozemky jako nezastavitelné měly nižší hodnotu). Toto riziko je při dodržení požadavků právních předpisů a judikatury nízké. Jak vysvětlujeme v části III.A. pro plánované zásahy do vlastnických práv má Město v tomto případě silné důvody.

C. Stavební uzávěra

44. Jeden z dotazů Města se týkal toho, jak ochránit Lokalitu do doby, než bude změna územního plánu pořízena. Zde se nabízí možnosti využití stavební uzávěry. Územní opatření jsou upravena v § 123-129 stavebního zákona. Cílem stavební uzávěry je omezit

¹⁵ Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3292/2015 ze dne 8. 8. 2017.

nebo **zakázat** v nezbytném rozsahu **stavební činnost** ve vymezeném území, pokud **by mohla ztížit nebo znemožnit jeho budoucí využití podle připravované územně plánovací dokumentace**, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí nebo opatření v území, jímž se upravuje využití území. **Stavební uzávěra je tedy podle našeho názoru vhodným a rozumným (přiměřeným) řešením v dané situaci.**

45. Stavební zákon vyžaduje, pokud má být rozhodnuto o pořízení územního opatření o stavební uzávěře, aby bylo minimálně rozhodnuto o pořízení změny Platného ÚP, která se Lokality týká. Teprve pak může rada (v samostatné působnosti na rozdíl od postupu podle starého stavebního zákona, kde šlo o působnost přenesenou) rozhodnout o pořízení stavební uzávěry (§ 27 odst. 2 písm. d) stavebního zákona). Rozhodnutí o pořízení změny je nezbytně nutnou podmínkou, jinak by došlo k vážné procesní chybě.

46. Pokud se Město rozhodne vydat stavební uzávěru, připomínáme, že se opět jedná o opatření obecné povahy, které musí mít své vlastní odůvodnění (i když se na něj kladou menší nároky než u územního plánu). Argumentace bude podobná jako u změny. Proti stavební uzávěře budou vlastníci brojit zejm. s tím, že není zdůvodněna její nezbytnost (resp. není uvalena v nezbytném rozsahu). Na to je třeba se zaměřit.

47. Součástí stavební uzávěry musí být podmínky, za kterých lze povolit výjimku ze stavební uzávěry (jejich nastavení je na Městě), nicméně v případě této konkrétní stavební uzávěry by patrně mohl být realizován jen velmi úzký okruh staveb (např. veřejná infrastruktura související pouze s dalším rozvojem plochy podle připravované Změny č. 2). To bude třeba rovněž odůvodnit. Je také nutné, aby stavební uzávěra měla grafickou přílohu zpracovanou na podkladě katastrální mapy, na které budou vyznačeny pozemky, kterých se uzávěra týká.

48. Stavební uzávěra může na pozemcích ležet nejdéle 6 let.

49. Pokud jde o náhrady za změny v území, v § 133 odst. 2 stavebního zákona se říká, že oprávněné osobě náleží dále náhrada v případě, kdy byla **její práva k pozemku nebo stavbě významně omezena** územním opatřením o stavební uzávěře a byla-li jí tím způsobena škoda. Dotčení vlastníci tedy budou muset prokázat, že jim skutečně byla způsobena škoda (což je u stavební uzávěry, jakožto dočasného opatření) složitější než u územního plánu.

50. Současně se domníváme, že **se i na omezení provedená stavební uzávěrou vztahuje ona pětiletá lhůta**, ačkoliv to ze stavebního zákona přímo výslovně neplyne. V § 133 odst. 3 se ale píše: 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. Dovojujeme tedy z tohoto znění, že se oním „významným omezením zastavitelnosti“ míní právě i stavební uzávěra. Navíc je stavební uzávěra opatřením mírnějším než územní plán, který skutečně mění regulaci, navíc je opatřením dočasným, jak již bylo zmíněno. Proto máme za to, že v situaci, když

se pětiletá lhůta vztahuje na přísnější omezení vlastníka, musí se logicky týkat i omezení mírnějšího, bez kterého by bylo přísnější omezení mnohdy i nerealizovatelné.

51. Uzavíráme tedy, že vzhledem k tomu, že uplynulo 5 let od okamžiku, kdy nabyl účinnosti Platný ÚP, který zastavitelnost Lokality umožnil, nebudou mít vlastníci nárok na náhradu za změnu v území způsobenou stavební uzávěrou.

IV. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

52. Uzavíráme, že v souladu s dosavadní judikaturou správních soudů máme za to, že v případě Lokality jsou splněny podmínky pro zásah do vlastnického práva spočívající ve zrušení zastavitelnosti v tzv. jižním polygonu.

53. Pokud jde o severní část pozemků (severní polygon a pozemky za hranicí severního polygonu), doporučujeme zvážit, zda je neponechat zastavitelné se zvolením vhodné funkční regulace a podrobných prostorových podmínek pro zástavbu včetně požadavků podle Posudku. Částečná redukce zastavitelnosti by navíc pomohla v soudní argumentaci. Při úplné redukci by bylo třeba vzhledem k vyznění Posudku dobře vysvětlit, proč musí být zasaženy všechny pozemky v Lokalitě.

54. Aby změna Platného ÚP u soudu dobře obstála, je třeba ji zejména dostatečně odůvodnit. Fakta uvedená v posudku považujeme za dostatečná z hlediska ochrany životního prostředí. Argumentace musí být převedena do samotného odůvodnění změny Platného ÚP, popř. do vypořádání připomínek. Nelze pouze odkázat na Posudek.

55. Doporučujeme argumentovat i směrem k nutnosti řešit negativní dopady změny klimatu. Jedná se o soudy respektovaný důvod, argumentaci lze čerpat z řady strategických dokumentů, popř. z materiálů Českého hydrometeorologického ústavu, který změny klimatu sleduje (podobně pak Akademie věd a další zdroje). Dopady změny klimatu je nutno vztáhnout k Příbramsku, což není obtížné. Ostatně samo Město se tématem ve svých materiálech rovněž zabývá.

56. V souvislosti s řešenou změnou doporučujeme doplnit také jednotlivé koncepce Platného ÚP tak, aby změnu regulace reflektovaly a aby se skutečně ochrana životního prostředí stala integrální součástí územního plánu (slovy soudu „se jím vinula jako zelená nit“).

57. Pokud jde o náhrady za změny v území, uzavřeli jsme, že vlastníci dotčených pozemků v Lokalitě měli čistých 5 let na to, bez dalších omezení plynoucích z územního plánu jako je etapizace, podmínka zpracování územní studie nebo vydání regulačního plánu, aby v Lokalitě realizovali to, co jim Platný ÚP dovoloval. Vzhledem k podmínkám nastaveným ve stavebním zákoně a vzhledem k judikatuře, by vlastníci neměli mít nárok na náhrady za změny

v území.

58. **Pokud jde o vydané územní rozhodnutí, nedostali jsme informace, že by bylo ještě platné nebo že by bylo realizováno. Z tohoto hlediska jsme se jím tedy nezabývali.**

59. **Město může zvážit vydání stavební uzávěry, podle našeho názoru by to bylo na místě vzhledem k významu Lokality, která má být chráněna skrze novou regulaci v Platném ÚP. Stavební uzávěru pořizuje rada v samostatné působnosti. Zdůrazňujeme, že časová souslednost musí být taková, že bude nejdřív rozhodnuto o změně Platného ÚP týkající se Lokality a teprve pak může být rozhodnuto (klidně tentýž den – jen později, nebo hned následující den) o pořízení stavební uzávěry. Odůvodnění stavební uzávěry se bude krýt s odůvodněním změny Platného ÚP, jen nemusí být natolik podrobné. Stavební uzávěru musí nově pořizovat podle stavebního zákona pořizovatel.**

60. **Pokud jde o náhrady vlastníkům za stavební uzávěru, odkazujeme na text výše k náhradám za změnu Platného ÚP.**

Mgr. David Zahumenský, advokát