

## Občanské iniciativě za záchranu Fantovy louky v Příbrami

Vážení pánové,

na základě naší dohody Vám píši tyto rámcové poznámky k otázce případné odpovědnosti města Příbram za náhradu škody vůči vlastníkům pozemků Fantovy louky v důsledku případné změny územního plánu města, která by spočívala v tom, že zastavitelné plochy na Fantově louce by byly změněny na plochy přírodní či zemědělské a znemožňovaly by do budoucna výstavbu.

Původně jsem Vám chtěl k tomu napsat alespoň stručný právní rozbor. Nicméně problematika je právně a hlavně skutkově složitější, než jsem předpokládal. K vypracování právního rozboru s jednoznačnějšími závěry bych potřeboval minimálně měsíc času, ale hlavně prostudování podrobností skutkového stavu věci, a to nejen vzhledem k současnému stavu, ale i k historickému vývoji (kdy, proč a jak došlo k vymezení zastavitelných ploch na Fantově louce, proč do dnešní doby nedošlo k zastavění, zda či jaké kroky dosud vlastníci činili k přípravě stavby atd.). A teprve na základě toho bych mohl dospět k jednoznačnějším závěrům.

Z tohoto důvodu Vám nyní napíši alespoň zběžný pohled na věc, který doufám vyjasní základní otázky. Nicméně nemůže být v bohužel v tento moment ani vyčerpávající ani dát jednoznačnější závěry a odpovědi.

### I. Ke změně územního plánu obce:

1. Zákonná (právní) úprava v zásadě dovoluje obci změnit svůj územní plán a přitom popřípadě i změnit dosavadní zastavitelné plochy (plochy určené k zastavění), vymezené na pozemcích ve vlastnictví soukromých osob, na plochy, které zastavění znemožňují nebo významně omezují. Při takové změně dochází ke střetu mezi právem obce na samosprávu na jedné straně a vlastnickým právem na straně druhé.
2. Zákonná (právní) úprava bohužel nemá příliš jasná pravidla, která by určovala, za jakých podmínek, v jaké podobě a v jakém rozsahu to může obec (legálně) udělat, či nikoli.
3. Základním principem, který tyto otázky řeší, je **princip proporcionality neboli přiměřenosti** (soudní judikatura ho v souvislosti s územním plánováním nazývá jako princip „*subsidiarity a minimalizace zásahu*“). Podle něho může obec změnou územního plánu zrušit zastavitelnost pozemku – zjednodušeně řešeno – za **třech podmínek**. Za první, podmínka účelnosti: musí k tomu být nějaký rozumný a legitimní důvod (účel), např. veřejný zájem na ochraně přírody (typicky na ochraně cenné mokřadní louky, jako je Fantova louka). Za druhé, podmínka nezbytnosti: zrušení zastavitelnosti musí být k naplnění tohoto účelu nezbytné, tzn. že účelu ochrany přírody (louky, biotopu chráněných druhů atd.) nelze dosáhnout jinak. Myslím, že tyto dvě podmínky by byly v případě Fantovy louky splněny. A za třetí, podmínka přiměřenosti v užším smyslu: nesmí to být nepřiměřené (jinak řečeno: příliš nespravedlivé) vůči vlastnickému právu vlastníků dotčených pozemků a vůči jejich legitimnímu očekávání a právní jistotě, zejména pokud činí kroky k přípravě a povolení stavby, anebo naopak pozemky jen nechávají ležet jako investici. Tato podmínka je nejsložitější. A nejsem schopen na ni dát jasnější odpověď, protože neznám podrobnosti.

4. Nicméně: v případě změny územního plánu týkající se Fantovy louky by se ohledně **třetí podmínky (tj. přiměřenosti v užším smyslu)** zkoumala celá řada dílčích otázek celkové váhy vlastnického práva k dotčeným pozemkům, právní jistoty vlastníků a míry zásahu (újm) do tohoto vlastnictví a právní jistoty, mimo jiné tyto dílčí otázky: (a) zda či z jakého důvodu vlastníci během dlouhé doby, kdy jsou v územním plánu vymezeny zastavitelné plochy, zůstali spíše pasivní, nevyužili zastavitelnosti svých pozemků a nečinili kroky k přípravě a povolení stavby, (b) zda mají vlastníci už nějaký konkrétní záměr, do jaké míry je rozpracovaný, k čemu záměr směřuje, k jakému typu výstavby, pokud je to bytová výstavba, zda může být ve veřejném zájmu, zda již učinili nějaké kroky k přípravě nebo povolení stavby, jaké kroky, (c) zda či do jaké míry lze důvodně předpokládat, že by vlastníci získali všechny potřebné souhlasy a povolení k provedení stavby, popř. zda lze naopak důvodně předpokládat, že by tyto souhlasy a povolení nezískali, například proto, že pozemky Fantovy louky nejsou ve skutečnosti vhodné či způsobilé k zastavění z hydrologických důvodů nebo z důvodu ochrany přírody, (d) jak se během uplynulé doby, kdy jsou v územním plánu vymezeny zastavitelné plochy, změnilo znalosti o hydrologických a biologických podmínkách louky, např. o případné nevhodnosti pozemků k zastavění z hydrologických důvodů atd. Město Příbram by muselo tyto otázky před změnou územního plánu týkající se Fantovy louky pečlivě zjistit a posoudit.
5. Pokud by zamýšlená změna územního plánu, obsahující zrušení zastavitelnosti pozemků Fantovy louky, všechny tři výše uvedené podmínky splňovala, byla by – z hlediska ochrany vlastnického práva – **přípustná (zákonná)** a obec by ji v zásadě mohla vydat (kromě toho by samozřejmě musela dodržet i další zákonná pravidla, která změnu územního plánu upravují). V takovém případě by se pak vlastníci dotčených pozemků v zásadě nemohli domáhat jejího zrušení návrhem u správního soudu z důvodu nezákonnosti ani nepřiměřenosti (podle § 101a a násl. soudního řádu správního). Nicméně to ještě samo sobě neznamená, že vlastníci dotčených pozemků nemají a priori žádné právo na náhradu škody (k tomu viz níže).

## II. K druhům odpovědnosti obce za škodu v souvislosti se změnou územního plánu:

6. A nyní již k vlastní otázce náhrady škody vzniklé v důsledku zrušení zastavitelnosti pozemku změnou územního plánu:
7. Zákonná (právní) úprava rozlišuje v zásadě **dva druhy odpovědnosti obce za škodu** vzniklou soukromému vlastníkovi v důsledku zrušení zastavitelnosti pozemku změnou územního plánu.
8. **Prvním případem je odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou změnou územního plánu**, tzn. zejména změnou, která by nesplňovala některou ze třech výše zmíněných podmínek principu proporcionality (viz body 3-5 výše). Jedná se o odpovědnost obce za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím obce v oblasti samosprávy. Úprava tohoto druhu odpovědnosti je obsažena v zákoně č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (této odpovědnosti se částečně týkaly rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 27.10.2015 sp. zn.25 Cdo 3444/2013, ze dne 11.9.2018 sp. zn. 30 Cdo 3079/2016 a ze dne ze dne 11.9.2019 sp. zn. 30 Cdo 1642/2018). Náhrada škody zde může zahrnovat i náhradu za snížení ceny pozemku i náhradu ušlého zisku. Předpokladem této odpovědnosti je však to, že se dotčený vlastník nejprve domůže u

správního soudu návrhem toho, že soud uzná, že změna územního plánu byla v rozporu se zákonem, a z tohoto důvodu změnu územního plánu zruší (v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. soudního řádu správního). Přitom vlastník dotčeného pozemku může k soudu podat návrh na zrušení změny územního plánu v zásadě jen ve lhůtě 1 roku od účinnosti změny (účinnosti aktu – opatření obecné povahy), přičemž soud musí o návrhu rozhodnout do 90 dnů. A pokud se v této lhůtě domůže u soudu zrušení změny územního plánu, pak v důsledku zrušujícího rozsudku soudu zpravidla „obživne“ územní plán v původním stavu. Vzhledem k těmto poměrně krátkým lhůtám tak vlastník dotčeného pozemku v praxi zpravidla neutrpí nějak velkou (natož nevratnou) škodu.

9. **Druhým případem je odpovědnost za škodu způsobenou zákonnou změnou územního plánu**, tzn. změnou, která splňuje mimo jiné všechny tři výše zmíněné podmínky principu proporcionality (viz body 3-5 výše). Jedná se o zvláštní druh odpovědnosti obce za škodu způsobenou zákonným, legálním aktem obce (tzn. za zákonný, právem přípustný stav). Smyslem této odpovědnosti je odškodnit soukromého vlastníka za legální omezení jeho vlastnického práva, k němuž došlo v nějakém veřejném zájmu (tzn. pro obecné blaho), nicméně vlastník tím utrpěl újmu, která je příliš výraná (intenzivní) a přesahuje „*spravedlivou míru*“, tzn. míru omezení či újmy, kterou by jinak bylo možné požadovat po každém vlastníkovi bez náhrady. Smysl této náhrady je podobný jako náhrada za vyvlastnění pozemku soukromého vlastníka kvůli stavbě dálnice.
10. Úprava tohoto druhu odpovědnosti je obsažena v zákoně č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále též jen „*nový stavební zákon*“) v § 133, resp. podobně i v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (dále též jen „*starý stavební zákon*“) v § 102.
11. Úprava v **novém stavebním zákoně v § 133** (a podobně i ve starém stavební zákoně v § 102) je založen na dvou základních prvcích.
12. Prvním prvkem je **pravidlo**, podle něhož – zjednodušeně řečeno - „*vlastníkovi pozemku ..., (kterému) vznikla škoda v důsledku zrušení ... zastavitelnosti pozemku na základě změny územně plánovací dokumentace ..., náleží náhrada škody spočívající v nákladech vynaložených na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby ...*“. Důležité je, že toto pravidlo neupravuje, a tedy ani nezaručuje vlastníkovi náhradu za snížení ceny pozemku ani náhradu ušlého zisku (např. v důsledku zmařené investice). Jde tedy o náhradu škody v poměrně omezeném rozsahu.
13. Druhým prvkem je pak **výjimka** z právě citovaného obecného pravidla. A podle této výjimky „*náhrada (vlastníkovi pozemku) ... nenáleží, došlo-li ke zrušení ... zastavitelnosti pozemku ... po uplynutí doby 5 let od nabytí účinnosti územně plánovací dokumentace, která zastavění dotčeného pozemku ke stanovenému účelu umožnila*“. Jinými slovy, pokud vlastník po dobu 5 let nevyužil zastavitelnosti svého pozemku podle územního plánu a nezískal povolení ke stavbě, může obec po uplynutí doby 5 let přistoupit ke změně územního plánu a vlastník dotčeného pozemku nemá právo na náhradu škody podle stavebního zákona.
14. Z toho vyplývá, že pokud vlastníci pozemků Fantovy louky nevyužili zastavitelnosti svých pozemků podle územního plánu po dobu více než 5 let a ani nepožádali o vydání

povolení ke stavbě, neměli by v zásadě vůči městu Příbram právo na náhradu škody na základě § 133 nového stavebního zákona (popř. na základě obdobného ustanovení § 102 starého stavebního zákona).

15. Nicméně: Nejvyšší správní soud ve své judikatuře (především v rozsudku ze dne 21.7.2009 č. j. 1 Ao 1/2009-120, bod 50) dovodil, že úprava ve stavebním zákoně (konkrétně: úprava v § 102 starého stavebního zákona, jež je ovšem co do podstaty podobná úpravě v § 133 nového stavebního zákona) **nepokrývá všechny případy**, ve kterých mají vlastníci pozemků legitimně (přesněji řečeno: z hlediska záruk stanovených v čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod) právo na náhradu škody za „*nucená omezení vlastnického práva*“, k nimž došlo změnou územního plánu a jež jsou obsahově natolik intenzivní, že přesahují „*spravedlivou míru*“. Jinými slovy, že úprava v § 133 nového stavebního zákona je mezerovitá a z hlediska ústavních záruk v Listině základních práv a svobod (v čl. 11 odst. 4) nedostatečná. A že tudíž i vlastník pozemku, kterému v důsledku změny územního plánu vznikla škoda přesahující „*spravedlivou míru*“, ale který nesplnil podmínky pro náhradu škody stanovené ve stavebním zákoně, se může domáhat vůči obci náhrady škody **přímo na základě Listiny základních práv a svobod**, konkrétně jejího čl. 11 odst. 4, který stanoví: „*Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.*“
16. Podle judikatury Ústavního soudu (např. usnesení ze dne 19.5.2020 sp. zn. I.ÚS 202/20) je však při posuzování nároku vlastníka pozemku na náhradu škody na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod třeba přihlížet především k „*legitimnímu očekávání*“ vlastníka pozemku, k „*existenci a intenzitě záměru vlastníka pozemku stavbu na pozemku realizovat*“, tedy především tomu, **zda byl aktivní**, zda činil kroky k přípravě či povolení stavby, zda se mohl důvodně domnívat, že získá všechny potřebné souhlasy a povolení, zda se proti změně územního plánu aktivně bránil, anebo naopak zda byl v těchto ohledech pasivní a svůj pozemek spíše nechával „ležet ladem“, např. jen jako investici.
17. Není zcela jasné, zda či v jakém rozsahu by se vlastníci pozemků Fantovy louky, kteří nevyužili zastavitelnosti svých pozemků podle územního plánu ani během 5 (či podstatně více) let, a tedy nesplňují podmínky pro náhradu škody stanovené ve stavebním zákoně, mohli domáhat vůči městu Příbram náhrady škody přímo na základě čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, pokud by město Příbram vydala zákonnou změnu územního plánu, kterou by došlo ke zrušení zastavitelnosti jejich pozemků. S ohledem na to, že jsou pozemky Fantovy louky dlouhodobě stavebně nevyužité, zdá se, že spíše nikoli, popř. jen v omezeném rozsahu. Ale tuto otázku by bylo zapotřebí pečlivě rozebrat a posoudit.
18. Každopádně pokud by se zvažovala otázka škody v podobě **ušlého zisku**, zejména ušlého zisku spočívajícího nedosažení zisku z prodeje bytů v důsledku zmařené investice, musel by vlastník (žalobce) prokázat **příčinnou souvislost**, tedy zejména i to, že by pravděpodobně dostal všechny potřebné souhlasy a povolení správních orgánů. A zde je pochybné, zda by dostal povolení výjimky orgánu ochrany přírody ze zákazů týkajících se zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny.

### III. Závěry:

19. A) Podle mého názoru město Příbram má zcela **legitimní důvod** k tomu, aby vážně zvažilo zahájení procesu pořízení změny územního plánu, která by spočívala v tom, že by zastavitelné plochy na Fantově louce byly (přinejmenším z převážné části) změněny na plochy přírodní či zemědělské a do budoucna by znemožňovaly (či přinejmenším významně omezovaly) výstavbu.
20. B) Legitimním důvodem (účelem) je zde především veřejný zájem na ochraně přírody. Lze dále uvažovat též o důvodech hydrologických, zejména o tom, že se jedná o vlhkou až mokřadní lokalitu, která je pro výstavbu nevhodná. Zřejmě jde též o důvody, kvůli kterým vlastníci zastavitelnost svých pozemků podle územního plánu po dlouhou dobu nevyužili a pro které by možná (či zřejmě) ani nedostali potřebné souhlasy nebo povolení příslušných dotčených orgánů (orgánu ochrany přírody, vodoprávního úřadu atd.).
21. C) Každopádně s ohledem na ochranu vlastnictví a odpovědnost města Příbram za případnou náhradu škody v důsledku změny územního plánu musí město Příbram při případné změně územního plánu postupovat **opatrně a pečlivě**. Především si musí nechat vypracovat od dobré advokátní kanceláře komplexní právní rozbor k těmto otázkám a vyjasnit si možnosti, meze a podmínky, za kterých by mohla ke změně územního plánu přistoupit. Dále musí v procesu pořízení změny územního plánu postupovat v součinnosti s dobrým právníkem, s jehož pomocí návrh změny územního plánu **dobře skutkově a právně odůvodní**, aby splňoval podmínky principu přiměřenosti a aby jasně, srozumitelně a konkrétně vysvětlil podmínky opodstatněnosti a přiměřenosti, zvažil legitimní očekávání vlastníků a vypořádal jejich případné námitky (připomínky).

V Praze dne 4.4.2024

**JUDr. Petr Svoboda, Ph.D., advokát**