



# NEBOJTE SE NÁHRAD ZA ZMĚNY ÚZEMNÍCH PLÁNŮ

**Stručný manuál pro obce a města**

(podle nového stavebního zákona)

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D.

Mgr. David Zahumenský

2024

## O AUTORECH

### **Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D**

Od skončení studia práv v roce 2006 se věnuje právu životního prostředí, se zaměřením na územní plánování a územní rozvoj. V roce 2014 obhájila dizertační práci na téma účasti veřejnosti v územním plánování a ukončila tak doktorské studium na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. Více než 10 let externě působila na Fakultě sociálních studií MU, kde se věnovala výuce práva životního prostředí. Obcím pomáhá v rámci projektu Investor za humny dát územní plány do pořádku, aby obstály při soudních sporech a pomáhaly samosprávám skutečně dobře fungovat.

### **Mgr. David Zahumenský**

Je advokát. Zaměřuje se na ústavní právo, správní právo a územní rozvoj. Poskytuje právní poradenství obcím, zejména v souvislosti s realizací stavebních projektů na jejich území a změnami územního plánu. Již řadu let se věnuje problematice smluv obcí s investory a na toto téma publikuje články a odborné knihy. Vystudoval Právnickou fakultu na Masarykově univerzitě v Brně, kde několik let externě vyučoval na Katedře ústavního práva a politologie.

## ÚVOD

Mnohé obce se bojí měnit svoje územní plány a zasahovat do práv vlastníků, aby se nedostaly do problémů s milionovými náhradami za zklamaná legitimní očekávání, kterými nespokojení vlastníci a investoři tak rádi šermují. Samosprávy se přitom často strachují zcela zbytečně, protože na náhrady často nemá nikdo nárok. V tomto manuálu si řekneme, jak to s náhradami za zklamaná očekávání při změnách regulace v územním plánu doopravdy je.

Nejprve si vymezíme dvě základní situace, ke kterým může v souvislosti se změnou nebo zrušením územního plánu dojít:

### **1. Obec pořídila nový územní plán nebo změnu stávajícího, změna regulace je podle soudu v souladu se zákonem nebo nebyla napadena**

Některé pozemky, které byly dosud určené k zastavění (např. pro obytnou výstavbu) se podle přání zastupitelů stanou nezastavitelnými, typicky jsou navraceny zpět do zemědělského půdního fondu (ZPF). Podobně může dojít ke změně funkčního využití území z ploch určených pro bydlení na veřejnou infrastrukturu (pozemky zůstávají zastavitelné, ale nelze je využít k původnímu účelu a stane se z nich třeba sportoviště nebo jiné občanské vybavení). Nová regulace obstála u soudního nebo správního přezkumu, nebo nebyla ani napadena a přezkoumána, tudíž se za souladnou se zákonem považuje.

### **2. Došlo ke zrušení změny územního plánu soudem nebo správním orgánem, protože nová regulace nebyla v souladu se zákonem**

Obec vydala změnu územního plánu, ta ale neobstála při (soudním) přezkumu a namísto nové regulace se vrací ta původní, která byla v územním plánu obsažena před změnou. Jako příklad lze uvést developera, který měl pole, pak chvíli zastavitelné pozemky pro bydlení a po zrušení změny územního plánu zase jen pole. Změna územního plánu byla nezákonná.

Odlíšná, byť se to nezdá, může být z hlediska případných náhrad škody situace, kdy má vlastník zastavitelné pozemky, změnou je zrušena jejich zastavitelnost, vlastník se ale úspěšně brání u soudu a po jeho rozhodnutí má zase zastavitelné pozemky. Znamená to, že byl po určitou dobu omezen nezákonně v možnosti stavět. Při hodnocení míry rizika náhrady škody ude záleží na tom, jak dlouho trvalo soudní rozhodování (jestli jen 3 měsíce, nebo šla věc až k NSS a pak zpět ke krajskému soudu, kdy by byl vlastník nezákonným územním plánem na svém právu zasažen i několik let).

O těchto dvou situacích si nyní řekneme více. Nejdřív si vysvětlíme, že z územního plánu investorovi (stavebníkovi) automaticky nevyplývá očekávání nebo dokonce snad jistota, že se bude stavět, a vždy je tu naopak riziko, že dojde ke zmaření investice.

## **Z judikatury:**

*„Vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu dle jeho požadavku, tj. aby územní plán umožňoval realizaci předem definovaného (stavebního) záměru vlastníka... Z judikatury NSS... dále vyplývá, že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování. Na druhé straně ale nesmí požadavek na kontinuitu znemožnit revizi existujícího stavu.*

*Pokud tedy z určitých důvodů dojde ke změně původní koncepce a nově přijímaný územní plán se tím dostane do nesouladu s předchozí dokumentací téže úrovně, nemůže v tom být spatřována nezákonnost. Tento nesoulad je totiž pojmovým znakem každé změny územně plánovací dokumentace. Vázanost předchozí územně plánovací dokumentací by vedla k absolutní neměnnosti poměrů v území. Je také třeba zdůraznit, že územní plán je vydáván obcí, která si v něm stanoví způsob, jakým chce, aby bylo využíváno její území, a jak se chce do budoucna rozvíjet. Důvody, proč se některá obec rozhodne jít cestou vyšší regulace a jiná obec zvolí regulaci mírnější (případně územní plán vůbec nepořídí), jsou projevem samosprávy každé obce, kterou realizuje právě přijímáním územního plánu prostřednictvím zastupitelstva jakožto vrcholného orgánu obce v oblasti samostatné (samosprávné) působnosti.“<sup>1</sup>*

## **Existují vůbec legitimní očekávání?**

Nejprve si musíme připomenout, že územní plánování se děje ve veřejném zájmu. Skrze územní plán může docházet k zásahům do vlastnického práva, mj. tento dokument může určovat vlastníkům, jak mohou pozemky využívat. Územní plán při tom musí respektovat zásadu přiměřenosti a zasahovat do vlastnického práva s výraznými omezeními (opět zejm. z důvodu ochrany veřejného zájmu). Zásahy se musí omezit jen na nezbytně nutnou míru, musí se dít nejšetrnějším možným způsobem, nesmí být diskriminační a nesmí dojít na libovůli. Naplnění těchto kritérií vyplývá především z odůvodnění plánu. Územní plán nebo jeho změna, které by toto nerespektovaly, by mohly být zrušeny soudem při přezkumu daného OOP. Pokud jsou výše uvedená kritéria naplněna, může územní plán vlastnické právo omezit.

## **Z judikatury:**

*„Není však zřejmé, z čeho stěžovatel dovozuje subjektivní veřejné (natož ústavní) právo na to, aby jeho 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. Z tohoto pohledu by pak bylo zakotvení soudního přezkumu územních plánů zcela zbytečné, neboť vyhovění jakémukoliv takovému návrhu Nejvyšším správním soudem by představovalo protiústavní zásah do "legitimního očekávání" vlastníků pozemků (odlišných od navrhovatele)*

---

<sup>1</sup> Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 21. 3. 2023 č. j. 54 A 104/2022- 84.

*pokud se týká určení druhu pozemku. Ostatně neexistuje ani subjektivní právo na to, aby pozemku byl "určen" územním plánem stěžovatelem zamýšlený režim.*

*Ústavní soud již opakovaně judikoval, že vlastnické právo není absolutní, neboť toto lze při dodržení ústavních a zákonných mezí omezit (či dokonce za dodržení takových limitů lze přistoupit k vyvlastnění). Pokud stěžovatel zmiňuje "legitimní očekávání", tak je možno uvést, že sám poukázal na § 101d soudního řádu správního, dle kterého práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy zůstávají nedotčena, a uvedl, že to se týká např. situací, kdy již dojde v mezidobí (tj. před zrušením opatření obecné povahy - územního plánu) k vydání rozhodnutí o umístění stavby.*

*Je tedy zřejmé, že ochrana již konkrétních legitimních očekávání vlastníků založených rozhodnutími v individuálních případech je soudním řádem správním zajištěna." Jinými slovy - na určitou podobu územního plánu či zařazení pozemku do určitého způsobu využití není právní nárok, stejně jako se nelze dovolávat ochrany dobré víry či legitimního očekávání ve vztahu k určité podobě územního plánu, neboť ten se s ohledem na potřebu úpravy poměrů v území neustále vyvíjí."<sup>2</sup>*

U mnohých omezení dokonce ani neexistuje žádný nárok na kompenzaci, neboť zásah nepřesáhl tzv. spravedlivou míru. Někdy ale může zásah do vlastnického práva splňovat všechny podmínky a být v souladu s právními předpisy, ale přesto omezení tuto spravedlivou míru přesáhne. V takových případech proto náleží vlastníkovi dotčených pozemků náhrada za změny v území. Tyto náhrady jsou upraveny v § 133–136 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „NSTZ“).<sup>3</sup>

### **Z judikatury:**

*„Prostřednictvím územních plánů může docházet (a také dochází) k zásahu do vlastnického práva – jde o zásah nepřímý, který však může značně ovlivnit cenu pozemku... Ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny nelze vykládat jako základní právo na náhradu za jakékoliv omezení vlastnického práva stanovené zákonem. Zákon může obecně stanovit meze vlastnického práva, aniž by takovéto omezení bylo spojeno s právem na náhradu; nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny tak je třeba vztáhnout pouze na určité kvalifikované případy omezení... Za znaky kvalifikovaného omezení vlastnického práva, jež nezbytně vyžaduje poskytnutí náhrady, Ústavní soud ve své rozhodovací činnosti výslovně označil omezení vlastnického práva jdoucí nad rámec povinností, které zákon obecně stanovuje pro všechny subjekty vlastnického práva za dodržení principu rovnosti; druhou podmínkou je intenzita omezení vlastnického práva, jež*

---

<sup>2</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018 sp. zn. IV.ÚS 3548/17.

<sup>3</sup> Hovoříme-li v tomto manuálu o § 102 stavebního zákona, myslíme tím, my nebo soudy ustanovení stavebního zákona, které se nové úpravě (NSTZ) velmi podobá.

*může být vyjádřena více faktory, a to především otázkou rozsahu samotného omezení a dále délkou trvání takového omezení, tedy zda jde o omezení dočasné nebo trvalé.*<sup>4</sup>

V souvislosti s tím, že územní plán může (někdy i výrazně) omezit vlastnické právo, soudy opakovaně vlastníkům nemovitostí připomínají, že neexistuje žádný nárok na to, aby územní plán zachoval jistou regulaci jejich pozemků nebo aby jim naopak přiřkl využití, po kterém investoři touží. Územní plán je zkrátka jen plán a z něj samotného nemůže plynout očekávání, že se bude skutečně stavět, neboť je třeba projít ještě dalším povolovacím procesem, jehož výsledek nelze předjímat.

### **Z judikatury:**

*„Je naopak zjevné, že odpůrkyně, minimálně v pozdějších fázích územního řízení, proti projektu aktivně vystupovala, a to v průběhu delší doby. Její postup tedy nemohl být... překvapivým, a legitimní očekávání ve vztahu k umožnění výstavby záměru navrhovatelce tedy nemohlo svědčit.*

*Nikdo ostatně nemá veřejné subjektivní právo na stanovení konkrétního funkčního vymezení pozemku, které vyhovuje jeho potřebám. Z hlediska veřejného práva má odpůrkyně zajisté právo změnit názor a přiklonit se na stranu odpůrců plánovaného záměru a konfliktních veřejných zájmů (zde např. na zachování charakteru zástavby, udržitelnost zásobování pitnou vodou atd.). V tom jí žádné soukromoprávní ujednání nemůže zabránit a nebylo ostatně ani prokázáno, že by takové ujednání existovalo. Odpůrkyně historii vzájemných vztahů popsala velmi podrobně a demonstrovala na nich vývoj svého stanoviska.*<sup>5</sup>

Ústavní soud tento názor podporuje, když 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.“<sup>6</sup>

Ve stručnosti upozorňujeme, že kromě náhrad upravených v NStZ je tu ještě hrozba náhrad poskytovaných přímo na základě čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Jedná se o složitý teoretický koncept, který přesahuje možnosti tohoto manuálu a v praxi nenachází příliš využití, nicméně je třeba o této možnosti vědět a v případě komplikovaných pozemků a ještě

---

<sup>4</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2020 sp. zn. I. ÚS 202/20.

<sup>5</sup> Podle rozsudku NSS ze dne 12. 1. 2024 čj. 5 As 278/2022 – 66 a rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2022 č. j. 43 A 47/2022-62.

<sup>6</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018 sp. zn. IV.ÚS 3548/17.

komplikovanějšího vlastníka, si raději nechat situaci zhodnotit odborníkem (právníkem – specialistou).

### **Z judikatury:**

*„Podle § 102 odst. 3 stavebního zákona náhrada vlastníkovi 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 vlastníkovi 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).“<sup>7</sup>*

### **Podmínky pro poskytnutí náhrad**

Zmíněné ustanovení § 133 NStZ říká v odstavci prvním, že vlastníkovi pozemku nebo stavby a osobě, která má jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě (NStZ je všechny dohromady označuje jako oprávněné osoby) 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.

Dále je zapotřebí podívat se i na odstavec druhý § 133, ve kterém se uvádí, že náhrady náležejí uvedeným oprávněným osobám také tehdy, když budou jejich práva k pozemku nebo stavbě významně omezena územním opatřením o stavební uzávěře (pokud bude takovým omezením způsobena škoda, což se nemusí u stavební uzávěry vzhledem k její dočasnosti vůbec stát, navíc bude pro vlastníka škodu obtížné prokázat).

Pojďme se tato složitá souvětí rozložit na jednotlivé „prvočinitele“.

1. Komu teoreticky může náležet náhrada: vlastníkovi pozemku nebo stavby a osobě, která má jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě;
2. Za jaké podmínky těmto osobám náleží náhrada:

---

<sup>7</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. října 2020 č. j. 22 Cdo 1046/2020-279.

- a. pokud vznikla škoda v důsledku zrušení nebo významného omezení zastavitelnosti pozemku na základě změny územně plánovací dokumentace nebo vydáním nové územně plánovací dokumentace nebo
  - b. když byla práva oprávněných osob k pozemku nebo stavbě významně omezena územním opatřením o stavební uzávěře a bude-li tímto postupem způsobena škoda;
3. Co se poskytuje: náhrady škody
- a. spočívající v nákladech vynaložených na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku,
  - b. spočívající v nákladech vynaložených na projektovou přípravu výstavby,
  - c. za snížení hodnoty pozemku, který slouží k zajištění dluhu.

Důležité je, že je vždycky na vlastníkovi (nebo jiné oprávněné osobě), aby u soudu doložil, z čeho konkrétně mu právo na náhradu vyplývá a jaká škoda a v jaké výši mu byla způsobena. To je hodně náročný požadavek a jedná se o překážku, kterou nemusí někteří dotčení vlastníci vůbec překonat.

Vedle toho je tu ještě jeden (mnohdy nepřekonatelný) mantinel – obávaná (vlastníky) i oblíbená (obcemi) pětiletá lhůta. Co to znamená, si hned vysvětlíme.

### Územně plánovací pětiletka

Podle § 133 odst. 3 NStZ 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. Toto ustanovení je naprosto klíčové. Když si obec vezme svůj územní plán a podívá se, kolik let uplynulo od okamžiku, kdy územní plán nebo jeho změna umožnily vlastníkovi konkrétního pozemku stavět (lhostejno zda tuto možnost využil nebo ne), bude přesně vědět, na čem je.

Pokud už uplynulo víc než pět let od účinnosti toho kterého OOP, pak je téměř jisté (nejsou-li dány nějaké velice specifické individuální okolnosti jako například dlouho trvající restituce nebo komplikované dědické řízení, kdy vlastník územní plán „konzumovat“ nemohl, i kdyby skutečně chtěl<sup>8</sup>), že se náhrad za změnu územního plánu bát nemusí. Je tu však jedno velké ale.

### Z judikatury:

*„Podle § 102 odst. 3 stavebního zákona náhrada vlastníkovi nebo oprávněnému nenáleží, jestliže k uvedenému zrušení došlo na základě jeho návrhu nebo po uplynutí 5 let od nabytí*

---

<sup>8</sup> Tyto situace by musel vyřešit soud. Zatím si nejsme vědomi žádného takového rozhodnutí, ale pro jistotu na tuto to upozorňujeme.



*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).“<sup>9</sup>*

Kromě toho, že se obec podívá na délku účinnosti územního plánu, musí jej prolistovat pečlivěji a ověřit, že po dobu oněch pěti let nebyla oprávněná osoba omezena na možnosti skutečně využít to, co jí územní plán umožňuje, tedy že skutečně mohla svobodně stavět, ale z vlastního rozhodnutí nic neudělala. Druhá věta § 133 odst. 2 totiž říká, že se do pětileté lhůty nezapočítává doba, po kterou bylo zastavění pozemku znemožněno v důsledku stavební uzávěry nebo jiného dočasného omezení zastavitelnosti pozemku stanoveného územně plánovací dokumentací. Sem bychom mohli zařadit třeba etapizaci nebo podmínění rozhodování uzavřením plánovací smlouvy či vydáním regulačního plánu.

Dodáváme, že podle NStZ náhrada oprávněné osobě nenáleží také tehdy, kdy nabylo právní moci povolení záměru, pro který bylo zastavění příslušnou územně plánovací dokumentací určeno, a toto povolení je platné nebo pozbylo platnosti. NStZ reaguje na fakt, že změna regulace v územním plánu nemůže mít žádný vliv na pravomocná správní rozhodnutí, kterými se záměr umísťuje nebo povoluje (podle NStZ tedy ono povolení záměru). Investor může stavět podle tohoto rozhodnutí (které je pro územní plán limitem), i kdyby se jeho pozemky nově nacházely v ploše určené pro zemědělské využití. Je otázkou, jak se budou na věc dívat soudy, protože si můžeme lehce představit situaci, kdy investor sice získal povolení pro jeden záměr, ale rád by stavěl více (záměr by rozšiřoval). Pak mu evidentně jistá škoda vzniká. Ustanovení bude patrně předmětem dalšího výkladu, jako tomu ostatně bylo i u dosavadního interpretačně složitěho § 102 stavebního zákona.

### **Z judikatury:**

*„Nemůže-li mít později vydaný územní plán vliv na právní moc již vydaných územních rozhodnutí (či stavebních povolení, viz rozsudek Ovesná Lhota), tím méně je myslitelné, aby stavební uzávěra fakticky znemožnila konzumovat již pravomocná veřejnoprávní povolení, tedy na základě těchto povolení provádět stavební činnost... Opačný výklad by mohl vést k*

---

<sup>9</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. října 2020 č. j. 22 Cdo 1046/2020-279.

*nepřípustnému zásahu do práv účastníků předcházejících řízení (územního či stavebního) nabytých v dobré víře...*

*Cílem stavební uzávěry, která je také (stejně jako územní plán) nástrojem územního plánování, sice je dočasně „zmrazit“ novou výstavbu na vymezené území. Nemůže však působit zpětně, na výstavbu již zahájenou či povolenou. To by bylo v rozporu s legitimním očekáváním adresátů již vydaných povolení a ochranou práv nabytých v dobré víře... Jak však vyplývá ze shora uvedeného, regulace stavební uzávěrou se kromě již zahájených staveb nemůže dotknout ani staveb dosud nezahájených, avšak již pravomocně povolených (resp. umístěných).“<sup>10</sup>*

Pro jistotu doplňujeme, že fakt, že je příslušné pravomocné povolení nepřekročitelným limitem pro územní plán a změna regulace v něm obsažené na nemá na povolení vliv, vyplývá z § 101d odst. 4 SŘS. K aplikaci tohoto ustanovení se vyjádřil Ústavní soud následovně: „Pokud stěžovatel zmiňuje legitimní očekávání, tak je možno uvést, že sám poukázal na § 101d soudního řádu správního, dle kterého práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy zůstávají nedotčena, a uvedl, že to se týká např. situací, kdy již dojde v mezidobí (tj. před zrušením opatření obecné povahy – územního plánu) k vydání rozhodnutí o umístění stavby. Je tedy zřejmé, že ochrana již konkrétních legitimních očekávání vlastníků založených rozhodnutími v individuálních případech je soudním řádem správním zajištěna.“<sup>11</sup> Do jisté míry tedy záleží na aktivitě investora, zda bude či nebude stavět a zhodnotí tak svoji investici.

### **Jak se při poskytování náhrad postupuje**

NStZ v tomto ohledu v podstatě kopíruje dosavadní právní úpravu. Říká, že povinnost poskytnout náhradu za změnu v území má obec, jejíž zastupitelstvo vydalo územní plán nebo jeho změnu nebo územní opatření o stavební uzávěře. Náhrada se poskytuje na základě písemné žádosti oprávněné osoby obsahující prokázání škody.

Dále z NStZ plyne, že se náhrada obecně poskytuje v penězích, ale je tu ještě jedna možnost. Místo peněžité náhrady totiž lze na základě dohody poskytnout oprávněné osobě jiný pozemek nebo stavbu (právo na vyrovnání rozdílu mezi výší peněžité náhrady a hodnotou náhradního pozemku nebo stavby tím není dotčeno).

NStZ pamatuje i na otázku, co se stane, když by se po čase zase regulace změnila zpět a vlastník by mohl stavět jako předtím, ale náhrada už byla vyplacena. Pak je ten, komu byla náhrada vyplacena, povinen vyplacenou náhradu v plné výši vrátit obci, a to do 3 měsíců od vyrozumění o vzniku této povinnosti. Byl-li místo peněžité náhrady poskytnut oprávněné osobě jiný pozemek nebo stavba, je musí vrátit náhradu v té výši, která by jí jinak náležela (tj. nikoliv nemovitost). Povinnost vrátit náhradu zaniká po 5 letech od nabytí účinnosti změny územního plánu anebo

<sup>10</sup> Podle rozsudku NSS ze dne 22. 10. 2019 č.j. 1 As 454/2017 – 102.

<sup>11</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 3. 2010 sp. zn. III.ÚS 3108/09.

změny nebo zrušení regulačního plánu, na jejichž základě nárok na náhradu vznikl. To znamená, že si obec musí s případnou „zpětnou“ změnou územního plánu pospíšet.

V neposlední řadě je třeba upozornit na regresní náhrady, na které má obec někdy nárok. Pokud totiž uhradí obec náhradu za změnu územního plánu, může požadovat regresní náhradu od správního orgánu, na základě jehož požadavku došlo k omezení vlastnického práva vlastníka, popřípadě od kraje nebo státu, pokud došlo ke změně územně plánovací dokumentace obce nebo kraje v důsledku jejího uvedení do souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Obec musí uplatnit požadavek na regresní náhradu do 3 měsíců od uhrazení náhrady, jinak její právo zaniká. Regresní náhrada pak musí být uhrazena do 3 měsíců od doručení požadavku obce.

### **Příklady z praxe**

Protože okolo náhrad za změny v územním plánu panuje řada mýtů a nejasností, připravili jsme několik konkrétních příkladů, ve kterých by se obce mohly najít. Případy řešíme až podle NStZ, což znamená, že se musíme přesunout v čase až, dejme tomu, do roku 2035 (doufejme, že bude NStZ ještě účinný a nebude nahrazen ještě progresivnějším stavebním předpisem). Potřebujeme totiž, aby šlo o územní plány vydané už podle NStZ a aby se na ně vztahovala právní úprava podle tohoto předpisu (podle stavebního zákona by byly případy řešeny prakticky obdobně, tam, kde by se odpovědi odchylovaly, tuto skutečnost zdůrazníme).

Pokud by se tedy obec rozhodla měnit územní plán, vydaný podle NStZ v únoru 2035, vypadaly by situace takto:

#### **Případ 1: Územní plán máme víc než 5 let stejný**

Situace: Obec má územní plán účinný od února 2028. Už od počátku v něm byly vymezeny zastavitelné plochy, nic se na nich zatím nestalo, vlastníci ani nikdo jiný nestavěl, ani nezískal pravomocné rozhodnutí podle stavebního zákona.

Řešení: Od nabytí účinnosti územního plánu, který umožnil využití pozemků určitým způsobem uplynulo na jaře 2033 více než 5 let. Vlastníci nebyli nijak omezeni na možnosti stavět. Nárok na náhradu nemají.

#### **Případ 2: Územní plán máme víc než 5 let stejný, ale během pětileté lhůty došlo k prodeji pozemků jinému vlastníkovi**

Situace: Obec má územní plán účinný od února 2028. Už od počátku v něm byly vymezeny zastavitelné plochy, nic se na nich zatím nestalo, vlastníci ani nikdo jiný nestavěl, ani nezískal pravomocné rozhodnutí podle stavebního zákona. V roce 2032 (před uplynutím lhůty 5 let) byl ale pozemek prodán jinému vlastníkovi.

Řešení: Od nabytí účinnosti územního plánu, který umožnil využití pozemků určitým způsobem uplynulo v roce 2033 více než 5 let. Vlastníci nebyli nijak omezeni na možnosti stavět. To, že došlo k prodeji, nemá vliv na běh lhůty, nový vlastník vstupuje do práv svého předchůdce. Nárok na náhradu nemá.

### **Případ 3: Územní plán máme více než pět let stejný, ale zastavitelné plochy jsou omezeny etapizací**

Situace: Obec má územní plán účinný od února 2028. Už od počátku v něm byly vymezeny zastavitelné plochy, ale výstavba byla podmíněna etapizací. Její podmínky ještě nebyly v roce 2035 splněny, vlastníci tedy nemohli stavět, i kdyby se sebevíc snažili.

Řešení: Od nabytí účinnosti územního plánu sice uplynulo více než 5 let, nicméně vlastníci byli výrazně omezeni na možnosti „konzumovat“ územní plán a získat potřebná rozhodnutí podle stavebního zákona (a následně NStZ) a realizovat výstavbu v mezích územního plánu. Vlastníci by mohli mít nárok na náhradu, pokud by byli schopni prokázat újmu, která jim vznikla.

### **Případ 4: Územní plán je starší než pět let, ale měnil se**

Situace: Obec má územní plán účinný od února 2028. V únoru 2029 došlo ke změně územního plánu. Teprve změna vymezila pozemky jako zastavitelné.

Řešení: Pětiletá lhůta se počítá až od účinnosti změny, která zastavění umožnila. Uplyne až na v únoru 2036 (k okamžiku 5 let od účinnosti změny územního plánu). Vlastníci by mohli mít nárok na náhradu, pokud by byli schopni prokázat újmu, která jim vznikla.

### **Případ 5: Územní plán máme zatím jen 3 roky a rozhodli jsme o pořízení změny, která omezí zastavitelnost**

Situace: Obec má územní plán účinný od února 2031, kdy vymezil zastavitelné plochy. V lednu 2034 zastupitelé rozhodli o pořízení změny a redukci zastavitelných ploch. Stavební uzávěra vydána nebyla. V územním plánu není další omezení zastavitelnosti.

Řešení: Pětiletá lhůta se počítá od účinnosti územního plánu a běží, i když se pořizuje změna, která má do budoucna (po své účinnosti) omezit zastavitelnost. Proces pořizování změny nemá vliv na běh lhůty, pokud nejsou vlastníci omezeni na právu stavět podle územního plánu třeba stavební uzávěrou. Jestliže nebude změna účinná dřív než za pět let od února 2031, vlastníci nemají nárok na náhradu. Je třeba počítat s hektickou snahou vlastníků stavět podle dosavadní podoby územního plánu.

### **Případ 6: Územní plán máme zatím jen 3 roky a rozhodli jsme o pořízení změny, která omezí zastavitelnost, a vydali jsme stavební uzávěru**

Situace: Obec má územní plán účinný od února 2031, kdy vymežil zastavitelné plochy, zastavitelnost nijak neomezil. V březnu 2033 zastupitelé rozhodli o pořízení změny a redukci zastavitelných ploch. Stavební uzávěra byla vydána v únoru 2034.

Řešení: Pětiletá lhůta se počítá od účinnosti územního plánu. V okamžiku vydání stavební uzávěry jsou vlastníci silně omezeni na vlastnickém právu, nemohou stavět tak, jak jim předtím umožňoval územní plán. Neuplynulo 5 let od nabytí účinnosti regulace, která stavbu umožnila. Vlastníci by mohli mít jednak nárok za omezení způsobené stavební uzávěrou, a pokud jim nová úprava omezí zastavitelnost, tak i za změnu v území (po účinnosti opatření obecné povahy – změny územního plánu). Museli by prokázat, jaká jim vznikla újma (u stavební uzávěry jakožto dočasného opatření to může být pro vlastníky složité).

### **Případ 7: Územní plán máme zatím 10 let a rozhodli jsme o pořízení nového územního plánu**

Situace: Obec má územní plán účinný od února 2025, kdy vymežil zastavitelné plochy, zastavitelnost nijak neomezil. V roce 2031 byly změnou vymezeny další zastavitelné plochy. V únoru 2033 zastupitelé rozhodli o pořízení nového územního plánu. V lednu 2034 nabyla účinnosti stavební uzávěra. Zastupitelé přemýšlejí, že by dočasně ponechali i v novém územním plánu „nové“ plochy z roku 2031, u kterých neuplynulo do vydání stavební uzávěry 5 let, jako zastavitelné po několik dalších let, aby celkem (při sečtení předchozího územního plánu po změně 2031 a nového územního plánu) uplynulo oněch 5 let a pak by zastavitelnost ploch zrušili.

Řešení: Pětiletá lhůta se počítá od účinnosti územního plánu, který zastavitelnost umožnil. Obáváme se, že vzhledem k tomu, že vydáním a nabytím účinnosti nového územního plánu zcela zaniká regulace předchozí, se počítá pět let u nového územního plánu znovu – tj. od počátku jeho účinnosti a jakékoliv uplynulé roky za předchozího územního plánu nemají vliv, nic se nesčítá. Vlastníci by mohli mít nárok za omezení způsobené stavební uzávěrou a pokud jim nová úprava omezí zastavitelnost, tak i za změnu v území. Museli by prokázat, jaká jim vznikla újma.

K tomuto případu není judikatura, ani jasná právní úprava, jedná se o náš výklad.

### **Případ 8: Územní plán vymezuje zastavitelné pozemky, pro které bylo vydáno do 5 let od jeho účinnosti pravomocné územní rozhodnutí**

Situace: Obec má územní plán z února 2025. V srpnu 2028 vlastník získal územní rozhodnutí, které nabylo právní moci (nikdo se neodvolal). V roce 2031 si jej nechal prodloužit. V srpnu 2032

získal pravomocné stavební povolení. Obec v roce 2033 začala pořizovat změnu územního plánu, která se týká pozemků a vydala ji v únoru 2035.

Řešení: Vlastník získal v pětileté lhůtě pravomocné rozhodnutí. NStZ říká, že se v takovém případě, kdy nabylo právní moci povolení záměru, pro který bylo zastavění příslušným územním plánem určeno, a toto povolení je platné nebo pozbylo platnosti, náhrada oprávněné osobě nenáleží.<sup>12</sup>

Vlastník má teoreticky nárok na náhradu za změny v území, otázkou je, jakou újmu by prokázal, když je pravomocné rozhodnutí stavebního úřadu samo o sobě limitem pro územní plán, který musí být v územním plánu respektován.

### Co když územní plán zruší soud

Výše uvedené odpovídá na první z nastíněných situací v úvodu manuálu, při které došlo ke změně regulace, ale ta ačkoliv výrazně zasáhla do vlastnického práva nad přiměřenou míru,<sup>13</sup> byla zákonná a u soudu buď vůbec nebyla anebo obstála. Nyní se podívejme na variantu, kdy dojde ke zrušení změny územního plánu soudem nebo správním orgánem.

Představme si tedy jeden z možných scénářů: Investor koupí nezastavitelné pozemky za Prahou v malé obci, kde mají starý územní plán. Po nějaké době dojde ke změně územního plánu a z obyčejných polí jsou cenné stavební parcely. Po schválení změny územního plánu ale dojde na soud a změna je jako nezákonná zrušena (třeba kvůli zásahu do ZPF), aniž by investor získal pravomocné územní rozhodnutí. Záměr je zmařen a investoři v takových případech tvrdí, že na základě územního plánu měli legitimní očekávání, že budou moci stavět a zhodnotit svoji investici a že doufali v určitý „obvyklý běh věcí“. Protože podle jejich názoru došlo k zásahu do těchto očekávání, měla developerům vzniknout škoda, popř. také přišli o zisk. Je to pravdivé tvrzení? Mohli už na základě plánu investoři očekávat, že vše „poběží“ konkrétním směrem?

Pokud bychom teoreticky připustili, že mohla investorovi vzniknout škoda už samotným zrušením změny územního plánu (ačkoli nemá žádná legitimní očekávání a plán je jen plán), musíme zkoumat, jestli jsou splněny podmínky pro povinnost nahradit škodu podle zákona č.

---

<sup>12</sup> Stavební zákon oproti tomu říká, že se v takovém případě ustanovení o pětileté lhůtě neuplatní.

§ 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. Ustanovení o uplynutí lhůty 5 let se neuplatní, pokud v této lhůtě

a) nabylo účinnosti rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas pro stavbu, pro kterou bylo zastavění uvedenou územně plánovací dokumentací určeno a toto rozhodnutí nebo souhlas je platné, nebo

b) před uplynutím lhůty 5 let byla uzavřena veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí a tato veřejnoprávní smlouva je účinná.

<sup>13</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu čj. 22 Cdo 2291/2016 ze dne 27. 6. 2018.

82/1998 Sb., odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „ZOŠ“).

Územní plán se schvaluje ve formě OOP a pro účely náhrady škody se považuje za rozhodnutí. Obecně platí, že pro vznik povinnosti uhradit škodu podle ZOŠ, je třeba, aby existovala tzv. příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím (zde změnou územního plánu) a vznikem škody. Existuje tedy tato příčinná souvislost mezi případnou škodou a zrušením OOP? Domníváme se, že ve většině případů ne.

Podle našeho názoru shrnutého do několika stručných vět platí: Developer změnou pozemku na zastavitelný (např. z polí) získal. Následně sice mohla vzniknout škoda, ale až rozhodnutím soudu (to bylo zákonné), nikoli zrušením OOP – rozhodnutím zastupitelů (to bylo nezákonné). Změna územního plánu totiž pozemky zhodnotila, nikoli poškodila a znehodnotilo je až rozhodnutí soudu, které možnost zastavění zrušilo.

Jak vidno, chybí příčinná souvislost mezi škodou a nezákonným rozhodnutím, stavebníci proto v zásadě nemají nárok na náhradu škody ani v případě zrušení územního plánu či jeho změny.

### **Z judikatury:**

*„Stát (zde územní samosprávný celek) neodpovídá za škodu, jež vznikla následkem zrušení nezákonného rozhodnutí, nýbrž následkem jeho vydání. Stát neodpovídá za škodu, jež vznikla následkem rozhodnutí, jímž bylo vadné rozhodnutí zrušeno, a byl tak napraven nezákonný stav, jak dovozuje ustálená rozhodovací praxe dovolacího soudu.“ 14 Tento názor zopakoval Ústavní soud v jednom ze svých nedávných usnesení (jednalo se o zrušené stavební povolení a náhradu škody): „Umožňuje-li územní plán výstavbu, neznamená to bez dalšího právní nárok na vydání správního úkonu o povolení umístění či dokonce realizace zamýšleného stavebního záměru. Zrušení územního plánu neznamená pro dotčené osoby, že by nemohly o změnu nebo úpravu územního plánu podle jejich představ usilovat znovu. Nicméně nelze se domáhat náhrady ušlého zisku v důsledku nedokončení obchodu pouze s odkazem na dobrou víru v aktuální podobu územního plánu, neboť, jak bylo uvedeno výše, na určitou podobu územního plánu není právní nárok.“<sup>15</sup>*

Zdůrazňujeme, že podle našeho názoru, jak jsme již uvedli, nastane jiná situace tehdy, když by došlo ke zrušení doposud zastavitelných pozemků (obec by je převedla kupř. na plochy zemědělské) a vlastník by dosáhl zrušení takové změny a měl by opět po rozsudku soudu plochy určené k zastavění. Tady by o náhradě škody, podle okolností konkrétního případu, uvažovat šlo. Rozhodující by byla délka omezení vlastníka (tj. jestli uplynuly 3 měsíce nebo 3 roky do okamžiku, než byla změna nakonec zrušena).

---

<sup>14</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 9. 2018 č.j. 30 Cdo 3079/2016.

<sup>15</sup> usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018 sp. zn. IV.ÚS 3548/17.

## MOJE SLUŽBY – ÚZEMNÍ PLÁN JE V POŘÁDKU

### Co vám můžu nabídnout?

- provedu vás celým procesem územního plánování a nenechám vás udělat chybu
- zajistím metodické vedení obce na cestě za územním plánem
- proberu s vámi, co potřebujete a vymyslíme řešení vašich potíží
- budu spolupracovat s vaším projektantem
- zhodnotím navrženou regulaci
- porovnáám návrh vašeho plánu s tím, co řekly soudy, když rušily územní plány jiných obcí
- navrhnou, co zlepšit anebo změnit
- podívám se na váš územní plán okem soudce (nakonec o územních plánech vždy rozhodují právníci)
- poradím vám, jak zbytečně nezasahovat do vlastnických práv
- pomohu vám předejít sporům a žalobám
- budu pro obec ve dne i v noci přítelem na telefonu nebo e-mailu
- až se dostaneme do finále, potvrdím obci, že je územní plán v pořádku





## DALŠÍ ZDROJE INFORMACÍ

### Odborné články

Na webu advokátní kanceláře [David Zahumenský](#)

Na webu [Investor za humny](#)

### Podcast

[Za pět minut v právu](#)

### Webináře

[Webináře o územním rozvoji \(pro samosprávy zdarma\)](#)

### Odborné publikace ([Wolters Kluwer](#))

- Obec u soudu s územním plánem. 30 případů z judikatury
- Obec a investor nad územním plánem. Změny regulace, náhrady za zmařené investice a veřejná infrastruktura
- Smlouvy o rozvoji území obcí. Když je investor za humny
- Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace
- Stavební zákon (183/2006 Sb.). Praktický komentář
- Novinka 2024: Změna klimatu v územním plánování – Jak (nejen) CO2 omezí vlastnická práva

## **KONTAKTY**

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D., právnička

Mgr. David Zahumenský, advokát

### **Telefon**

721 725 474

608 719 535

### **E-mail**

[david@davidzahumensky.cz](mailto:david@davidzahumensky.cz)

[zahumenska@investorzahumny.cz](mailto:zahumenska@investorzahumny.cz)

### **Web**

[www.davidzahumensky.cz](http://www.davidzahumensky.cz)

[www.investorzahumny.cz](http://www.investorzahumny.cz)