

Vyjádření k dokumentu označeném jako „MOŽNOSTI REGULACE VÝSTAVBY V PRŮMYSLOVÉ ZÓNĚ“

Osobami JUDr. Bc. Iva Hartlovou, Ing. arch. Dagmar Buzu a Ing. Radkem Bryllem byl zpracován dokument nazvaný MOŽNOSTI REGULACE VÝSTAVBY V PRŮMYSLOVÉ ZÓNĚ z října 2020, který se věnuje možnostem regulace ve vztahu k uvažovanému záměru „Průmyslová zóna Soběslav“ v oblasti mezi dálnicí D3 a městem Soběslav a rizikům z hlediska náhrad škody spojených s regulací (dále jen „rešerše“).

Předmětem tohoto vyjádření je reakce na výše uvedený dokument. Předem je potřeba uvést, že se nejedná o úplné vyhodnocení možností regulace výstavby a rizik s tím spojených, ale pouze stručné vyjádření k předmětnému dokumentu. Úplné vyhodnocení by totiž zahrnovalo věnovat se podrobně mnoha aspektům regulace v území.

1) Ke kapitole 1 – Současný stav

První kapitola rešerše popisuje stávající **územní plán města Soběslav a územní studii s označením Průmyslová zóna – U dálnice v Soběslavi**. Dovolím si však poukázat na skutečnost, že územní studie představují nepominutelný podklad při posuzování záměrů v lokalitě. I když není na rozdíl od územně plánovací dokumentace (zde zejména územního plánu) závazným podkladem pro územní rozhodnutí, musí být vyhodnocena a zohledněna při posuzování konkrétního záměru z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací a cíli a úkoly územního plánování. Zejména pak v okamžiku, kdy orgán územního plánování vydává závazné stanovisko podle § 96b stavebního zákona. V jeho rámci by měl porovnat předložený záměr s řešením, které navrhuje příslušná územní studie. Příslušný žadatel pak musí prokázat (a zdůvodnit), že jeho řešení je z hlediska úkolů a cílů územního plánování a veřejných zájmů vhodnější nebo alespoň srovnatelné s řešením, které obsahuje příslušná územní studie. V tomto ohledu se tak lze ohradit vůči odst. 1.5 rešerše, která uvádí, že je potřeba zpracovat novou územní studii. Není pak jasné, z jakého důvodu by měla zpracovaná územní studie, která je v souladu s územním plánem, ustupovat záměru, který je aktuálně v řízení o posuzování vlivu na životní prostředí. Naopak záměr „Průmyslová zóna Soběslav“ by měl být posuzován, zda je v souladu s návrhem řešení, který navrhuje územní studie Průmyslová zóna – U dálnice v Soběslavi, nikoliv naopak. Pokud není v souladu, měl by být stavebník/investor schopen prokázat, že jeho řešení je srovnatelné nebo vhodnější z hlediska úkolů a cílů územního plánování. Jiný přístup by znamenal rezignaci na zpracovanou územní studii a zbytečně investovaný čas a finanční prostředky na její vyhotovení.

Již při letmém porovnání záměru „Průmyslová zóna Soběslav“ s řešením navrhujícím předmětnou územní studii Průmyslová zóna-U dálnice v Soběslavi lze dojít k závěru, že záměr představuje zcela diametrálně jiné řešení, a to zejména z hlediska rozmístění staveb v lokalitě, jejich plochou či výškou. Územní studii navržená maximální výška, plocha a rozvržení jednotlivých objektů je pak navržena s ohledem na krajinný ráz. Je pak na stavebníkovi/investorovi, aby obhájil, že jeho řešení bude zejména cílů a úkolů územního plánování vhodnější nebo alespoň srovnatelné s řešením uvedeným v územní studii. Podobně tomu je i z hlediska řešení dopravní a technické infrastruktury.

2) Ke kapitole 2 - Možnosti regulace výstavby v průmyslové zóně

Tato kapitola měla zřejmě představit možnosti regulace výstavby v předmětné průmyslové zóně. Zůstává však pouze u stručného popisu jednotlivých nástrojů územního plánování. Zcela chybí to, co by se od této kapitoly očekávalo. Totiž vyhodnocení, co je možné vyjmenovanými nástroji územního plánování upravit, jaký by to mohlo mít vliv na regulaci výstavby, o jak efektivní jde institut, za jak dlouho by bylo možné regulace docílit, jak efektivně, který orgán by ji schvaloval apod.

Tuto kapitolu by tedy bylo vhodné doplnit právě o výše popsané. Z obsahu zpracované rešerše je tak patrné, že její autor neměl buďto vůli, nebo zadání věnovat se tomu, jak a jakým způsobem by bylo možné zástavbu v průmyslové zóně regulovat. K jednotlivým podkapitolám lze pak uvést následující:

K odstavci 2. 1 – regulační plán

- Nejprve je potřeba reagovat na nepřesné tvrzení: „*Předpisy neurčují, jaké prvky regulace musí být v regulačním plánu použity.*“ Existuje totiž vyhláška č. 500/2006 Sb. o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, která výslovně upravuje obsah a regulativy pro jednotlivé územně analytické podklady (územní plány, regulační plány atd.). Náležitosti obsahu konkrétně regulačního plánu pak obsahuje příloha č. 11 k této vyhlášce. Argumentaci touto vyhláškou pak akceptují i soudy, zejména ve vztahu, zda úprava (regulace) konkrétní územně plánovací dokumentace již nepřekročila svou podrobností svůj zákonný rámec.
- Pokud jde o regulační plán ve vztahu k regulaci zástavby v území, nemusela by být jeho prostřednictvím regulace ideální. Zejména by bylo potřeba počítat s tím, že by jeho pořízení bylo časově náročnější, neboť by se připravoval kompletně nový. V porovnání s případnou změnou územního plánu by nebylo na co navázat. Na druhou stranu regulační plán umožňuje podstatně podrobnější regulaci než územní plán. V regulačním plánu by pak mohlo být závazně stanoveno velmi konkrétní řešení budoucí zástavby. Logicky však, čím podrobnější a striktnější podmínky regulace by regulační plán stanovoval, tím důslednější by muselo být i odůvodnění s ohledem na možný odpor ze strany vlastníka pozemků. Vhodnější by v tomto ohledu byla regulace ve formě změny územního plánu.

K odstavci 2.2 – územní plán

- V této podkapitole lze seznat určitý náznak popisu toho, co by bylo možné regulovat v rámci územního plánu. Určitě lze však doporučit být podstatně podrobnější. Vhodný by byl popis jednotlivých diskutovaných regulativů, které mohou být územním plánem řešeny ve vztahu k regulaci výšky staveb, plochy staveb, napojení na dopravní a technickou infrastrukturu, řešení dopravy v klidu, ochranu krajinného rázu, přípustné a nepřípustné způsoby využití apod. Tato podkapitola je tedy obsahově podceňena.
- Pokud jde o citovanou judikaturu, lze doplnit, že ve vztahu k územnímu plánování existuje nepřehledné množství judikátů. Z jakého důvodu jsou pro předmětnou regulaci průmyslové zástavby citovány zrovna tyto, není v textu rešerše vysvětleno.
- Předčasně jsou řešeny v této kapitole již náhrady za změny v území. O tomto pojednává až následující kapitola. Zde tak působí poměrně nepřehledně.
- Z hlediska regulace zástavby v předmětné lokalitě pak může změna územního plánu města Soběslav navázat na zpracovanou územní studii Průmyslová zóna – U dálnice v Soběslavi, a její návrh řešení zohlednit v územním plánu. Územní plán Soběslav totiž zpracování územní studie požadoval, zřejmě z toho důvodu, že regulace obsažená v územním plánu byla příliš obecná. Nastavení podrobnější regulace v území je vhodné, neboť současná podoba územního plánu je příliš obecná ve vztahu k tomu, o jak rozsáhlé plochy se jedná.

K odstavci 2.3 – stavební uzávěra

- Rovněž v případě územního opatření o stavební uzávěře by bylo vhodné lépe popsat její účel (než jen opsat zákon). Územní opatření o stavební uzávěře by nemělo představovat samostatně uplatněný institut regulace. Takto byla uplatňována dříve, což vedlo k tomu, že byly zpřísněny její zákonné požadavky, mimo jiné o její omezená platnost (viz citovaný judikát).
- Územní opatření o stavební uzávěře má svůj význam ve spojení například se změnou územního plánu, kdy do doby, než bude schválena příslušná změna územního plánu, dojde k určitému zakonzervování území, aby nemohlo dojít k jeho znehodnocení. Jakmile je pak stanovena závazná regulace v nové změně územního plánu, již není potřeba území blokovat.
- Vzhledem k tomu, že územní opatření o stavební uzávěře do určité míry omezuje vlastníky pozemku, musí být její důvodnost dostatečně odůvodněna. Nesmí být samoučelná. V daném případě průmyslové zóny Soběslav by mohla být využita následujícím způsobem:
 - o územní plán města Soběslav stanovil obecnou regulaci území a současně požadoval zpracování územní studie.
 - o V návaznosti na požadavek územního plánu byla zpracována územní studie Průmyslová zóna – U dálnice v Soběslavi.
 - o Tato územní studie navrhla konkrétnější regulaci území, což by bylo vhodné promítnout do územního plánu (územní plán totiž zůstal pro rozsáhlé území příliš obecný)
 - o Aby nedošlo k nevhodné zástavbě v území, vydá se územní opatření o stavební uzávěře, které až na výjimky omezí zastavitelnost v území, s to do doby změny územního plánu.
 - o Následně by byla schválena zadání změny územního plánu, která by řešila podrobnější regulaci v území, například maximální výšku staveb, dopravní napojení, požadavky na dopravu v klidu apod.
 - o Po schválení nové regulace v rámci územního plánu, by již nebyla výstavba v území omezena.

K územní studii a úkolům a cílům územního plánování

Pro danou lokalitu byla zpracována územní studie Průmyslová zóna – U dálnice v Soběslavi. Územní studie sice není závazná, avšak představuje nepominutelný podklad pro účely posuzování souladu záměru s cíli a úkoly územního plánování. Nepřímo může tak působit na určitou regulaci v území jednoduše tím, že přispěje k formulaci podmínek k redukci záměru „Průmyslová zóna Soběslav“ například v rámci závazného stanoviska orgánu územního plánování ve smyslu ustanovení § 96b stavebního zákona. V některých případech pak slouží navržené řešení územní studií jako určitá překážka pro povolení záměru.

Lze v tomto směru poznamenat, že Městský úřad Soběslav, odbor výstavby a regionálního rozvoje v případě jiných záměrů vydává negativní stanoviska orgánu územního plánování pro rozpor s řešením navrženým územní studií.

3) Ke kapitole 3 - Druhy náhrad „za regulace výstavby v průmyslové zóně:“

Předně lze uvést, že oblast náhrad škod vyvolaných změnou v oblasti územního plánování je složitá, nejednoznačná a velmi odvíjející se od konkrétních individuálních případů. V praxi pak není příliš mnoho případů, kdy se reálně uplatňuje. Důvodem je především značná nejistota, složitost, vysoké žalované částky a časová náročnost soudního sporu. Výjimečné jsou pak případy, kdy se někdo úspěšně nějaké náhrady skutečně domůže. Prokázat vzniklou škodu je totiž velmi složité. Složitě je i samotné uplatnění škody. Je to ostatně logické, neboť kdyby to bylo jednoduché, pak by jakákoliv změna územního plánu byla doprovázena množstvím žalob.

Z hlediska obsahu této kapitoly by bylo vhodné začít ustanovením § 102 stavebního zákona. Zde je potřeba zmínit, že přednost má vždy tzv. zvláštní právní úprava před obecnou. V případě jakýchkoliv náhrad za změny v území (myšleno terminologií stavebního zákona) je tou zvláštní úpravou úprava dle stavebního zákona. Obecnější (zákon č. 82/1998 Sb. a Listina základních práva a svobod) se použije pouze podpůrně, popřípadě až v případě, kdy nelze použít úpravu dle stavebního zákona.

K odst. 3.2 – Ust. § 102 stavebního zákona

Hned v úvodu se uvádí, že jakákoliv změna územního plánu může vést ke vzniku újmy na straně vlastníků pozemků, a nelze vyloučit riziko uplatnění nároků na náhradu způsobené újmy. V tomto směru lze uvést, že nikdy nelze vyloučit možnost, že si kdokoliv podá nějakou žalobu, a to ve vztahu k čemukoliv.

Rovněž další odstavec v této kapitole je zavádějící. Ustanovení § 102 stavebního zákona totiž výslovně vymezuje, že náhrada náleží vlastníkovu pozemku pouze při zrušení určení pozemku zastavěním. Navíc náleží pouze náhrada vynaložených nákladů na přípravu výstavbu v obvyklé výši, a pouze v případě, že vznikla prokazatelná újma. V praxi se tak může jednat o situaci, kdy územní plán zcela zruší zastavitelnost pozemku. Pak má vlastník pozemku nárok na náhradu nákladů na projektovou dokumentaci a další projektovou přípravu výstavby a náhradu snížení hodnoty pozemku, určenou znaleckým posudkem.

Tedy záleží na tom, k čemu dojde změnou územního plánu. Uplatnění náhrady pak má další omezení spočívající v tom, že nárok zaniká v situaci, kdy ke zrušení došlo po uplynutí 5 let od nabytí účinnosti územního plánu, která zastavitelnost umožnila. Je však potřeba vnímat, že omezení náhrad je předmětným ustanovením poměrně přísné, a proto nelze vyloučit rozšiřující výklad jednotlivých pojmů rozhodovací praxí soudů. Například zrušení určení pozemku k zastavení může být chápáno nikoliv pouze tak, že celý pozemek musí být nezastavitelný, ale i například, že dojde ke snížení zastavitelnosti (dojde k částečnému zrušení určení pozemku k zastavení). Uvedené však není doposud nijak judikováno. Pokud by se tak stalo, náhrada škody za změny v území by se mohla vztahovat pouze na náhradu vynaložených nákladů na přípravu výstavby (nikoliv tedy ušlý zisk a podobné nároky), a pouze pokud by vznikla prokazatelná újma. Rozšíření situací, na které by dopadala úprava ustanovení § 102 stavebního zákona je pak pro vlastníka pozemku spíše negativní, neboť ustanovení § 102 stavebního zákona je relativně restriktivní.

Jak je patrné z výše uvedeného, ustanovení § 102 stavebního zákona značně omezuje možnost pro uplatnění náhrady škody za změny v území. Omezení je předně z časového hlediska, dle kterého může být náhrada uplatněna pouze v situaci, kdy došlo ke zrušení určení zastavěnosti do 5 let od účinnosti územního plánu, který zastavěnost umožnil. Další omezení představují uplatnitelné náklady. Zejména nezahrnují ušlý zisk a další jiné náklady než náklady na přípravu výstavby. Navíc ani ne v takové výši, která byla skutečně vynaložena, ale v obvyklé výši (tj. stanovené znaleckým posudkem). Klíčové je také to, že v ustanovení § 102 stavebního zákona zákonodárce vyjádřil náhradu jen za typově nejintenzivnější omezení vlastnického práva. Náhrada se tak nemá poskytovat za jakékoliv omezení vlastnického práva, ale pouze za některé významné a výjimečné změny v území. A současně se mají hradit pouze některé škody.

K odst. 3.3 - Náhrada škody způsobené při výkonu veřejné moci dle zák. č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci

Zákon č. 82/1998 Sb. představuje obecný právní předpis pro náhrady škod veškerých nezákonných či nesprávných postupů orgánů veřejné moci. Existuje pak teoretická rovina, dle které se tento zákon uplatní v situaci, kdy se na náhradu škody za změny v území nevztahuje stavební zákon. Rešerše pak v tomto směru předpokládá, že náhrada hrozí v situaci, kdy se vlastník pozemku domohl zrušení (nezákonného) územního plánu. Ani zde to však tak jednoduché s uplatněním náhrady škody není. Lze například citovat rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 9. 2018 sp. zn. 30 Cdo 3079/2016: „Zrušení části územního plánu soudem ve správním soudnictví podle § 101a a násl. s. ř. s. nezakládá odpovědnost obce vůči vlastníkovu dotčeného pozemku za škodu představovanou poklesem obvyklé ceny pozemku po vydání zrušovacího rozhodnutí či náklady vynaloženými za účelem vydání stavebního povolení v souladu se zrušenou částí územního plánu.“

Rešerše dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27.10.2015, sp.zn. 25 Cdo 3444/2013. Zde je skutečně výslovně zmíněno, že zákon č. 82/1998 Sb. se použije na situace, na které se neaplikuje ustanovení § 102 stavebního zákona, nicméně v předmětném soudním řízení se žalobce náhrady nakonec nedomohl (neprokázal vzniklou škodu; jednalo se o řízení vedené Okresním soudem v Ostravě pod sp. zn. 128 C 15/2010).

Předpokladem možnosti domáhat se náhrady dle zákona č. 82/1998 Sb., je však zrušení územního plánu nebo jeho změny pro nezákonnost. O nezákonnosti územního plánu nebo jeho změny může rozhodnout pouze krajský úřad nebo soud. Ani to však nezakládá jednoznačné právo na náhradu škody, neboť musí být pak

v občanskoprávním řízení (nedojde-li k dohodě nebo dobrovolné náhradě) prokázáno, že nezákonnost je v příčinné souvislosti se způsobenou škodou. Toto prokázat je však nesmírně obtížné.

K odst. 3.1 - Náhrada za omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 LZPS

Rešerše správně uvádí, že v případě, kdy se nelze domáhat škody dle ustanovení § 102 stavebního zákona, ani dle zákona č. 82/1998 Sb., je možné nárokovat náhradu škody přímou aplikací čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Tuto skutečnost potvrdil v rešerši citovaný náleze Ústavního soudu I. ÚS 202/20 (kterým mimochodem byla odmítnuta ústavní stížnost neúspěšné žalobkyně o náhradu škody). Ústavní soud totiž uvedl: „18. 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** [viz bod 16 stanoviska pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 ze dne 28. 4. 2009 (ST 27/53 SbNU 885; 136/2009 Sb.)].“

19. 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 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 (body 17 a 18 výše citovaného stanoviska pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09).

20. Při posuzování, zda lze za snížení ceny pozemku v důsledku změny jeho funkčního využití přiznat určitou kompenzaci, resp. zda je jednotlivce nucen snášet nadměrné břemeno, je především nutné zohlednit legitimní očekávání vlastníka pozemku ohledně jeho konkrétního funkčního využití (např. realizace výstavby). Jinými slovy, je nutné v konkrétním případě zohlednit existenci a intenzitu záměru vlastníka pozemku stavbu na pozemku realizovat. Intenzita dopadu omezení na vlastníka pozemku totiž může být různá v závislosti na tom, jak svůj pozemek zamýšlel využívat: zákaz provádět určité změny vlastníka nemusí nijak omezit (neboť takové změny provádět vůbec nezamýšlel) nebo se naopak může stát, že vlastník pozemku zamýšlel provádět určité úpravy (typicky zřizovat stavby) a již pro tyto změny podnikl některé přípravné kroky (např. získal rozhodnutí o umístění stavby, stavební povolení apod.) [srov. náleze sp. zn. III. ÚS 950/17 ze dne 19. 12. 2017 (N 232/87 SbNU 781)]. Tomu odpovídá i znění přiměřeně použitelného § 102 odst. 3 stavebního zákona.“

Tedy domoct se náhrady škody přímou aplikací čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod podmiňuje prokázání, že se jedná o kvalifikovaný případ omezení vlastnického práva. Tedy muselo by jít o zcela výjimečný případ omezení vlastnického práva, naplňující veškeré výše uvedené znaky. Záleží pak také na mnoha okolnostech a přísnosti regulace.

Zajímavý je také poslední odstavce v odst. 3.3 na str. 8 rešerše. Zde se totiž uvádí, že není k dispozici žádné rozhodnutí soudu, které by věcně posuzovalo nárok vlastníka pozemku, jemuž by byla způsobena újma vydáním či změnou územního plánu spočívající konkrétně ve změně způsobu využití zastavitelných ploch, a to na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Toto jen potvrzuje výše uvedený závěr, že domoct se náhrady přímou aplikovatelností tohoto článku Listiny základních práv a svobod ve vztahu ke změnám v území je velmi složité.

Závěr k náhradám

Domoct se náhrad škod vyvolaných změnou územního plánu je nesmírně složité a zdlouhavé. Případy, kdy se vlastník pozemku skutečně domohl alespoň nějaké náhrady jsou pak velmi výjimečné. Rozhodující je zejména to, o jak intenzivní zásah se jedná. Nejintenzivnější je zrušení určení pozemku k zastavění. Tedy situace, kdy se pozemek stane nezastavitelný. Tato situace je upravena ustanovením § 102 stavebního zákona. Jak však bylo výše uvedeno, je velmi omezená, jak z hlediska časového, tak z hlediska rozsahu. Následují pak méně intenzivní zásahy jako etapizace, podmíněnost zpracování územní studie, územní opatření o stavební uzávěře apod. Tyto instituty omezují využitelnost pozemků v čase. Po určitou dobu omezují vlastníka k jejich využití. To však samo o sobě nezakládá nárok na náhradu škody. Opět musí jít o prokazatelnou škodu. Již méně intenzivní omezení představuje změna funkčního využití pozemku (tedy pozemek lze využít jiným způsobem) a

nastavení přísnějších regulativů v území (pozemek lze využít stejným způsobem, ale v menší míře). Obecně čím nižší intenzitu má zásah do vlastnického práva, tím menší nadějí má případná žaloba na náhradu škody.

V případě náhrad škod za změny v území jsou kladeny vysoké nároky na jejich prokázání. Snáze se prokazují náklady na projektovou přípravu a snížení hodnoty pozemku. Do značné míry však i tyto náklady představují určité podnikatelské riziko. Navíc to, že územní plán v jeden okamžik umožňuje výstavbu, rozhodně neznamena, že tak zůstane napořád. Není nárok na to, aby byla po neurčitou dobu zachována zastavitelnost pozemku. Je pouze nárok na to, aby změny v území byly prováděny zákonným způsobem. Například náhrada ušlého zisku je pak velmi diskutabilní a špatně prokazatelná.

Velmi spekulativní a těžko prokazatelná je pak všeobecně oblast náhrady týkající se ušlého zisku. Prakticky neprokazatelná je v situaci, kdy je realizován projekt tzv. „na zelené louce“ bez jakékoliv návaznosti na nějaký doposud probíhající provoz. Předně totiž není vůbec jisté, že by stavebník mohl získat příslušná povolení k výstavbě. Dále není jisté to, že by povolená stavba byla skutečně postavena a provozována, natož pak s nějakým ziskem. Do hry totiž vstupuje tolik faktorů, že je prakticky nemožné přesně a jednoznačně vyčíslit výši ušlého zisku, který by stavebník byl býval získal, kdyby nedošlo ke změně územního plánu (či jiné okolnosti v rámci územního plánování).

Pokud bychom hrozbu náhrad měli vztáhnout na záměr „Průmyslová zóna Soběslav“, pak bychom mohli dojít k těmto závěrům. Podle dostupných informací se nikdo ani nedomáhá toho, aby byla zrušena zastavitelnost předmětných pozemků, na kterých má být záměr umístěn. Řeč je pouze o přísnější regulaci výstavby v průmyslové zóně. Pokud by tedy v současné době došlo ke změně územního plánu, kterým by byla stanovena přísnější regulace, mohly by připadat do úvahy tyto základní oblasti náhrad:

1) **náklady na projektovou přípravu** – v současné době investor záměru vynaložil náklady na dokumentaci týkající se posuzování vlivu na životní prostředí. Aktuálně není zřejmé, zda záměr ve svém původním rozsahu bude přijatelný z hlediska vlivu na životní prostředí. Velmi pravděpodobné je totiž to, že bude muset být upraven. Je pak velmi spekulativní, do jaké míry se jedná o účelně vynaložený náklad, kdy mohlo dojít k úmyslnému předimenzování záměru, aby byla nalezena maximální přijatelná hranice velikosti a rozsáhlosti záměru. Pokud by například investor přišel se záměrem menším, nemusel by vůbec vynakládat finanční prostředky na jeho podrobnější doplnění, či jeho úpravy. Navíc důvod, pro který se nyní upravuje dokumentace pro účely posuzování vlivu na životní prostředí, není nijak vyvolán změnou územního plánu.

2) **snížení hodnoty pozemku** – snížení hodnoty pozemku se stanovuje znaleckým posudkem. Není pak vůbec zřejmé, nakolik by se v rámci obvyklé ceny promítl například regulativ pevného stanovení výšky objektů. Zřejmě totiž vůbec, nebo spíše minimálně. Klíčové z hlediska hodnoty pozemku je to, zda je pozemek zastavitelný a jaké je jeho přípustné využití. Další podrobnější regulativy jsou již méně významné. Záleží samozřejmě na jejich intenzitě. Výše náhrady by mohla pak činit rozdíl mezi hodnotou pozemku před a po regulaci.

3) **Ušlý zisk** – jak již bylo naznačeno výše, ve stávající situaci je nárok náhrady ušlého zisku více než spekulativní. Není zřejmé, zda záměr je akceptovatelný z hlediska vlivu na životní prostředí, zda splňuje podmínky pro vydání územního rozhodnutí, stavebního povolení, zda by byl vůbec postaven, zda by byl provozován a zda by při jeho provozu došlo k nějakému zisku. Nadto lze doplnit, že ani sám investor neví, jaký provoz by vůbec měl být v jednotlivých halách záměru provozován. Rozhodně pak nelze dovozovat ušlý zisk z nějakých maximálních potenciálních zisků v oboru.

Velmi významná je dále otázka **dobré víry** (legitimní očekávání) vlastníka pozemku. V daném případě bylo územním plánem požadováno zpracování územní studie. Tato územní studie byla zpracována, zaregistrována a zveřejněna ještě před tím, než pozemky koupil současný vlastník (dokonce několik let). Tento tak věděl, jakým způsobem je v území navržena regulace nebo jakým směrem by se mohla vyvíjet. Navzdory řešení, které navrhuje územní studie se však zcela dobrovolně rozhodl toto řešení nerespektovat a přijít s jiným řešením, které se velmi významně odchyľuje. Tato skutečnost by velmi významně snižovala nadějí vlastníka pozemku získat nějaké náhrady, protože nemusel být v dobré víře, že připravuje záměr, který je v lokalitě akceptovatelný. Tuto absenci dobré víry by také mohla posílit i skutečnost, že se záměrem vyslovilo nesouhlas

více než 2 tisíce osob žijících v okolí a věc je řešena na zastupitelstvu města Soběslav se závěrem, že se mají hledat cesty k určité regulaci výstavby.

Samozřejmě nikdy nelze vyloučit riziko, že nárok na náhradu škody bude uplatněn. To nelze nikdy. Nicméně lze alespoň přibližně odhadnout možnost úspěšnosti takové žaloby. Pokud by za stávající situace došlo ke změně územního plánu, který by obsahoval přísnější regulaci výstavby v předmětné lokalitě, pak by **možná úspěšnost žaloby v případě náhrady ušlého zisku byla velmi nízká, v případě nákladů na projektovou přípravu také velmi nízká a z hlediska snížení hodnoty pozemků by byla jen nízká**. Pokud jde o výši, záleželo by na tom, jak přísná regulace by byla přijata. Obecně také platí, že čím dříve z hlediska přípravy realizace záměru by k omezení došlo, tím menší náhrada by hrozila. Nelze pak také vyloučit to, že dojde ke změně právních předpisů (připravuje se například nový stavební zákon) nebo změně rozhodovací praxe soudů. Tyto skutečnosti, ale nelze nyní vyhodnotit.

4) Ke kapitole 5 – Závěr

Závěr celé rešerše má zřejmě upozornit na skutečnost, že náhrady škody představují hrozbu, které je nezbytné předejít dohodou s investorem. K tomu lze však poznamenat, že jakákoliv změna v oblasti územního plánování může znamenat riziko, že vlastníky pozemku bude požadovat náhradu škody. Vlastně i neprovedení změny by mohlo znamenat takové riziko. Závěr, který je uveden v předmětné rešerši by se dal vztáhnout na jakoukoliv změnu v oblasti územního plánování. Na druhou stranu rozhodně však každá změna v území nezakládá nárok na náhradu škody či vynaložených nákladů. Nárok je totiž velmi omezován jak právními předpisy, tak rozhodovací praxí soudů.

Je samozřejmě nezbytné vnímat rozsáhlost záměru „Průmyslové zóny Soběslav“, nicméně v současné době je hrozba úspěšnosti žaloby týkající se náhrad za případné změny v území velmi nízká, neboť příprava výstavby záměru je na samotném začátku, kdy není vůbec jasná jeho výsledná podoba. Samozřejmě nelze nikdy vyloučit, že vlastníky pozemku žalobu „nezkusí“. Při takové obavě by, ale pak nebylo možné nikdy nic v rámci územního plánování měnit. Rozhodně je zcela nepřijatelné, aby bylo vyhověno požadavkům vlastníka pozemku jen proto, že vyhrožuje uplatněním náhrad škody. Takové jednání nepatří do demokratického právního státu. Pokud bude vlastníky pozemků/investor neustále opakovat hrozbu náhrad škod v řádech stovek milionů korun českých s cílem působit tak na rozhodování orgánů města Soběslav, může se sám dostat i do roviny trestní odpovědnosti.

Závěr rešerše se také snaží poukázat na to, že k žalobám ohledně náhrad za změny v území dochází, a že jsou žalobci i úspěšní. Poukazuje přitom na jeden medializovaný případ města Liberce. Předně by se nemělo vycházet pouze z internetových článků, které mohou skutečnou situaci nesprávně vyhodnotit. Nicméně jedná se o zcela nesprávně zvolený případ, který nesouvisí s náhradou škody vyvolanou změnou územního plánu. V závěru rešerše je uvedeno, že *„Minimálně v případě města Liberec byla škoda způsobená městem prokázána a pouze díky dobrovolné náhradě poměrné části škody uhrazené městem Liberec byl soudní spor ukončen.“* Tento závěr je však zcela mylný a není jasné, jak k takovému závěru autor rešerše dospěl. Z článku vyplývá, že na soud ani nedošlo, neboť byl mezi stranami sporu uzavřen smír. Pokud by byla škoda prokázána, pak by věc skončila rozsudkem soudu, nikoliv dohodou. Navíc zřejmě nešlo o škodu způsobenou změnou územního plánu, ale porušením kupní smlouvy, neboť pozemky byly navzdory prohlášení ve smlouvě zatíženy věcným břemenem. Město kupujícímu pak de facto vrátilo kupní cenu, tedy došlo k jakémusi odstoupení od smlouvy. Jedná se tedy jednoznačnou fabulaci. Autorovi rešerše se tedy nepodařilo najít jediný případ, kdy se investor domohl nějaké náhrady. Ani v naší advokátní kanceláři jsme se doposud neseťkali s případem, kdy by se vlastníky pozemku náhrady domohl.

V Táboře dne 15. 12. 2020

vypracoval Mgr. Jiří Cihlář,
spolupracující advokát Advokátní kanceláře Dohnal & Bernard, s.r.o.