

# ČÁST PRVNÍ

## JAK REDUKOVAT ZASTAVITELNÉ PLOCHY V ÚZEMNÍM PLÁNU

*„To, co tu máme, je chyba v komunikaci.“*  
Frajer Luke, 1967

Když si před sebou zastupitelé rozloží hlavní výkres územního plánu, mnohdy jim zatrne, protože obec ještě není a nemůže být připravena na závratné tempo výstavby, které její územní plán umožňuje. Proto mnohdy padne rozhodnutí, že se při pořizování změny nebo rovnou nového územního plánu zastavitelné plochy prostě redukují a namísto nich se vymezí třeba veřejná prostranství, zeleň, občanské vybavení nebo podobné občany obvykle vítané funkce. S tím samozřejmě nesouhlasí investoři a z jejich hlediska je to plně pochopitelné. Pokud se obec pokusí územní plán změnit, je pravděpodobné, že dojde na soud. Je proto klíčovou otázkou, co může obec udělat pro to, aby spor u soudu „ustála“. Jedinou možností je novou regulaci velmi dobře odůvodnit a vědět, proč právě ona nejlépe odpovídá ochraně veřejného zájmu a zájmu samosprávy. Protože my právníci obvykle poskytujeme velmi teoretické odpovědi, ze kterých není nikdo příliš moudrý, dovolili jsme si do této části knihy přidat také konkrétní příklady z rozhodovací praxe správních soudů. Ty přiblíží čtenáři uvažování soudců nad územními plány a důvody, které vedou k jejich rušení.

### Judikatura

Otázkou tedy není, zda k zásahu došlo, jak se domnívá stěžovatelka, ale zda byl tento zásah přiměřený (...). Při jejím posouzení je třeba vycházet z toho, že územní plánování je dlouhodobým procesem, který by měl probíhat kontinuálně, tj. nově přijímaná dokumentace by měla navazovat na tu stávající (...). Je tedy spíše nežádoucí, aby jednou projednané a schválené záměry byly opakovaně znovu posuzovány, přehodnocovány a měněny (...). Má-li dojít ke změně funkčního určení ploch, pak musí být podložena dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem. **(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50)**

## I. ZMĚNY ÚZEMNÍHO PLÁNU A ZÁSAHY DO VLASTNICKÉHO PRÁVA

Územní plánování je upraveno stavebním zákonem. Územní plán vyjadřuje rovnováhu a kompromis mezi zájmy obce, stanovisky dotčených orgánů, vlastníků pozemků a staveb i sousedních obcí. Cílem je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů při harmonickém využití území.<sup>1</sup> V průběhu územního plánování může docházet k zásahům do vlastnického práva, mj. může určovat vlastníkům, jak mohou pozemky využívat, v některých případech bez náhrady za omezení vlastnického práva. Nejvyšší správní soud k tomu říká: „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 nesčíslně podob 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 způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsáných 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 pláný dotvářet.“<sup>2</sup>

Protože se územní plánování děje ve veřejném zájmu, musí vlastníci pozemků dotčených územním plánem zásah do svého práva (splňující níže uvedené podmínky) snést, i když s ním nesouhlasí. To potvrzují i soudy: „Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni – za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny – strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spra-

---

<sup>1</sup> Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42.

<sup>2</sup> Rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS.

vedlivou míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem.<sup>3</sup>

Z toho vyplývá, že změny regulace v územním plánu jsou nejen přípustné, někdy jsou dokonce nezbytné. Stavební zákon sám obcím ukládá jako povinnost přehodnocování podmínek v území.<sup>4</sup>

V praxi samozřejmě obce neustále územní plány nevyhodnocují a nemění, děje se tak zpravidla v čtyřletých intervalech, rovněž předvídaných stavebním zákonem, kdy se na základě zprávy o uplatňování územního plánu rozhodne, zda dojde nebo nedojde k jeho aktualizaci nebo dokonce k pořízení nového územního plánu. Pokud by se ale podmínky v obci výrazně změnily dřív než za 4 roky od přijetí územního plánu nebo od jeho poslední aktualizace, měla by se obec skutečně aktivně snažit o jeho změnu. Pokud by obec ale tuto změnu nepořídila, nejedná se automaticky o nezákonný zásah.<sup>5</sup>

Obecně platí, že územní plán je projevem práva obce na samosprávu a projevuje se v něm zájem obce na konkrétním uspořádání území. To ale neznamená, že by obec mohla vydat územní plán takový, jaký by jí vyhovoval. Naopak – je omezena řadou podmínek. Územní plán musí předně splňovat všechny požadavky stavebního zákona a dalších předpisů, musí respektovat stanoviska dotčených orgánů. Vedle toho ale musí být regulace v něm obsažená přiměřená ve vztahu k vlastnickému právu, které se řadí k základním právům člověka a jeho ochrana je v právním státě samozřejmostí. V praxi to znamená, že územní plán může zasahovat do vlastnického práva s výraznými omezeními (typicky jsou odůvodnitelné zásahy prováděné kvůli ochraně veřejného zájmu, např. ochrany přírody a krajiny, zemědělského půdního fondu atp.). Zásahy se musí omezit jen na nezbytně nutnou míru, musí se dít nejšetřivějším možným způsobem, nesmí být diskriminační a obec nesmí projevit libovůli.<sup>6</sup>

Nejvyšší správní soud k tomuto požadavku 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

<sup>3</sup> Usnesení NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

<sup>4</sup> Ustanovení § 5 odst. 6 stavebního zákona: Obce a kraje jsou povinny soustavně sledovat uplatňování územně plánovací dokumentace a vyhodnocovat je podle tohoto zákona. Dojde-li ke změně podmínek, na základě kterých byla územně plánovací dokumentace vydána, jsou povinny pořídit změnu příslušné územně plánovací dokumentace. Zde upozorňujeme, že při rozhodování, zda obec zruší nebo nezruší zastavitelnost konkrétních pozemků, musí být zvažena řada parametrů. Nestačí kupř. jen to, že vlastník pozemků řadu let nestavěl, resp. nevyužíval pozemky podle toho, co mu územní plán umožnil.

<sup>5</sup> Rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2018, č. j. 10 As 322/2016-58.

<sup>6</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009.

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.<sup>67</sup>

Jak se tyto obecné myšlenky promítají do praxe? Obec se především musí zamyslet spolu se zpracovatelem návrhu územního plánu nad celým územím a odpovědět si na následující otázky:

### **1. Má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod?**

Jak jsme již psali, vlastnické právo patří mezi základní práva tzv. první generace, proto mu musí poskytována extrémní ochrana. Pokud by obec chtěla do tohoto práva zasahovat, musí k tomu mít opravdu dobré důvody. Tím „nejobhajitelnějším“ je fakty podložená ochrana přírody a krajiny. Podle našeho názoru lze podobně operovat také s řešením dopadů klimatických změn. V případě environmentálních důvodů proti sobě totiž stojí zájem na ochraně životního prostředí a zájem na nezasahování do vlastnictví. Oba jsou silné, ale jeden z nich musí nakonec vyhrát a ten environmentální pro to má dost předpokladů.

Pokud se pozemky, u kterých chce obec změnit zastavitelnost, nenachází zrovna v „národním parku“ (samozřejmě jde o nadsázku, ochranou přírody se myslí celá škála nejruznějších činností, ať už ochrana lesa, ochrana vod, ochrana mokřadů, druhů rostlin a zvířat nebo zeleně či kvalitní orné půdy, ochrana ovzduší, zdraví obyvatel atd.), může obec použít i důvody jiné. Typicky tak zejména v metropolitní oblasti Prahy nebo Brna může obec argumentovat přetíženou infrastrukturou. Tyto všechny negativní následky musí obec ale pečlivě a podrobně doložit, nemůže je jen tvrdit, ale musí vyplývat z územně analytických podkladů, studií krajiny nebo třeba z hlukových studií a podobně. Pokud bude z odůvodnění územního plánu zřejmé, proč k zásahu došlo (a bude potvrzeno, že je daný zájem převažující nad ochranou vlastnického práva), pak je to silný předpoklad pro to, aby územní plán u soudu obstál.

Abychom to shrnuli, pokud má mít zásah zákonné cíle, musí vycházet z požadavků právních předpisů a má-li být legitimní, musí být činěn za účelem naplnění nějakého jiného důležitého zájmu.

### **2. Je zásah činěn v nezbytně nutné míře?**

Priměřenost zásahu se posuzuje i podle toho, zda obec zvolila prostředek, který ještě stačí pro naplnění sledovaného účelu (např. ochrana přírody). Pokud tedy stačí

---

<sup>67</sup> Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42.

přehradit do nezastavitelných ploch pouze část pozemku, nebo pouze na část pozemku vložit přísnou regulaci, nemělo by se omezení zbytečně týkat celého pozemku. Je skutečně nutno činit jen ty nejméně rozsáhlé zásahy.

### **3. Je zásah činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli?**

Tady je odpověď komplikovaná a vyžaduje provedení celé série poměřování a také celkem velkou dávku předvidavosti. Typická situace, kdy by soudy mohly říct, že je územní plán v rozporu s tímto požadavkem, vypadá asi takto: obec má na okraji svého území vymezené rozsáhlé zastavitelné plochy. Po letech se ale změnila situace, chybí infrastruktura, obyvatelé naopak začínají přebývat, jejich počet totiž za deset let vzrostl z původních 800 na 3 500 a nová výstavba by do obce přivála dalších 600 lidí, z toho 250 dětí. Proto zastupitelé přikročili k poměrně razantnímu řezu – pozemky jsou v novém územním plánu nezastavitelnou ornou půdou. Takový krok je silným zásahem do vlastnického práva. Soud se bude ptát: mohla obec dospět k cíli i skrze jinou regulaci? V některých případech to možné je. Méně drastickým řešením by kupř. bylo zavedení etapizace nebo podmíněnosti výstavby. Vhodnější by také mohlo být ponechat pozemky v zastavitelné ploše a stanovit přísné podmínky výstavby nebo dokonce vyžadovat vydání regulačního plánu (s regulačním plánem na žádost by pak bylo možno podle § 66 stavebního zákona spojit i uzavření plánovací smlouvy, která se může týkat všech čtyřech druhů veřejné infrastruktury – občanské vybavenosti, dopravní a technické infrastruktury i veřejných prostranství).

#### **Judikatura**

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 způsobilý 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).

Další nástroj, který by vlastnické právo navrhovatele zasahoval mírněji, mohlo podle zdejšího soudu představovat smluvní ujednání mezi odpůrcem a navrhovatelem, kterým by se navrhovatel zavázal nést v domluveném rozsahu náklady vybudování potřebné infrastruktury tak, aby podmínky stanovené pro další výstavbu v lokalitě dotčených pozemků navrhovatele byly splněny za jeho spoluúčasti při současném zachování alespoň částečné zastavitelnosti jeho pozemků. Mohlo by se jednat o plánovací smlouvu či jinou (nepojmenovanou) smlouvu o rozvoji území obce. Takto by, a to zejména v kombinaci s jinými opatřeními (etapizace; pouze částečné zřízení územní rezervy), mohlo být dosaženo vybudování potřebné infrastruktury, jejíž neexistenci odpůrce představuje jako jednu z hlavních překážek výstavby na dotčených pozemcích navrhovatele a kterou zároveň tuto výstavbu podmiňuje, a to za finanční spoluúčasti navrhovatele. **(rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2020, č. j. 50 A 6/2016-192)**

#### 4. Je zásah činěn nediskriminačním způsobem?

V praxi to znamená, že se obce musí chovat k jednotlivým pozemkům stejně, pokud pro ně existují stejné podmínky – nemohou jeden pozemek prohlásit za nezastavitelný nebo za takový, na kterém smí být jen občanské vybavení a druhý, např. sousední, který se od prvního nijak neliší, za vhodný pro obytnou výstavbu. Můžeme si také představit situaci, kdy obec na jednom pozemku zakáže stavět a na sousední přitom žádná omezení nedá, ačkoliv se jedná o pozemky, které jsou z hlediska fungování a potřeb obce obdobné. Podobně problematické je svévolné omezení podnikatelské aktivity, která naplňuje zákonné limity a je jinde na území ČR běžná.<sup>8</sup>

#### Judikatura

Vzhledem k tomu, že soud dospěl k závěru, že do vlastnického práva navrhovatele bylo novým územním plánem zasaženo nad nezbytnou míru a nikoliv nejšetrnějším způsobem a že odpůrcem zvolený nástroj není možné považovat za vhodný, je v projednávané věci porušení principu proporcionality dáno. Soud se proto již samostatně nezabýval otázkou,

<sup>8</sup> Rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127, který se týkal výstavby větrných elektráren. Podobně by samozřejmě mnohé obce na svém území mohly vyloučit fungování věznic, psychiatrických léčeben nebo třeba pozemních komunikací. Viz rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2016, č. j. 2 As 212/2015-27.

zda odpůrce porušil princip rovnosti a s tím související zákaz libovůle a diskriminace. Ne každé rozdílné posuzování obdobných situací musí být totiž nutně libovůlí a neodůvodněně nerovným zacházením (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 As 21/2016-56). Jedním z nezbytných kroků testu diskriminace, tj. zkoumání, zda se v určitém případě jedná o zakázanou diskriminaci, či o dovolené rozdílné zacházení, představuje vedle otázky existence veřejného zájmu, respektive objektivního a racionálního důvodu, posouzení, zda byl dodržen princip proporcionality [srov. např. Bobek, M., Boučková, P. a Kühn, Z. (eds.) *Rovnost a diskriminace*. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 185-194]. Samostatné posuzování existence diskriminačního přístupu odpůrce by se proto v projednávané věci omezilo na otázku, zda odpůrce přistupoval k navrhovateli odlišným způsobem a zda je pro tuto odlišnost racionální důvod. **(rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2020, č. j. 50 A 6/2016-192)**

## 5. Je zásah činěn s vyloučením libovůle?<sup>9</sup>

Tato otázka míří na situace, kdy by zastupitelé zvýhodňovali v územním plánu např. pozemky, které patří místostarostovi. I když by tyto ležely v těsné blízkosti chráněného území, přesto by se z nich staly zastavitelné plochy s funkčním využitím čistě obytné a s maximální mírou zastavění. Libovůlí mohou představovat i zcela nahodile stanovené podmínky pro výstavbu.

### Judikatura

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 2/2009-86, má územní studie zásadně charakter podkladu pro pořizování územně plánovací dokumentace a neměla by sloužit k nahrazení úkolů samotné územně plánovací dokumentace. Doba stanovená pro vypracování územní studie by neměla přesahovat dobu 4 let, ve které dochází k vyhodnocování zákonné úpravy podle § 55 odst. 1 stavebního zákona, neboť k tomuto vyhodnocení by měly být již shromážděny všechny dostupné podklady, ke kterým patří i územní studie. Lhůta stanovená v územním plánu pro pořizování územní studie by se tudíž měla pohybovat v řádu jednotek let. Lhůta pro pořizování územních studií v délce 18 let je tudíž zcela nepřiměřená a je v rozporu s § 2 odst. 3 a 4 správního řádu, neboť vykazuje prvky libovůle a diskriminace navrhovatelky. **(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015-103)**

Pokud obec hodlá změnit regulaci obsaženou v územním plánu tak, že bude znatelně omezovat vlastnické právo, měla by si na výše popsané otázky pečlivě odpovědět. Pokud budou odpovědi kladné, pak je pravděpodobné, že územní plán obstojí i u soudního, popř. správního přezkumu. Můžeme proto shrnout, že obce

<sup>9</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

sice mají právo na samosprávu<sup>10</sup> a je v podstatě na nich, jak svoje území uspořádají.<sup>11</sup> Současně platí, že územní plány samozřejmě do určité míry zasahují do vlastnických práv (nikdo současně nemá automaticky nárok na to, aby jeho pozemek byl stavební nebo využitelný pro určitý účel nebo aby takovým zůstal),<sup>12</sup> ale obce nemohou bez dalšího omezovat vlastníky. Pokud se rozhodnou změnit regulaci v územním plánu, musí pro to mít dobré důvody (zejména ochranu nějakého veřejného zájmu), které je hlavně třeba v odůvodnění územního plánu detailně popsat.<sup>13</sup>

### Judikatura

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).

V této souvislosti soud připomíná závěry z usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17 kde se uvádí: „Není však zřejmé, z čeho stěžovatel dovozuje subjektivní veřejné (natož ústavní) právo na to, aby jeho pozemek měl režim stavebního pozem-

---

<sup>10</sup> „Pořizování územně plánovací dokumentace je komplexním úkolem, a to nejen s ohledem na technickou náročnost a vyžadovanou expertízu, ale též na nutnost provedení volby mezi určitými typy funkčního využití. K provedení této volby a stanovení jejich limitů jsou proto povolány orgány územního plánování, které mají nejen potřebné schopnosti, ale též detailní znalost lokálních poměrů a potřeb. Tyto orgány by proto měly mít maximální míru úvahy ve výběru funkčního využití území. (...) Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování zůstává činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. V rovině aplikace postupu přezkumu opatření obecné povahy to znamená, že Nejvyššímu správnímu soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití či zda by nebylo výhodnější vymezit oblast klidu jinde, než je tomu v územním plánu současném. Co mu však přezkoumávat přísluší je, zda změnu přijal pravomocný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem.“ (rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2010, č. j. 7 Ao 2/2010-83).

<sup>11</sup> Např. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42.

<sup>12</sup> Rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17.

<sup>13</sup> Blíže JANDEROVÁ, J. Opatření obecné povahy a dodržování principu proporcionality. *Dny práva 2016*. Část IX. Deset let účinnosti správního řádu z hlediska soudní judikatury, 2017. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/dokumenty/39680>.

ku, 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) 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). **(rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 21. 8. 2018, č. j. 52 A 8/2018-135)**

U soudů se obce pokouší (a někdy úspěšně) ve sporech o zrušení části územního plánu nebo jeho změny argumentovat právem na samosprávu. Je jisté právem obce do jisté míry uspořádat svoje území, ale musí při tom respektovat právní předpisy a limity, které vyplývají mj. z ochrany vlastnického práva, které je stejně jako právo na samosprávu chráněno ústavním pořádkem.

#### Judikatura

Ústavní soud naopak v daném nálezu jasně deklaroval, že „při rozhodování o zásahu do samosprávy musí soud náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé“. Pokud stěžovatel vytýká Nejvyššímu správnímu soudu, že hodnotil a vzájemně zvažoval dvě možné „postderogační varianty“ řešení (jedno svědčící právu na samosprávu, druhé svědčící ochraně subjektivních práv vedlejší účastnice), čímž dle stěžovatele přiznal atrakci „plné politické diskrece“ při tvorbě územního plánu, nelze mu přisvědčit. Právo na samosprávu není absolutní a nemá automatickou přednost před ústavně chráněnými právy subjektů, které mohou být činností samosprávy, jakožto veřejné moci dotčeny. Nejvyšší správní soud tedy v souladu s citovaným nálezem sp. zn. III. ÚS 1669/11 zvažoval intenzitu zásahu do práva na samosprávu v konfrontaci s kolidujícími právy vedlejší účastnice. Existenci těchto úvah a automatické neupřednostnění práva na samosprávu tudíž nelze považovat za rozporné s citovaným nálezem, nýbrž naopak za jeho naplnění... I výkon samosprávy je výkon veřejné moci a v právním státě podléhá soudní kontrole. Namítá-li stěžovatel, že neupřednostněním práva na samosprávu před vlastnickým právem se soudy dostaly do kolize s nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 482/02, je nutno uvést, že nelze dovozovat, že vlastnické právo vždy ustoupí kolidujícímu zájmu, např. též právu na samosprávu. Vždy je nutno posoudit skutkové okolnosti každého případu a teprve na základě nich vážit proti sobě stojící kolidující práva, resp. zájmy. **(nález Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I.ÚS 655/17)**