

ÚZEMNÍ REZERVA POHLEDEM OMBUDSMANA

Marek Hanák

Na veřejného ochránce práv se obrátila majitelka pozemku se stížností na jeho zařazení do plochy územní rezervy pro stavbu obchvatu obce. Stěžovatelka namítala, že by chtěla pozemek prodat, ale v důsledku vymezení územní rezervy v územním plánu je pozemek neprodejný. Článek nastiňuje, jak na institut územní rezervy z hlediska jejího dopadu na vlastnická práva majitelů nemovitostí nahlíží soudy.

Definice územní rezervy

Územní rezerva je plocha nebo koridor, vymezený s cílem prověřit možnosti budoucího využití. Jejich dosavadní využití nesmí být měněno způsobem, který by znemožnil nebo podstatně ztížil prověřované budoucí využití (§ 36 stavebního zákona).¹⁾ Územní rezerva může být vymezena v zásadách územního rozvoje kraje, v územním plánu a v regulačním plánu.

Územní rezervy se vymezují, jen je-li to účelné. Požadavek na vymezení nebo zpřesnění územní rezervy musí být zahrnut v zadání nebo zprávě o uplatňování územně plánovací dokumentace. Jako územní rezervu je možno v územním plánu vymežit i plochu nebo koridor výhledového záměru obce. V územním plánu je územní rezerva určitým omezením stávajícího nebo požadovaného využití vymezené plochy. K prověření územní rezervy dochází až po jejím vymezení (tj. po vydání územně plánovací dokumentace). Účel, pro který je územní rezerva vymezena, nelze bez změny územně plánovací dokumentace realizovat, posuzuje se tedy až při této změně, a to ve všech souvislostech. Jestliže je na základě prověření navrženo upustit od sledovaného záměru, územní rezerva se aktualizací nebo změnou územně plánovací dokumentace zruší.

Právní účinky územní rezervy

Na základě územní rezervy nelze záměr povolit. Plocha územní rezervy nemění stávající stav, ale naopak omezuje jeho změny. Vymezení plochy územní rezervy má důsledky částečně srovnatelné s vydáním územního opatření o stavební uzavěře. Pokud má dojít k povolení pro-

ověřovaného účelu, záměr, pro který byla plocha územní rezervy vymezena, je třeba změnou územně plánovací dokumentace převést z územní rezervy na navrhovanou (zpravidla zastavitelnou) plochu (koridor). Při pořizování změny územně plánovací dokumentace jsou posuzovány konkrétní podmínky (územní souvislosti) s ohledem na převažující veřejný zájem. Zpravidla je vhodné plochu nebo koridor územní rezervy prověřit územní studií ještě před pořízením změny územně plánovací dokumentace.

Judikatura k územní rezervě

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4As 261/2014-70 vyplývá, že územní rezerva je dočasnou ochranou území před záměry, které by mohly územní rezervou stanovené využití podstatně ztížit nebo znemožnit. Do práv dotčených vlastníků tak zasahuje pouze šetrně, neboť je neomezuje v dosavadním způsobu užívání jejich pozemků. Doba trvání územní rezervy a blokace dotčeného území musí odpovídat tomu, k jakému účelu byla vytvořena.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, čj. 7 AOs 2/2012-53 se uvádí, že „podstatným charakteristickým znakem územní rezervy je tedy její dočasnost. Ačkoliv nepředstavuje stavební uzavěru, v některých ohledech se jí může zdánlivě podobat, jelikož vlastníky dotčených nemovitostí v možnosti využití jejich nemovitostí omezuje. Je proto zcela na místě, aby toto omezení trvalo co nejkratší dobu – tj. dobu nezbytnou pro prověření možnosti využití území pro stanovený záměr. Právě na tento požadavek je nutno klást veliký důraz. Samotné umístění územní rezerva-

vy bude často dostatečné (a tedy v souladu s požadavkem proporcionality) odůvodněno tím, že je uvažováno o využití území a prozatím proto bude vhodné dané území „blokovat“ do doby, než bude připravena podrobnější dokumentace. Aktuálnost územní rezervy by však každopádně měla být prověřována.“

V případě dlouhodobého bezdůvodného ponechávání území v kategorii územní rezervy by však již byla situace zcela jiná, neboť by musel být zřejmý pádný důvod, proč dosud nebylo území prověřeno. V návaznosti na poslední větu odkazují na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1425/2014, v němž soud mj. uvedl, že „v případech, kdy územní plán omezuje vlastníka pozemku tím, že na jeho pozemku předpokládá existenci veřejně prospěšné stavby, je tedy úkolem soudu posoudit, zdali konkrétní okolnosti daného případu nasvědčují tomu, že vlastník pozemku je již ve svém vlastnickém právu omezen nad spravedlivou míru, a to po nepřiměřenou dobu. V této souvislosti by měl soud přihlídnout zejména k tomu, kdy byl územní plán, jímž došlo k omezení vlastnického práva, přijat, a k tomu, jak dlouhý časový okamžik od vydání uplynul a jak postupoval subjekt, v jehož prospěch bylo omezení v územním plánu přijato.“ Nejvyšší soud v citovaném judikátu rovněž uvedl, že „dlouhodobý stav, kdy je vlastník pozemku omezen na svém vlastnickém právu bez jakéhokoliv náhrady, může proto podle Nejvyššího soudu nabytí ústavněprávní roviny a s přihlídnutím k okolnostem individuálního případu vést k přiznání náhrady za omezení vlastnického práva na základě přímé aplikace článku 11 odst. 4 Listiny.“

1) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

K omezení vlastnických práv v důsledku územní rezervy se vyjádřil také Ústavní soud, a to v nálezu ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 950/17.

Ústavním soudem projednávaná kauza se týkala případu, kdy byl stěžovatel vlastníkem pozemku, na kterém byla umístěna územní rezerva pro budoucí stavbu vysokorychlostní trati. Stěžovatel se domáhal náhrady za omezení vlastnického práva, spočívajícího v tom, že územní rezerva brání tomu, aby na pozemcích realizoval výstavbu a využíval je způsobem, který původně zamýšlel. Obvodní soud pro Prahu 5 (dále jen „obvodní soud“) žalobu stěžovatele v celém rozsahu zamítl, a to zejména s odůvodněním, že není možná přímá aplikace ústavně zakotvených právních principů v Listině²⁾ a že oporu je třeba hledat v prováděcích zákonech, v nichž ji však pro nárok stěžovatele neshledal.

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudek obvodního soudu potvrdil. Dospěl k závěru, že v důsledku územní rezervy nemůže dojít k újmě na právech stěžovatele z důvodu dočasnosti a obecnosti územní rezervy. Taková újma může vzniknout až v souvislosti s případným následným zpracováním koridoru trati do zásad územního rozvoje. Nejvyšší soud napařeným rozsudkem zamítl dovolání stěžovatele, přičemž dospěl k závěru, že územní rezerva nepředstavuje stavební uzávěru a jde o opatření toliko dočasné, omezující vlastníka nemovitosti jen v možnosti realizovat záměry, které by mohly ztížit či znemožnit budoucí využití území. Nejde tedy o zásah do vlastnického práva, který by bylo nutno

nahrazovat dle čl. 11 odst. 4 Listiny. Na podporu tohoto svého závěru odkázal Nejvyšší soud na usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2015 sp. zn. I. ÚS 2152/15. Zároveň Nejvyšší soud poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2016 sp. zn. III. ÚS 247/14, z něhož dovedl svou povinnost rozhodnout v souladu s právním názorem Ústavního soudu obsaženým ve shora citovaném usnesení.

Podle obecných soudů nešlo v daném případě o zásah do vlastnického práva, který by bylo nutné nahrazovat dle čl. 11 odst. 4 Listiny (Vývlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.) Stěžovatel se poté obrátil na Ústavní soud a ve své ústavní stížnosti mj. upozornil na skutečnost, že omezení jeho vlastnického práva trvá již více než pět let.

Ústavní soud dospěl k závěru, že opatření obecné povahy vymezující územní rezervu může představovat omezení vlastnického práva, za něž náleží náhrada podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Při posuzování, zda má být náhrada poskytnuta, je však třeba vždy posoudit okolnosti konkrétního případu a zabývat se rozsahem omezení, které územní rezerva pro konkrétního vlastníka představuje, jakož i délkou trvání tohoto omezení. Ústavní soud dovedl, že paušální vyloučení možnosti poskytnutí náhrady, aniž jsou konkrétní okolnosti případu a důvody zřízení územní rezervy posouzeny, představuje porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.³⁾

Závěr

Ochránce stěžovatele sdělil, že podle § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o veřejném ochránci práv“) působí ochránce k ochraně osob před jednáním, jakož i před nečinností úřadů a dalších institucí, pokud jde o výkon státní správy.

Na působnost samosprávy (obce a kraje) se však působnost ochránce nevztahuje. Je tomu tak i tehdy, kdy obec (kraj) vystupuje jako orgán, který schvaluje územně plánovací dokumentaci (obec vydává územní plán nebo regulační plán, kraj vydává zásady územního rozvoje). Z uvedeného vyplývá, že ochránce nemůže zastupitelstvu obce nařídít, aby přijalo usnesení o schválení zadání změny územního plánu za účelem vyřazení pozemku stěžovatelky z plochy územní rezervy určené pro obchvat obce.

Ochránce stěžovatele doporučil, aby se obrátila na obec s dotazem na aktuálnost územní rezervy pro obchvat obce. V případě dlouhodobé nečinnosti obce při prověření zmíněné územní rezervy ponechal ochránce na uvážení stěžovatelky, zda se bude nároku za omezení vlastnického práva v důsledku vymezení územní rezervy domáhat s odkazem na shora zmíněný nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 950/17, soudní cestou a za tím účelem ji upozornil na dostupnou soudní judikaturu týkající se územní rezervy.

*JUDr. Marek Hanák
Kancelář veřejného ochránce práv*

ENGLISH ABSTRACT

Spatial reserve in the Ombudsman's opinion, by Marek Hanák

The public defender of rights was addressed by a land owner with a complaint raised for classifying a plot of land as spatial reserve for construction of a ring road. The complaining party's objection was that the owner would have liked to sell the plot but it became unsaleable as a consequence of such classification. The article indicates how the courts of law approach the concept of spatial reserve, particularly in terms of ownership rights.

2) Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších změn.

3) https://www.usoud.cz/aktualne/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=5698&cHash=420a460d8b3036d8770ec017f11b284d