

Kapitola 3:

Meze výkonu vlastnického práva a jeho omezení uložené průřezovými nástroji ochrany životního prostředí

V této kapitole se zabývám mezemi výkonu vlastnického práva a jeho omezeními, které vyplývají z průřezových nástrojů ochrany životního prostředí. V první řadě se jedná o oblast územního plánování a související problematiku rozhodování v území, které jsou upraveny zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Jednotlivé instituty složkových zákonů, jimž se věnuji v kapitole 4, mají úzkou vazbu na tyto procesy dle stavebního zákona. Vazba má dvojí podobu, buď obsah územněplánovací dokumentace ovlivňuje aplikaci institutů složkových zákonů představujících meze výkonu vlastnického práva a jeho omezení, nebo naopak akty vydané dle složkových zákonů podmiňují obsah územněplánovací dokumentace. Druhým z nástrojů, jímž se omezuje vlastnické právo a který lze považovat za průřezový nástroj ochrany životního prostředí v širokém slova smyslu, je vyvlastnění.

Problematika rozmístění činností v území byla v minulosti československou právní vědou považována za složku životního prostředí,¹⁶⁴ ostatně i v současnosti tomu tak je v některých zahraničních právních tradicích.¹⁶⁵ Dle většinového názoru současné české doktríny nepatří stavební zákon ani zákon o vyvlastnění mezi složkové zákony práva životního prostředí v klasickém slova smyslu. Instituty upravené uvedenými zákony se řadí mezi tzv. průřezové nástroje a tvoří součást obecné části práva životního prostředí.¹⁶⁶ S tímto převažujícím

¹⁶⁴ POSPÍŠIL, B. *Životní prostředí očima právníka*. Brno: Universita J. E. Purkyně v Brně, 1981. s. 50–51.

¹⁶⁵ Např. anglická právní věda považuje problematiku územního plánování a rozhodování v území za součást sektorové (složkové) úpravy ochrany půdy. McELDOWNEY, J. – McELDOWNEY, S. *Environmental Law*. Harlow: Pearson Education Limited, 2010. s. 189–215.

¹⁶⁶ Brněnská učebnice práva životního prostředí zdůrazňuje, že územní plánování a rozhodování v území představuje významný nástroj preventivní povahy. PEKÁREK, M. – PRŮCHOVÁ, I. – DUDOVÁ, J. et al. *Právo životního prostředí I. díl*. 2. přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009. s. 43 a 169. Pražská učebnice práva životního prostředí označuje územní plánování za průřezový nástroj ochrany životního prostředí, řadí jej však do zvláštní části práva životního prostředí. Viz J. Drobník In DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 31–32.

názorem se ztotožňuji, a proto jsem stěžejní část monografie, která je věnována konkrétním institutům představujícím meze výkonu vlastnického práva či jeho omezení, rozdělil do dvou kapitol dle toho, zda se jedná o nástroje průřezové, či nástroje složkové.

3. 1. Územní plánování a rozhodování v území

3. 1. 1. Politika územního rozvoje a územněplánovací dokumentace

Územní plánování je základním nástrojem řešení konfliktů zájmů v území. Právní úprava je soustředěna ve stavebním zákoně. Cílem územního plánování je dle § 18 odst. 1 StZ vytvářet předpoklady pro výstavbu a udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Jeho předmětem je komplexní řešení účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území (§ 18 odst. 2 StZ).

Územní plánování je činností ve veřejném zájmu, která chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví a krajiny. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy jsou vymezovány s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území (§ 18 odst. 4 StZ).

Ze zákonem vymezeného předmětu a cíle územního plánování plyne, že se v něm rozhoduje o budoucím způsobu využití území. Tím se stanoví meze povoleného výkonu vlastnického práva *pro futuro*. Výstupy územněplánovací činnosti jsou nejen dokumenty plánovacího charakteru, ale rovněž dokumenty závaznými (vždy jsou závazné minimálně pro orgány veřejné správy). Proces územního plánování probíhá v několika stupních, které se liší nejen okruhem otázek, jež jsou v nich řešeny, ale i mírou podrobnosti a závazností výstupů.

Nejvyšším stupněm je politika územního rozvoje, zákon ji však neřadí mezi územněplánovací dokumentaci. Jejím předmětem jsou rozvojové záměry celostátního¹⁶⁷ či mezinárodního charakteru (významné stavby dopravní a technické infrastruktury, rozvojové osy atd.). Co do podrobnosti je politika územního

¹⁶⁷ Celostátní charakter mají záměry, které překračují území jednoho kraje. Nelze je tedy řešit zásadami územního rozvoje a musí být předmětem politiky územního rozvoje.

rozvoje zpracována do úrovně oblastí, koridorů a ploch. Je závazná pro pořizování zásad územního rozvoje na úrovni krajů, územních plánů na úrovni obcí a regulačních plánů. Není však závazná navenek, tj. vůči adresátům veřejné správy, a proto nepodléhá soudnímu přezkumu.¹⁶⁸

Zásady územního rozvoje vymezují plochy a koridory, které mají nadmístní význam. Zejména se v nich sleduje stanovení ploch a koridorů pro veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření (§ 36 odst. 1 StZ). Zásady územního rozvoje jsou závazné nejen pro orgány veřejné správy, ale i pro adresáty veřejné správy.

Na úrovni územních plánů obcí se pak vymezují plochy a koridory, k nimž se přiřazuje určité funkční využití (např. plocha čistého bydlení, plocha smíšeného bydlení, plocha průmyslové výroby a komerčních aktivit, zemědělský půdní fond). Územní plán musí zahrnovat („provádí“) plochy a koridory stanovené zásadami územního rozvoje a politikou územního rozvoje, nelze jím však vymezit plochy a koridory nadmístního, či dokonce nadregionálního významu, které nejsou obsaženy v zásadách územního rozvoje nebo politice územního rozvoje.¹⁶⁹ Vymezené plochy jsou samozřejmě tvořeny jednotlivými pozemky, nicméně územní plán není natolik podrobný, aby určoval konkrétní využití pozemků či umístění a prostorové uspořádání staveb. Tyto aspekty jsou předmětem regulačního plánu nebo územního rozhodnutí.¹⁷⁰ Zvláštní význam má vymezení ploch a koridorů veřejně prospěšných staveb a opatření, neboť jde o jeden z předpokladů pro vyvlastnění pozemků nacházejících se v těchto plochách (§ 170 odst. 1 StZ). Územní plány jsou závazné pro adresáty veřejné správy a samozřejmě i pro orgány veřejné správy.

Posledním stupněm územněplánovací dokumentace je regulační plán, který pořizuje buď kraj pro část území kraje, nebo obec (zpravidla jen pro část obce). Regulačním plánem se vymezují podrobné podmínky využití příslušných pozemků a umístění a prostorového uspořádání staveb na nich. Regulační plán nahrazuje v zastavěném území územní rozhodnutí (§ 61 odst. 2 StZ). Jako regulační plán lze projednat plán společných zařízení, který je jedním z výstu-

¹⁶⁸ Usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 3/2009 – 59, shodně též usnesení ze dne 16. 3. 2011, čj. 4 Ao 6/2010 – 37. Dostupná z: <www.nssoud.cz>. Dále viz usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/2010. Dostupné z: <<http://nalus.usoud.cz>>.

¹⁶⁹ Srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 185, nebo rozsudek ze dne 22. 10. 2009, čj. 4 Ao 2/2009 – 87, nebo rozsudek ze dne 21. 10. 2009, čj. 6 Ao 3/2009 – 76, též rozsudek ze dne 27. 5. 2010, čj. 9 Ao 1/2010 – 84. Dostupné z: <www.nssoud.cz>.

¹⁷⁰ Rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 3/2009 – 82. Dostupný z: <www.nssoud.cz>.

pů pozemkových úprav (§ 61 odst. 3 StZ a § 9 odst. 12 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech).¹⁷¹

Výše uvedeným nástrojům územního plánování pořizovaným pro území krajů a obcí je společné, že jsou schvalovány v samostatné působnosti územně samosprávných celků rozhodnutím zastupitelstva kraje, resp. obce, tedy orgánem reprezentujícím zastupitelskou demokracii, složeným ze zástupců politických subjektů.¹⁷²

Úkolem celého procesu pořizování územněplánovací dokumentace je vyvažovat jednotlivé zájmy, ať již z hlediska funkčního, přírodního či civilizačního. Proto také do tohoto procesu vstupuje značný počet subjektů, byť s rozdílnými možnostmi reálného ovlivnění výsledku.¹⁷³ Vždy existuje několik možností jak uspořádat vztahy mezi vlastníky dotčených pozemků a nalézt rovnováhu mezi jejich zájmy a zájmy veřejnými, které v procesu územního plánování hájí nejen územně samosprávný celek, ale též dotčené orgány prostřednictvím svých stanovisek, jež jsou pro pořizovatele závazná.¹⁷⁴ Samosprávná jednotka se musí při určování funkčního využití ploch pohybovat v rámci mantinelů vymezených zákonem¹⁷⁵ a dále principem proporcionality, zákazem diskriminace a zákazem

¹⁷¹ Plán společných zařízení má z pohledu ochrany životního prostředí velký význam, neboť jeho předmětem jsou dle § 9 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech:

- a) opatření sloužící ke zpřístupnění pozemků jako polní nebo lesní cesty, mostky, propustky, brody, železniční přejezdy apod.;
- b) protierozní opatření pro ochranu půdního fondu jako protierozní meze, průlehy, zaskokovací pásy, záchytné příkopy, terasy, větrolamy, zatravnění, zalesnění apod.;
- c) vodohospodářská opatření sloužící k neškodnému odvedení povrchových vod a ochraně území před záplavami jako nádrže, rybníky, úpravy toků, odvodnění, ochranné hráze, suché poldry apod.;
- d) opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí, zvýšení ekologické stability jako místní územní systémy ekologické stability, doplnění, popřípadě odstranění zeleně, terénní úpravy apod.

¹⁷² Politika územního rozvoje je schvalována vládou, členství v ní je rovněž výsledkem demokratické volby občanů. Rozhodnutí vlády, stejně jako zastupitelstva obce a kraje jsou výsledkem demokratických pravidel, která řídí proces formování vůle těchto orgánů. Jejich členové by měli vystupovat ve prospěch společenství lidí dané územní jednotky. Viz PEKÁREK, M. Právní aspekty řešení střetů zájmů v území. In *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2009 [cit. 2011-02-19]. s. 2140. Dostupné z: <www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/sbornik/sbornik.pdf>.

¹⁷³ Usnesení NSS ze dne 30. 11. 2006, čj. 2 Ao 2/2006 – 62. Dostupné z: <www.nssoud.cz>.

¹⁷⁴ Viz § 4 odst. 2 StZ, k jeho výkladu viz rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008 – 62. Dostupný z: <www.nssoud.cz>.

¹⁷⁵ Např. nesmí vykročit z cílů a úkolů územního plánování. Viz rozsudek NSS ze dne 24. 10.

svévole. Těmito mantinely je vytyčen i rozsah soudního přezkumu územních plánů a zásad územního rozvoje.¹⁷⁶ Nelze opomenout ani požadavek dosažení přiměřené rovnováhy, který vyplývá z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (blíže viz část 1. 1. 2.).

Determinaci způsobu funkčního využití pozemku územněplánovací dokumentací lze v zásadě považovat za stanovení mezí výkonu vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny.¹⁷⁷ Vlastníci pozemků nemají veřejné subjektivní právo na schválení konkrétní úpravy územněplánovací dokumentace dle svých požadavků.¹⁷⁸ Jsou-li respektovány shora uvedené požadavky, musí vlastníci pozemků, byť nesouhlasí se stanoveným funkčním využitím, strpět regulaci prostřednictvím územněplánovací dokumentace. Pokud tato regulace nepřekračuje spravedlivou míru, nevzniká z toho titulu vlastníkům pozemků nárok na náhradu újmy způsobené v jejím důsledku. Nárok na náhradu vzniká pouze v těch případech, v nichž omezení vlastnického práva územněplánovací dokumentací překračuje spravedlivou míru, aniž by se ovšem samo dostávalo do rozporu se zákonem či ústavním pořádkem. Hranice mezi regulací představující meze výkonu vlastnického práva a omezeními vlastnického práva je třeba posuzovat s ohledem na všechny okolnosti daného případu.¹⁷⁹

Pro nalezení hranice mezi článkem 11 odstavcem 3 a odstavcem 4 Listiny v oblasti územního plánování dává stavební zákon jisté vodítko v § 102, upravujícím náhrady za změny v území.¹⁸⁰ V souvislosti s vydáním územního plá-

2007, čj. 2 Ao 2/2007 – 73. Dostupný z: <www.nssoud.cz>.

¹⁷⁶ Např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120. Dostupné z: <www.nssoud.cz>.

¹⁷⁷ Územněplánovací dokumentace představuje zásah do vlastnického práva pouze v části, jíž ukládá vlastníkům pozemků originární meze výkonu vlastnického práva, tj. pouze tehdy, jestliže zužuje dosavadní rozsah vlastnického práva. Vedle toho však územněplánovací dokumentace přebírá z územně analytických podkladů meze výkonu vlastnického práva a jeho omezení, tzv. limity využití území, upravené složkovými zákony práva životního prostředí (viz přílohu 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti), které zasáhly do práv vlastníka pozemku již před vydáním územněplánovací dokumentace. V takovém případě nepředstavuje územněplánovací dokumentace zásah do vlastnického práva, neboť pouze přebírá existující limity využití území. Zásah do vlastnického práva má původ v jiném aktu než územněplánovací dokumentaci.

¹⁷⁸ Rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008 – 51, rozsudek ze dne 13. 7. 2010, čj. 8 Ao 3/2010 – 194, rozsudek ze dne 18. 11. 2010, čj. 7 Ao 5/2010 – 68, a rozsudek ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 Ao 2/2011 – 16. Dostupné z: <www.nssoud.cz>.

¹⁷⁹ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120. Dostupné z: <www.nssoud.cz>.

¹⁸⁰ Toto ustanovení vstoupilo v účinnost až dne 1. 1. 2012.

nu přichází v úvahu náhrada pouze v případě, jestliže pozemek dosud určený k zastavění byl převeden mezi pozemky, které dle nového způsobu funkčního využití být zastavěny nemohou. Výše náhrady se kalkuluje jako rozdíl v ceně mezi pozemkem určeným k zastavění a pozemkem, který k zastavění určen není. Nejedná se však o jediný případ, kdy zásah územního plánu do vlastnického práva splňuje parametry omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny.¹⁸¹ V ostatních případech se lze domáhat náhrady na základě přímé aplikace této ústavní normy.¹⁸² Omezení však mohou být opodstatněna pouze intenzivnějším zájmem na konkrétním funkčním využití ploch.

Pro subsumpci změn ve funkčním využití pozemků pod čl. 11 odst. 4 Listiny je rozhodná intenzita zásahu do vlastnického práva. Posuzování intenzity zásahu je třeba založit na úvaze, jakým způsobem byl dotčený pozemek dosud fakticky využíván (popř. pro jaké využití byl v nejbližší době plánován) a zda nové funkční využití pozemku zcela či alespoň v podstatné míře vylučuje dosavadní (či v blízké budoucnosti plánovaný) způsob využívání pozemku. Pokud by nově stanovené funkční využití pozemku vylučovalo způsob jeho využití (i kdyby se jednalo o podstatný způsob využívání tohoto typu pozemku), který však dosud nebyl realizován a ani nebyly podniknuty kroky k jeho realizaci, nejednalo by se o omezení vlastnického práva k pozemku ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny. Omezení, a tedy i způsobená újma, by bylo pouze hypotetické povahy a nepředstavovalo by nadměrný, reálný zásah do vlastnického práva. Dosavadní způsob užívání pozemku by byl i nadále možný, změna jeho funkčního využití dle územního plánu by se do právní sféry vlastníka nepromítla vážnější měrou.

Zvláštní pozornost je třeba věnovat vymezení ploch určených pro veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření. Veřejně prospěšnou stavbou se rozumí stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraňování území obce, kraje nebo státu [§ 2 písm. l) StZ]. Stavbami pro veřejnou infrastrukturu jsou stavby dopravní¹⁸³ a technické¹⁸⁴ infrastruktury a stavby

¹⁸¹ Jedná se především o případy, kdy územněplánovací dokumentace zasáhne do legitimního očekávání vlastníka, že bude moci využít svůj pozemek k určitému účelu nebo s předpokládanou intenzitou. Názorný příklad je obsažen v rozsudku NSS ze dne 5. 2. 2009, čj. 2 Ao 4/2008 – 88. Dostupný z: <www.nssoud.cz>.

¹⁸² Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120. Dostupné z: <www.nssoud.cz>.

¹⁸³ Dopravní infrastrukturou jsou například stavby pozemních komunikací, drah, vodních cest, letišť a s nimi souvisejících zařízení.

¹⁸⁴ Technickou infrastrukturou jsou vedení a stavby a s nimi provozně související zařízení technického vybavení, například vodovody, vodojemy, kanalizace, čistírny odpadních vod,

pro občanské vybavení¹⁸⁵ zřizované a užívané pro veřejné účely [§ 2 písm. k) StZ]. Veřejně prospěšným opatřením je opatření nestavební povahy sloužící ke snižování ohrožení území a k rozvoji nebo ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví [§ 2 písm. m) StZ].

S vymezením veřejně prospěšné stavby nebo opatření v územním plánu nebo regulačním plánu jsou spojeny dva následky. První je majetkové povahy a nastává automaticky spolu s účinností opatření obecné povahy, jímž je vydána příslušná územněplánovací dokumentace. Je jím vznik zákonného předkupního práva obce, kraje nebo státu k pozemku (§ 101 StZ). Vedle toho vzniká předkupní právo i k pozemku určenému územněplánovací dokumentací jako veřejné prostranství. Druhým z následků je splnění jedné z podmínek pro vyvlastnění, neboť dle § 170 StZ lze vyvlastnit pozemek za účelem realizace veřejně prospěšné stavby dopravní nebo technické infrastruktury a vybraných veřejně prospěšných opatření, jen jestliže jsou tyto stavby nebo opatření vymezeny v územněplánovací dokumentaci. Na tomto místě je nezbytné zdůraznit, že rozsah hypotéz § 101 odst. 1 a § 170 odst. 1 StZ se zcela nepřekrývá, a tak vzniká ze zákona předkupní právo i k některým pozemkům, u nichž nepřichází vyvlastnění v úvahu.¹⁸⁶

V uvedených případech vzniká přímo ze zákona předkupní právo, tj. dochází k zásahu do složky *ius disponendi* vlastnického práva, vedle toho zpravidla i do složky *ius utendi*, pokud se mění či omezuje způsob funkčního využití pozemku. Stavební zákon nepředvídá poskytnutí náhrady za vznik předkupního práva, ačkoliv se nepochybně jedná o závažný zásah do smluvní svobody (autonomie vůle) vlastníka.¹⁸⁷ Nárok na náhradu vzniká až z titulu uskutečněného vyvlastnění, nárok upravuje § 10 a § 11 VyvZ. Předkupní právo dle stavebního záko-

stavby a zařízení pro nakládání s odpady, trafostanice, energetická vedení, komunikační vedení veřejné komunikační sítě a elektronická komunikační zařízení veřejné komunikační sítě, produktovody.

¹⁸⁵ Občanským vybavením jsou stavby, zařízení a pozemky sloužící například pro vzdělávání a výchovu, sociální služby a péči o rodiny, zdravotní služby, kulturu, veřejnou správu, ochranu obyvatelstva.

¹⁸⁶ DOLEŽAL, J. – MAREČEK, J. – SEDLÁČKOVÁ, V. et al. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006. s. 196.

¹⁸⁷ Zákonné předkupní právo dle stavebního zákona vykazuje oproti ostatním zákonným předkupním právům upraveným složkovými zákony práva životního prostředí (zákonem o ochraně přírody a krajiny – viz část 4. 3. 12. – a zákonem o státní památkové péči – viz část 4. 8. 1.) jednu zvláštnost. Vlastník pozemku může vyvolat dřívejší zánik předkupního práva tím, že kdykoliv nabídne obci, kraji či státu dotčený pozemek ke koupi. Pokud této nabídky nevyužijí, právo jednou pro vždy zaniká (§ 101 odst. 5 StZ). Nic to ovšem nemění na tom, že vlastník pozemku je omezen v autonomii vůle.

na je třeba vnímat ve vazbě na § 3 odst. 1 a § 5 VyvlZ. Vyvlastnění je totiž přípustné pouze v případě, že smluvního převodu práva nebylo možné dosáhnout. Předkupní právo dle stavebního zákona má zajistit, aby stát či jiné oprávněné subjekty (obce a kraje) nabyly vlastnické právo k pozemkům, aniž by byly nuceny přikročit k vyvlastnění, které představuje krajní prostředek (*ultima ratio*).¹⁸⁸

Při vymezení ploch určených pro veřejně prospěšné stavby a opatření je potřeba striktně aplikovat test proporcionality. Především je třeba zvážit, zda tyto stavby a opatření vskutku budou v rozumném časovém horizontu uskutečněny. Jen stěží by bylo možné z hlediska přiměřenosti zásahu akceptovat vymezení ploch pro tyto stavby a opatření pouze z důvodu, aby se zamezilo jinému využití předmětných ploch, ačkoliv by bylo pravděpodobné, že z důvodů finančních, technických či jiných budou veřejně prospěšné stavby nebo opatření realizovány až s odstupem několika let. Právě dlouhá časová prodleva spojená s dlouhotrvajícím omezením složek *ius utendi* a *ius disponendi*, která oddaluje okamžik poskytnutí náhrady dle § 10 VyvlZ, by mohla představovat exces.¹⁸⁹ K zamezení změny dosavadního způsobu užití ploch, která by ztížila, či dokonce znemožnila zvažované budoucí využití předmětné plochy, slouží totiž mnohem šetrnější prostředky, a sice vymezení ploch územních rezerv (§ 36 odst. 1 a § 43 odst. 1 StZ) nebo zahrnutí do funkčních ploch, v nichž jsou stavební zásahy přípustné jen omezeně či vyloučené zcela.

3. 1. 2. Rozhodování v území

Na územní plánování navazuje územní řízení, v němž se rozhoduje na základě návrhu vlastníka či jiné oprávněné osoby o využití konkrétního pozemku způsobem, který navrhovatel požaduje. Územní rozhodnutí je nezbytné ke změně využití pozemku, k umístění stavby, ke změně stavby a změně vlivů stavby na území, k dělení a scelování pozemků a ke zřízení ochranného pásma (§ 77 odst. 1 StZ). Principiální střety zájmů v území byly vyřešeny v průběhu pořizování územněplánovací dokumentace. V rámci územního řízení se tak pouze zkoumá soulad návrhu s územněplánovací dokumentací [§ 90 písm. a)

¹⁸⁸ V literatuře se lze setkat s názorem, že smyslem zákonného předkupního práva je zamezit spekulativnímu jednání u pozemků určených pro veřejně prospěšnou stavbu či opatření a zajistit plynulou majetkoprávní přípravu jejich realizace. Viz P. Machata In HEGENBART, M. – SAKAŘ, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 270. Dále viz DOLEŽAL, J. – MAREČEK, J. – SEDLÁČKOVÁ, V. et al. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006. s. 196.

¹⁸⁹ Srov. rozhodnutí ESLP ze dne 23. 9. 1982 ve věci Sporrang a Lönnroth proti Švédsku, stížnosti č. 7151/75, 7152/75 [cit. 2011-02-19]. Dostupné z: <<http://echr.coe.int>>.

StZ], popř. se vypořádávají střety, které nebyly předmětem řešení při územním plánování.¹⁹⁰

Územní řízení je aplikačním procesem náležejícím do oblasti výkonu státní správy, na rozdíl od procesu územního plánování. Podmínky pro vydání územního rozhodnutí jsou pevně stanovené stavebním zákonem a prováděcími předpisy stejně jako požadavky k ochraně veřejných zájmů, které jsou upraveny zvláštními předpisy (mezi nimi složkovými zákony práva životního prostředí). Dotčené orgány jsou při vydávání závazných stanovisek pro územní řízení v zásadě vázány obsahem stanovisek uplatněných při pořizování územněplánovací dokumentace (§ 4 odst. 3 StZ), čímž je posílena právní jistota vlastníků pozemků. Pouze v případě, že pro pozemek neexistuje územní plán ani regulační plán, musí být i koncepční střety v území vyřešeny až v územním řízení. V tom případě se zkoumá soulad záměru s cíli a úkoly územního plánování (§ 90 písm. b) StZ).¹⁹¹ Při splnění požadavků stanovených právními předpisy existuje právní nárok na vydání územního rozhodnutí, lze se ho domáhat soudní cestou. Naproti tomu mantinely pro určení konkrétního obsahu územněplánovací dokumentace jsou značně široké a neexistuje veřejné subjektivní právo na to, aby pozemky tvořící plochu byly určeny k požadovanému způsobu funkčního využití.¹⁹²

Mezi nejdůležitější typy územního řízení patří z hlediska ochrany životního prostředí řízení o změně využití území, umístění stavby, změně využití stavby a ochranném pásmu. Rozhodnutí o ochranném pásmu představuje z uvedených typů územních rozhodnutí originární omezení vlastnického práva, které sice musí být v souladu s územněplánovací dokumentací, nicméně nemá v ní věcný základ. Jinými slovy, územněplánovací dokumentace nepředvídá stanovení ochranného pásma. Ochranné pásmo se vymezuje kolem stavby, pozemku nebo zařízení a buď je chrání před vlivy okolí, nebo chrání okolí před vlivem této stavby, pozemku nebo zařízení.¹⁹³ Podmínky ochrany mají zpravidla podo-

¹⁹⁰ Dle § 89 odst. 2 StZ se nepřihlíží k námitkám a závazným stanoviskům k věcem, o kterých bylo rozhodnuto při vydání územního nebo regulačního plánu.

¹⁹¹ PRŮCHOVÁ, I. Územní rozhodnutí jako prostředek řešení zájmů v území. In *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2009 [cit. 2011-02-19]. s. 2166. Dostupné z: <www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/sbornik/sbornik.pdf>.

¹⁹² Srov. rozsudek NSS ze dne 13. 7. 2010, čj. 8 Ao 3/2010 – 194. Dostupný z: <www.nssoud.cz>.

¹⁹³ Dříve byla formou územního rozhodnutí vyhlášována ochranná pásma leteckých staveb dle zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, a to až do 31. 12. 2009, kdy byla pro tato ochranná pásma zavedena forma opatření obecné povahy.

bu omezení a zákazů činností na pozemcích nebo stanovení způsobu provádění staveb v ochranném pásmu. Nebo naopak jsou stanoveny zákazy nebo omezení činnosti v určitých objektech, aby nedocházelo v důsledku jejich provozu k poškozování životního prostředí. Územní rozhodnutí o ochranném pásmu se nevydává, jestliže existence ochranného pásma vyplývá přímo ze zvláštního zákona nebo se stanoví rozhodnutím dle zvláštního zákona (např. dle vodního zákona, lázeňského zákona, zákona o ochraně přírody a krajiny).¹⁹⁴

Územní rozhodnutí o ochranném pásmu může uložit vlastníkům pozemků omezení, které bude možné podřadit pod čl. 11 odst. 4 Listiny. Je tomu tak bezpochyby v případě podstatného, zásadního omezení vlastnického práva (např. vyloučení dosavadního způsobu užívání pozemku). Jelikož má ochranné pásmo omezený velikostní rozsah, který zpravidla není nikterak velký, ocitají se vlastníci okolních pozemků v postavení zvláštní oběti. Omezení spojená s ochranným pásmem proto nemusí být ani příliš intenzivní, aby je bylo možné podřadit pod čl. 11 odst. 4 Listiny. Z toho plyne, že vymezení ochranného pásma musí být ve veřejném zájmu (v případě nižší intenzity omezení postačí naplnění obecného zájmu) a musí být naplněn požadavek proporcionality. Nárok na náhradu není v případě zřízení ochranného pásma upraven na úrovni stavebního zákona. Nebyl-li by ani součástí zvláštního právního předpisu, bylo by třeba dovodit ho přímo z čl. 11 odst. 4 Listiny. Osobou povinnou poskytnout náhradu by měl být vlastník stavby, pozemku nebo zařízení, k jehož ochraně pásmo slouží, event. stát. Na otázku, zda má vlastník pozemku dotčeného ochranným pásmem nárok na náhradu, nelze dát jednoznačnou obecnou odpověď, neboť je třeba vždy zohlednit okolnosti konkrétního případu.

3. 1. 3. Územní opatření

Způsob využití pozemků do jisté míry ovlivňují i územní opatření. Stavební zákon zná dva druhy – stavební uzávěru a územní opatření o asanaci území.

Účelem stavební uzávěry je dočasně¹⁹⁵ omezit, nebo dokonce zakázat vymezenou stavební činnost v daném území, aby nebyla ztížena možnost plánovaného budoucího využití území. Přechodnost stavební uzávěry je dána tím, že ji lze vydat teprve v okamžiku, kdy bylo schváleno zadání územního plánu či jeho

¹⁹⁴ J. Macháčková In HEGENBART, M. – SAKAŘ, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 201–202.

¹⁹⁵ Podmínkou zákonnosti stavební uzávěry je splnění požadavku jejího dočasného trvání. Jejím účelem nemůže být trvalé omezení či zákaz stavební činnosti v území. Viz rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2011, čj. 5 Ao 2/2011 – 30. Dostupný z: <www.nssoud.cz>.

změny,¹⁹⁶ a že pozbývá účinnosti uplynutím doby, na kterou byla vydána (zpravidla okamžikem nabytí účinnosti pořizovaného územního plánu). V této souvislosti je na místě připomenout, že jednou z okolností, která se při posuzování závažnosti zásahu do vlastnického práva bere v úvahu, je délka jeho trvání.¹⁹⁷ Stavební uzávěru koncipuje stavební zákon jako opatření přechodné, dočasné. V případě, že by stavební uzávěra trvala v řádu několika měsíců, nejednalo by se o tak intenzivní zásah do vlastnického práva, který by bylo možno podřadit pod čl. 11 odst. 4 Listiny a který by vyžadoval poskytnutí náhrady, na rozdíl od situace, kdy by stavební uzávěra trvala po dobu několika let.

Stavební zákon předvídá v § 102 kompenzaci újmy způsobené přijetím stavební uzávěry. Domnívám se, že podmínkou vzniku tohoto nároku je, že se vlastník pozemku neúspěšně domáhal udělení výjimky dle § 99 odst. 3 StZ z omezení či zákazu stavební činnosti stanoveného stavební uzávěrou. Z formulace § 102 StZ plyne, že nárok na náhradu vzniká jak v případech podřaditelných pod čl. 11 odst. 4 Listiny (např. pokud bylo před vyhlášením uzávěry vydáno územní rozhodnutí, či dokonce stavební povolení, které kvůli uzávěře nemohlo být realizováno), tak v případech spadajících pod čl. 11 odst. 3 Listiny.

Územní opatření o asanaci území je možné vydat dle § 97 StZ tehdy, když v důsledku živelné pohromy nebo závažné havárie bylo podstatně zasaženo do způsobu využití území. Účelem územního opatření je stanovit podmínky (tj. usnadnit) odstraňování následků této události a následného využití území. Lze ho vydat rovněž pro zastavěné území, v němž se vyskytují závadné stavby, mj. s ohledem na ochranu životního prostředí, u nichž je nutné nařídit ve veřejném zájmu odstranění závad nebo úpravy a nařídit opatření k asanaci území. V takovém případě se v územním opatření vymezí konkrétní stavby, kterých se týkají opatření k odstranění závad, stanoví se podmínky pro jejich provedení a pro další využití území. Jednotlivá opatření, která jsou obsahem územního opatření o asanaci území, jsou nepochybně ve veřejném zájmu, neboť jejich účelem je odstranění zdrojů ohrožení životů, zdraví, majetku i životního prostředí či navrácení území do stavu umožňujícího jeho využití. Pokud by v důsledku provádění jednotlivých opatření byla vlastníkovu pozemku, který nezapříčinil závadný stav, jenž je odstraňován, způsobena újma dosahující intenzity omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny, náležel by mu nárok na její

¹⁹⁶ Rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 2/2008 – 141. Dostupný z: <www.nssoud.cz>.

¹⁹⁷ Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st 27/09 (136/2009 Sb.).

náhradu, a to cestou přímé aplikace uvedené ústavní normy. Územní opatření o asanaci území nemusí mít jen krátkodobé trvání.¹⁹⁸

3. 2. Vyvlastnění pro účel ochrany životního prostředí

Listina v čl. 11 odst. 4 rozlišuje dvě skupiny zásahů do vlastnického práva. Jednak to jsou omezení vlastnického práva, při nichž však zůstává vlastnické právo zachováno, jednak vyvlastnění, které je spojeno s formálním přechodem vlastnického práva na třetí osobu. Podmínky pro omezení vlastnického práva i vyvlastnění jsou shodné. Vyvlastnění je možné na základě zákona, ve veřejném zájmu a za náhradu. Pojem veřejného zájmu není v tomto případě třeba vymezovat vůči zájmu obecnému, nýbrž jen vůči zájmům soukromým.

Počínaje 1. 1. 2007 se stal obecným vyvlastňovacím předpisem zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění). Vyvlastněním ve smyslu tohoto zákona je odnětí, ale i omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemeni k pozemku nebo ke stavbě pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem [§ 2 písm. a) VyvlZ]. Ústředním problémem a zároveň východiskem pro provedení vyvlastnění je konflikt mezi vlastnickým právem a veřejným zájmem na dosažení účelu vyvlastnění (§ 3 odst. 2 VyvlZ).

Vzhledem k tématu monografie se v této části zabývám pouze vyvlastněním, které spočívá ve zřízení věcného břemene. Formální akt vyvlastnění nemá v těchto případech materiální podobu odnětí vlastnického práva, ale pouze jeho omezení. Rozhodnutím orgánu veřejné správy je tak zasaženo do vlastnického práva, důsledkem zásahu je omezení vlastnického oprávnění – práva věc užívat.

3. 2. 1. Podmínky pro vyvlastnění

Zákon o vyvlastnění obsahuje ve svých ustanoveních střípky principu proporcionality, a tím již s ohledem na konstrukci podmínek pro vyvlastnění garantuje, že jakýkoliv zásah do vlastnického práva provedený v souladu s tímto zákonem bude přiměřený. Porušení příslušných zákonných norem znamená exces z požadavku přiměřenosti zásahu veřejné moci. Princip proporcionality se v případě vyvlastnění, jehož účelem je ochrana životního prostředí, uplatní

¹⁹⁸ Nabytím účinnosti územního opatření pozbývá účinnosti dosavadní územněplánovací dokumentace. Jakmile je vydána nová územněplánovací dokumentace, pozbývá účinnosti územní opatření (§ 100 odst. 4 StZ).

z toho důvodu, že dochází ke kolizi mezi ochranou vlastnictví a právem na příznivé životní prostředí. Vedle této kolize je pro institut vyvlastnění příznačná též skutečnost, že veřejná moc jednostranně zasahuje do vlastnického práva (tedy základního práva) jednotlivce. Takový zásah musí být podroben kontrole z hlediska proporcionality užití veřejné moci. Je nezbytné si uvědomit, že i když se vyvlastňuje na návrh soukromé osoby (např. uživatele zdroje dle lázeňského zákona) a vlastnické právo přechází na tuto jinou soukromou osobu, nikoliv na stát či jeho složky, dochází k vyvlastnění správním rozhodnutím, tedy užitím veřejné moci.

Podle § 3 odst. 1 VyvlZ lze vyvlastnit jen pro účel stanovený zákonem. Listina základních práv a svobod výslovně nepracuje v případě vyvlastnění s účelem jako jedním z jeho předpokladů. Obsahuje obecnou podmínku, že vyvlastnit lze na základě zákona. Tím je *de lege lata* zákon o vyvlastnění, který v § 3 odst. 1 stanoví, že vyvlastnění je přípustné jen pro účel stanovený zvláštním zákonem. Pro posouzení, zda jsou splněny podmínky vyvlastnění, je rozhodující, jestli zvláštní zákon prohlašuje určitý účel za takový, který opravňuje přikročit k vyvlastnění. Účelům pro vyvlastnění, které směřují k ochraně životního prostředí, se věnuji v následující části. Zde bych chtěl poukázat na význam této podmínky z hlediska kontroly dodržení principu proporcionality. V průběhu vyvlastňovacího řízení se musí orgán veřejné správy zabývat otázkou, zda vyvlastněním může být dosažen sledovaný účel (tedy účel vyvlastnění). Jedná se o kontrolu naplnění prvku vhodnosti, tedy zda vyvlastnění je schopno dosáhnout sledovaného účelu. Ověření vhodnosti zásahu umožňuje vyloučit svévoli vyvlastňovacího úřadu. Současně je třeba poukázat na související ustanovení, dle něhož lze vyvlastněnou nemovitost využít jen k účelu, pro nějž byla vyvlastněna.

Vyvlastnění je dále přípustné pouze jako krajní prostředek (*ultima ratio*), pokud nelze ke stejnému výsledku dospět jiným způsobem, zejména smluvním převodem.¹⁹⁹ Ve vyvlastňovacím řízení musí žadatel prokázat, že se pokusil o smluvní úpravu právních vztahů (§ 3 odst. 1 a § 5 VyvlZ). Ověření splnění této podmínky je součástí posouzení potřeby zásahu do vlastnického práva. Současně s tím by se měl vyvlastňovací orgán zabývat otázkou, zda nelze účelu vyvlastnění dosáhnout jiným, k vlastnickému právu šetrnějším prostředkem.

Zvláštní pozornost je v této souvislosti třeba věnovat vyvlastnění za účelem ochrany nemovité kulturní památky dle § 16 ZSPP. Z dikce ustanovení totiž plyne, že vyvlastnění má v daném případě vedle toho, že směřuje k ochraně

¹⁹⁹ Shodně viz JANDERKA, K. *Zákon o vyvlastnění: poznámkové vydání*. 2. vydání s výkladem k zákonu o urychlení výstavby dopravní infrastruktury. Praha: Linde, 2010. s. 22.

památky, i sankční rysy, které nejsou pro vyvlastnění typické. Vyvlastňující úřad musí ověřit, zda skutečně selhaly všechny disponibilní prostředky právní regulace k ochraně zájmu na zachování nemovité kulturní památky.

Poslední z fází testu proporcionality je poměrování (proporcionalita v užším slova smyslu). Zde je třeba vážit všechny zájmy, které mohou být v daném případě dotčeny. Vždy to bude minimálně zájem na zachování současných právních poměrů (tj. zdržení se zásahu do vlastnického práva) a na druhé straně zájem na vyvlastnění. Vyvlastnit lze pouze tehdy, je-li to ve veřejném zájmu a tento veřejný zájem současně převažuje nad zájmem na zachování dosavadních poměrů (§ 3 odst. 1 a § 4 odst. 2 VyvlZ). Jde o velice složitou právní otázku, při jejímž řešení je třeba pečlivě zohlednit a uvážit všechny okolnosti konkrétního případu.²⁰⁰

Druhou rovinu prvku poměrování představuje požadavek minimalizace zásahu do vlastnického práva, které při vyvlastnění ustupuje ve prospěch jiného, v daném případě nadřazeného, zájmu. Vyvlastnění lze provést jen v takovém rozsahu, který je nezbytný k realizaci účelu, pro nějž se vyvlastňuje (§ 4 odst. 1 VyvlZ).²⁰¹ Konkrétním projevem této zásady je, že postačuje-li zřídit věcné břemeno (omezit vlastnické právo), má toto řešení přednost před odnětím vlastnického práva. Vyvlastnění se smí provést pouze k té části nemovitosti, která má být uskutečněním účelu pro vyvlastnění zasažena, k čemuž slouží institut dělení pozemků, resp. staveb. Jen výjimečně, a to na žádost vlastníka vyvlastňo-

²⁰⁰ V této souvislosti se jeví jako zajímavé pohlédnout na vývoj kontroly vyvlastnění ze strany francouzských správních soudů. Ty v minulosti posuzovaly zákonnost rozhodnutí o prohlášení veřejného zájmu na vyvlastnění pouze v abstraktní rovině, nezohledňovaly konkrétní skutkové okolnosti dané věci. Změnu přineslo rozhodnutí Státní rady ze dne 28. 5. 1971 ve věci *Fédération de défense des personnes concernées par le projet „Ville nouvelle Est“*. Státní rada zavedla test založený na teorii vážení (*théorie du bilan*). Dle této teorie nemůže být deklarován veřejný zájem na provedení záměru, jestliže zásah do soukromého vlastnictví, finanční náklady a případné negativní následky sociálního charakteru jsou nepřiměřené vzhledem k zájmu, pro nějž by mělo být vyvlastněno. *De facto* se tedy zvažují klady a záporny realizace záměru. Správní soudy při přezkumu rozhodnutí o prohlášení veřejného zájmu na vyvlastnění postupují ve třech krocích: nejprve zkoumají, zda je vyvlastnění opodstatněno konkrétním veřejným zájmem, zda je nezbytné (např. jestli nevlastní vyvlastnitel jiný vhodný pozemek) a zda projde testem vážení. Aplikace takto nastaveného rámce soudního přezkumu vyústí jen zřídka ve zrušení rozhodnutí o prohlášení veřejného zájmu na vyvlastnění. Je mu však připisováno významné preventivní působení. CHAPUS, R. *Droit administratif général. Tome 1*. 4^e édition. Paris: Montchrestien, 1988. s. 671–674.

²⁰¹ Rovněž K. Janderka spatřuje v této podmínce vyvlastnění projev zásady proporcionality. JANDERKA, K. *Zákon o vyvlastnění: poznámkové vydání*. 2. vydání s výkladem k zákonu o urychlení výstavby dopravní infrastruktury. Praha: Linde, 2010. s. 22–23.

vané nemovitosti, lze vyvlastnění rozšířit i na větší část nemovitosti, než která je nezbytná pro realizaci sledovaného účelu (§ 4 odst. 3 VyvlZ).

3. 2. 2. Účely pro vyvlastnění v jednotlivých složkových zákonech

Dříve, než se začnu věnovat úpravě účelů pro vyvlastnění ve složkových zákonech práva životního prostředí, je třeba se zastavit u stavebního zákona. Nový stavební zákon si zachoval i po té, co vstoupil v účinnost zákon o vyvlastnění, klíčové místo z hlediska právní úpravy vyvlastňování pozemků, a to ačkoliv již není obecným vyvlastňovacím předpisem. Účely pro vyvlastnění obsažené v § 170 StZ jsou totiž koncipovány velice široce (byť pro splnění předpokladů pro vyvlastnění vyžaduje velký počet simultánně působících podmínek) a vzhledem k svému charakteru mají stěžejní význam pro ochranu životního prostředí:

- Jedná se zejména o vyvlastnění pro realizaci veřejně prospěšné stavby dopravní a technické infrastruktury. Technickou infrastrukturou se rozumí dle § 2 odst. 1 písm. k) bod 2. StZ vedení a stavby a s nimi související zařízení technického vybavení, například vodovody, vodojemy, kanalizace, čistírny odpadních vod, stavby a zařízení pro nakládání s odpady atd. Toto ustanovení má pro ochranu životního prostředí zásadní význam.
- Dále se jedná o vyvlastnění k uskutečnění veřejně prospěšného opatření spočívajícího ve snižování ohrožení v území povodněmi a jinými přírodními katastrofami, zvyšování retenčních schopností území, v založení prvků územního systému ekologické stability a ochraně archeologického dědictví. Uvedená právní norma se v mnohém překrývá s účely pro vyvlastnění dle zákona o ochraně přírody a krajiny a vodního zákona.
- V neposlední řadě se jedná o případ asanace území.

Pro všechny účely vyvlastnění dle stavebního zákona je společné, že musí být vymezeny ve vydané územněplánovací dokumentaci.²⁰² Tato podmínka vyplývá z § 170 StZ, nikoliv zákona o vyvlastnění. Pokud není pro dané území vydána územněplánovací dokumentace, resp. v ní není stavba vymezena jako veřejně prospěšná, nelze k vyvlastnění přikročit.²⁰³ Ostatně definičním znakem

²⁰² Pro vyvlastnění ve prospěch staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury postačuje, že jsou vyznačeny v politice územního rozvoje, která nemá charakter územněplánovací dokumentace (viz § 1 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů).

²⁰³ Tento závěr může být značně diskutabilní, neboť text § 170 StZ se zdá být dvojznačný. Lze jej vyložit tak, že v území, pro které neexistuje platná územněplánovací dokumentace, nelze k vyvlastnění vůbec přikročit. Nebo je možné ho vyložit tak, že vyvlastnit pro veřejně pro-

veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšného opatření je, že jsou vymezeny v územněplánovací dokumentaci [§ 2 odst. 1 písm. l) a m) StZ].

Z toho plyne, že k účelům vyvlastnění dle jiných zákonů než stavebního zákona lze přikročit i tehdy, pokud daný účel nemůže mít z věcných důvodů oporu v územněplánovací dokumentaci, resp. ji fakticky nemá. Na tyto případy se totiž nevztahují podmínky obsažené v § 170 StZ. Vždy však platí, že pokud je realizace účelu, pro nějž se vyvlastňuje, spojena se změnou ve využití území nebo v jeho prostorovém uspořádání, anebo má dojít k umístění stavby či její změně, musí být tento záměr v souladu s cíli a úkoly územního plánování, což se dokládá územním rozhodnutím [§ 3 odst. 2 a § 18 odst. 3 písm. c) VyvlZ]. To znamená, že při vyvlastňování pro účel upravený složkovými zákony práva životního prostředí není třeba, aby byl zamýšlený záměr obsažen v územněplánovací dokumentaci, ale musí být umístěn v území na základě územního rozhodnutí. Existence územního rozhodnutí dokládá soulad záměru s cíli a úkoly územního plánování, což je jedno z hledisek, která se v územním řízení posuzují [§ 90 písm. a) a b) StZ]. Dále je územním rozhodnutím stvrzeno, že realizace účelu je z hlediska veřejnoprávního přípustná, a tedy vyvlastnění (tj. vypořádání majetkových vztahů) není zbytečné.

Zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví v § 60 odst. 1, že ochrana přírody a krajiny je účelem, pro který lze vyvlastnit nemovitost či práva. Neztotožňují se s názorem, dle něhož zákon o ochraně přírody a krajiny neobsahuje žádné důvody (účely), pro které lze vyvlastnit, a je třeba aplikovat § 170 StZ.²⁰⁴ Současná právní úprava vyvlastnění neoperuje s pojmem důvod vyvlastnění. Skladebními prvky právní úpravy jsou podmínky pro vyvlastnění upravené

spěšnou stavbu či opatření lze i v území, pro které neexistuje platná územněplánovací dokumentace, avšak v případě, že byla územněplánovací dokumentace vydána, pak v ní musí být stavba či opatření vyznačeno jako veřejně prospěšné. Osobně se přikláním k prvnímu výkladu, neboť je třeba vzít v úvahu, že vyvlastnění představuje mocenský zásah do vlastnického práva, tedy do práva ústavně chráněného. Je-li právní norma nejednoznačná, pak je třeba volit tu její interpretaci, která vede k většímu zachování ústavně zaručeného práva [interpretační kánon *in dubio pro libertate*, k tomu více viz např. nález ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06 (N 142/46 SbNU 373)]. To je právě tento případ. Dále lze poukázat na to, že znění § 170 StZ se v tomto ohledu nezměnilo od předchozí právní úpravy (§ 108 zákona č. 50/1976 Sb.). Ve vztahu k tomuto již neplatnému ustanovení někteří autoři dovořili, že pokud územněplánovací dokumentace není zpracována nebo nemá v závazné části vymezeny veřejně prospěšné stavby, nelze pro veřejně prospěšnou stavbu zajistit pozemek vyvlastněním. Viz SAKAŘ, B. Ve veřejném zájmu. Kdy a za jakých podmínek lze vyvlastnit nemovitost pro účely výstavby. *Právní rádce*. 1993, č. 2, s. 23.

²⁰⁴ H. Borovičková In MIKO, L. – BOROVIČKOVÁ, H. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 260.

v zákoně o vyvlastnění a účely pro vyvlastnění obsažené ve zvláštních zákonech. Zákon o ochraně přírody a krajiny obsahuje samostatnou a dostatečně konkrétní úpravu účelu pro vyvlastnění, kterým je ochrana přírody a krajiny. Není proto potřebné, a z hlediska systematického to ani není možné, odvolávat se na účely pro vyvlastnění dle stavebního zákona. Definici činností, které jsou podřaditelné pod pojem ochrany přírody a krajiny, podává § 2 ZOPK, jenž sestává z generální klauzule (odst. 1), doplněné demonstrativním výčtem (odst. 2). Z hlediska vyvlastnění se jako nejdůležitější jeví zejména vytváření územního systému ekologické stability krajiny, ochrana nalezišť nerostů, paleontologických nálezů a ovlivňování vodního hospodaření v krajině. Klíčový význam zákona spočívá především v tom, že má široký věcný rozsah a představuje speciální zákon k několika zvláštním složkovým zákonům z oblasti životního prostředí.²⁰⁵

Vodní zákon upravuje pouze jeden účel pro vyvlastnění (včetně omezení vlastnického práva), kterým je uskutečnění veřejně prospěšných staveb na ochranu před povodněmi (§ 55a). Tato právní norma je provázána s institutem území určeného k řízeným rozlivům povodní (viz část 4. 2. 4.). Daný účel pro vyvlastnění, ačkoliv se zdánlivě zdvojuje s účely dle § 170 StZ, byl explicitně upraven ve vodním zákoně proto, že stavby na ochranu před povodněmi nejsou výslovně uvedeny v definici veřejné infrastruktury [§ 2 odst. 1 písm. k) StZ], jejímž prostřednictvím je definována veřejně prospěšná stavba.²⁰⁶

Vyvlastnění musí mít pevný a zcela nepochybný základ v zákoně, a proto lze uvítat přístup zákonodárce, který z důvodu právní jistoty výslovně upravil tento účel pro vyvlastnění. Domnívám se, že tak měl nicméně učinit ve stavebním zákoně (ať již v § 170, nebo zpřesněním definice veřejné infrastruktury), který jako jediný stanoví požadavek, aby veřejně prospěšná stavba byla vymezena v územněplánovací dokumentaci. Jestliže je účel pro vyvlastnění související s realizací veřejně prospěšných staveb na ochranu před povodněmi vymezen ve vodním zákoně, je nastolena otázka, zda musí být tyto stavby zaneseny v územněplánovací dokumentaci.

²⁰⁵ Dosud v praxi nedošlo k vyvlastnění na základě § 60 odst. 1 ZOPK. Viz H. Borovičková In MIKO, L. – BOROVIČKOVÁ, H. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 260. Shodně PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000. Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. aktualizované a rozšířené vydání k 1. 3. 2010. Praha: Linde, 2010. s. 196.

²⁰⁶ HORÁČEK, Z. – KRÁL, M. – STRNAD, Z. et al. *Vodní zákon č. 254/2001 Sb. po novele zákonem č. 150/2010 Sb., účinné od 1. 8. 2010 s komentářem*. Praha: Soudy, 2011. s. 193–194.

Ustanovení § 170 StZ, které požaduje vymezení záměru, pro nějž se vyvlastňuje, v územněplánovací dokumentaci, totiž nemá charakter *lex generalis* ve vztahu k § 55a VZ. Naproti tomu obecným definičním znakem veřejně prospěšné stavby je její vymezení v územněplánovací dokumentaci [§ 2 odst. 1 písm. l) StZ]. Vycházejí z premisy jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu, který totožným pojmům přiznává shodný obsah, je třeba uzavřít, že veřejně prospěšná stavba na ochranu před povodněmi ve smyslu § 55a VZ musí naplňovat obecné definiční znaky veřejně prospěšné stavby dle § 2 odst. 1 písm. l) StZ. To znamená, že aby se mohlo jednat o veřejně prospěšnou stavbu, musí být takto vymezena v územněplánovací dokumentaci. Z tohoto definičního ustanovení stavebního zákona (nikoliv z § 170 StZ) je třeba dovodit, že předpokladem použití účelu vyvlastnění dle § 55a VZ je, aby stavba na ochranu před povodněmi byla vymezena jako veřejně prospěšná stavba v územněplánovací dokumentaci.²⁰⁷

Lázeňský zákon upravuje v § 33 dva účely pro vyvlastnění. Forma omezení vlastnického práva (tj. zřízení věcného břemene) je vyhrazena pro oba účely, a to vyhledávání přírodního léčivého zdroje a využívání a ochranu přírodního léčivého zdroje a zdroje přírodní minerální vody. Pozemek lze vyvlastnit (ve smyslu odejmout vlastnické právo) pouze pro druhý z uvedených účelů. Rozlišení mezi účely je logické a rozumné, neboť pouze účel využívání a ochrany zdrojů má trvalý charakter. Naproti tomu vyhledávání zdrojů probíhá jen dočasně a k jeho dosažení plně postačuje omezení vlastnického práva.

Zákon o státní památkové péči upravuje dva účely vyvlastnění. Dle § 16 lze vyvlastnit nemovitou kulturní památku, pokud její vlastník trvale zanedbává své povinnosti, v důsledku čehož ohrožuje její zachování, nebo ji užívá v rozporu s její kulturní hodnotou a významem.²⁰⁸ Vyvlastnit lze též nemovitost v ochranném pásmu zřízeném kolem nemovité kulturní památky, je-li to nezbytné k vytvoření ochranného pásma (§ 17).²⁰⁹ V prvním případě se jedná o vy-

²⁰⁷ Ke shodnému závěru viz HORÁČEK, Z. – KRÁL, M. – STRNAD, Z. et al. *Vodní zákon č. 254/2001 Sb. po novele zákonem č. 150/2010 Sb., účinné od 1. 8. 2010 s komentářem*. Praha: Soudy, 2011. s. 194.

²⁰⁸ Institut vyvlastnění nepředstavuje v tomto případě účinný prostředek zajištění péče o ohroženou kulturní památku, neboť v současných společenských poměrech nemůže být cílem státu systémově nabývat kulturní památky, o které jejich vlastníci nepečují. VARHANÍK, J. – MALÝ, S. *Zákon o státní památkové péči. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. s. 125.

²⁰⁹ V praxi se tohoto ustanovení nevyužívá, neboť pro naplnění cílů památkové ochrany nejsou rozhodující majetkoprávní vztahy (resp. jejich změny), nýbrž vytvoření takového režimu, který by účinně zamezil nepříznivým změnám v ochranném pásmu. VARHANÍK, J. – MALÝ, S. *Zákon o státní památkové péči. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. s. 132.

vlastnění kulturní památky, v druhém případě jde o nemovitost, která kulturní památkou není, ale vyvlastnění je nezbytné k ochraně jiné nemovitosti (kulturní památky). Účelu sledovaného zákonem o státní památkové péči může být zpravidla dosaženo jen odnětím vlastnického práva, nikoliv jeho omezením v podobě zřízení věcného břemene.

3. 2. 3. Náhrada za omezení vlastnického práva

Vlastník pozemku, jehož vlastnické právo bylo omezeno zřízením věcného břemene na základě rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu, má nárok na náhradu ve výši ceny práva odpovídajícího věcnému břemeni [§ 10 odst. 1 písm. b) VyvlZ]. Výše náhrady musí odpovídat majetkové újmě, která se u vyvlastňovaného projeví (§ 10 odst. 3 VyvlZ), a stanoví se na základě znaleckého posudku (§ 20 odst. 1 VyvlZ). Vedle toho má nárok na náhradu nákladů účelně vynaložených následkem vyvlastnění. V případě omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene má náhrada újmy pouze peněžní podobu. Náhrada se poskytuje jednorázově, povinnou osobou je vyvlastnitel (tj. osoba, na jejíž návrh se vyvlastňuje).