

INFORMACE Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 15. 11. 2018 č. j. 1 As 161/2018-44**

OPATŘENÍ OBCENÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN

*§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů*

Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 3. 2018, č. j. 64 A 5/2017-280, kterým byl zamítnut návrh na zrušení části opatření obecné povahy 1/2017 – I. změna Územního plánu P. – vydaného zastupitelstvem města usnesením ze dne 12. 6. 2017, č. 17133.

Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu mimo jiné vyplývá:

Stěžovatel brojil proti změně územního plánu návrhem na zrušení její části změny územního plánu, a to v textové i grafické části, v rozsahu pozemků v jeho vlastnictví.

Krajský soud ode dne právní moci rozsudku zrušil změnu územního plánu v části textového a grafického vymezení plochy č. 1201 a v regulativech využití této plochy, ve zbytku návrh zamítl.

Stěžovatel na několika místech kasační stížností namítal, že krajský soud se některým jeho námitkám nevěnoval, případně jeho argumentaci dostatečně nevypořádal. Nejvyšší správní soud k tomu konstatoval, že podle ustálené judikatury nemusí krajské soudy nutně vypořádat každý dílčí argument uvedený v žalobě. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33). Tomuto požadavku krajský soud dostál.

Ke skupině námitek stěžovatele proti vymezení plochy Z59, nutnosti provedení územní studie US-21 a s tím souvisejícímu dotčení jeho práv Nejvyšší správní soud předně uvedl, že v procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem toho musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu daného územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). Nejvyšší správní soud poukázal ve své judikatuře i na to, že při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Ke zrušení opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

Přijetím územního plánu či jeho změny dochází prakticky vždy k určitému dotčení na vlastnickém právu soukromých osob, neboť vymezení určité plochy pro určitý účel s sebou nese nemožnost změnit stávající využití nemovitosti pro jiný, než územním plánem plánovaný účel. Úkolem soudu v rámci přezkumu zásahu do práv stěžovatele je proto, za splnění dalších podmínek, zjistit, zda si pořizovatel územní plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem.

Nejvyšší správní soud zrekapituloval změny, které byly I. změnou územního plánu učiněny a které se dotkly pozemků stěžovatele. Území, na kterém se rozkládají pozemky stěžovatele, bylo územním plánem (z roku 2014) vymezeno následovně. Plocha č. X byla vymezena jako plocha veřejných prostranství – veřejná zeleň. Vlevo od této plochy byly vymezeny plochy č. X a X jakožto územní rezerva – plocha smíšená obytná (R18 a R22), v tenkém pásu okolo těchto ploch pak plocha č. X jakožto plocha veřejných prostranství. Plochu č. X protínala v pravé části z jihu na sever plocha územní rezervy vymezená pro dopravní infrastrukturu. I. změnou územního plánu byly v dotčeném území učiněny následující změny. Územní rezerva pro plochu dopravní infrastruktury byla v naznačeném koridoru „překlopena“ do skutečné

plochy dopravní infrastruktury. Vpravo od nově vymezeného dopravního koridoru vznikla namísto plochy č. X plocha č. X vymezená jako plocha územní rezervy pro plochu smíšenou obytnou (R26). Vlevo od dopravního koridoru pak byla rozšířena plocha č. X – veřejná zeleň, která v sobě zahrnuje i původní plochy č. X, X a X.

Územní plán z roku 2014 dále stanovil rozvojovou plochu Z3, tedy rozvojovou oblast U nemocnice, pro kterou určil podmínky v bodě 3. 5. 1. Do této rozvojové plochy spadaly plochy č. X – X, X a X. I. změna územního plánu pak část těchto ploch vyčlenila do samostatné rozvojové plochy č. Z59, nacházející se severně od nemocnice, do které nově spadají plochy č. X, X, X a X a X. U ploch č. X (OV), X (TX) a č. X (DX) zůstaly jejich výměra i funkční využití nezměněny, jedinou změnou tedy bylo přefazování z rozvojové plochy Z3 do plochy Z59. Z tohoto srovnání plyne, že plocha Z3 nezanikla, jak se domnívá stěžovatel, její rozsah byl však zredukován na plochy č. X – X, které nejsou ve vlastnictví stěžovatele a nachází se vlevo (východně) od nově vymezené plochy územní rezervy č. X (R26). Vzhledem k tomu, že na plochu Z59 nejsou v části 3. 5. územního plánu vymezeny speciální požadavky, bude při jejím využívání uplatňováno pravidlo obsažené v bodě 3.5.17, tedy že rozvoj ostatních rozvojových ploch se řídí obecnými požadavky a podmínkami územního plánu. Ty jsou obsaženy např. v bodech 3.2. až 3.4. Nelze tedy souhlasit s námitkou stěžovatele, že není zřejmé, jaké jsou podmínky využití pro nově vzniklou plochu Z59.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil s tvrzením stěžovatele ohledně nejasného vztahu plochy Z59 a plochy na které má být provedena územní studie US-21. Z grafické části územního plánu i tabulky ploch se zaznačenými změnami, jež je přelohou výroku územního plánu, vyplývá jak vymezení plochy Z59 výše popsané, tak vymezení plochy na které má být provedena územní studie US-21. Jedná se o plochy č. X, X a část plochy č. X. Z vymezení této plochy, a ostatně i z odůvodnění zadání územní studie je zřejmé, že se mělo jednat o plochu nově navrženého městského parku a dopravního koridoru vpravo od parku. Neexistuje zde ani rozpor mezi textovou a grafickou částí územního plánu, jak se domnívá stěžovatel, tabulka ploch s vyznačením plochy Z59 je součástí textové části územního plánu a shoduje se s vymezením v grafické části, jak již bylo uvedeno výše.

Zařazení pozemků stěžovatele do části plochy Z59, která není dotčena územní studií, pak nemůže být ani neproporcionálním zásahem do jeho vlastnických práv, neboť jak bylo vysvětleno, tato plocha s sebou nepřináší žádné omezující podmínky nad rámec obecných podmínek stanovených územním plánem a tyto se na pozemky stěžovatele vztahovaly již před provedenou změnou územního plánu, neboť plochy byly zařazené v rozvojové ploše Z3. Namítá-li stěžovatel nepřiměřený zásah do práv omezením spočívajícím v nutnosti provedení územní studie, ani s touto námitkou se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Předně uvedl, že zákonná pravomoc ke vložení podmínky provedení územní studie do územně plánovací dokumentace zakotvená ve stavebním zákoně sama o sobě nepředstavuje důvod pro zpochybnění legality zvoleného řešení, jak se mylně domnívá odpůrce i krajský soud. I zde je třeba hodnotit další aspekty. Obecně lze stěžovateli přisvědčit v námitce,

že podmínka provedení územní studie pro další využití území svými dopady do práv vlastníka odpovídá stavební uzávěře, a to zejména za situace, kdy pořizovatel v zadání této studie neumožní pořízení územní studie tomu, kdo hodlá změnu v území realizovat (§ 30 odst. 4 stavebního zákona). V posuzované věci je však třeba zohlednit, že podmínka pořízení územní studie se dotýká pouze ploch určených pro budoucí park (X), elektrickou stanici (X) a dopravní komunikaci (část plochy X). Nutnost provedení územní studie v takto vymezené ploše proto nepředstavuje další zásah do práv stěžovatele.

Stěžovateli nelze přisvědčit ani v domněnce, že pro plánovanou stavbu městského parku může být provedeno vyvlastnění. § 170 stavebního zákona umožňuje vyvlastnění pouze za splnění několika podmínek. Stavby, pro něž by bylo možné práva vlastníka omezit či vyvlastnit musí být vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci a musí se jednat o veřejně prospěšnou stavbu dopravní a technické infrastruktury, včetně plochy nezbytné k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel, nebo veřejně prospěšné opatření, a to snižování ohrožení v území povodněmi a jinými přírodními katastrofami, zvyšování retenčních schopností území, založení prvků územního systému ekologické stability a ochranu archeologického dědictví, případně stavby a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu nebo asanaci (ozdravení) území. Do žádné z těchto kategorií potenciální městský park nespadá a v územním plánu z roku 2014, ani jeho I. změně, kterou soud přezkoumával, vymezen jako veřejně prospěšná stavba či opatření není. Pozemky stěžovatele, které jsou označeny funkčním využitím veřejné prostranství – veřejná zeleň, nejsou v územním plánu vymezeny ani jako pozemky, ke kterým by měla obec předkupní právo dle § 101 stavebního zákona. Je proto zřejmé, že bude-li chtít odpůrce vybudovat na pozemcích stěžovatele park sloužící k užívání veřejnosti, zákonitě bude tomuto předcházet nutná soukromoprávní dohoda o užívání daných pozemků.

V rámci přezkumu I. změny územního plánu pak není relevantní ani námitka, že stěžovateli nebylo vyhověno v jeho návrzích na provedení jiných změn v územním plánu. Na změnu územního plánu není právní nárok a jedná se tak o diskreci obce, která územní plán přijímá.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že krajský soud nesprávně vyhodnotil otázku proporcionality zásahu do jeho vlastnického práva, odkázal přitom na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, sp. zn. 7 Aos 4/2012, a ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35. Domníval se, že I. změnou došlo ke zjevnému a předvídatelnému omezení jeho vlastnických práv ve značně intenzitě blížící se vyvlastnění.

Nejvyšší správní soud upozornil, že odkazy na rozsudky učiněné stěžovatelem nejsou v nynější věci případné, neboť rozhodnutí se týkaly otázky, zda má soud přezkoumávat námitky týkající se tvrzeného neproporcionálního zásahu územního plánu do vlastnických práv v případě, že stěžovatel byl v řízení o přijetí opatření obecné povahy pasivní a nepodal vůči navrhované regulaci námitky. Judikatura kasačního soudu se v této otázce ustálila na názoru, že „*proporcionalita přijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemo-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůr-*

ce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy“ (viz rozsudek dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, bod 39, s odkazem na rozsudky NSS č. j. 6 Ao 5/2011-43, ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-247, a ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29). Výjimkou z tohoto principu jsou specifické případy, jedním, z nichž se zabýval i rozsudek ze dne 23. 5. 2013, sp. zn. 7 AOs 4/2012-31, na který odkazoval stěžovatel. Jak k rozsudku č. j. 7 AOs 4/2012-31 vysvětlil Nejvyšší správní soud v navazující judikatuře, soud se dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka zabývá „jen v případech, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blízký se vyvlastnění dotčených nemovitostí“ (rozsudek ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 AOs 6/2013-55).

Toto však v nynějším řízení není předmětem sporu, neboť krajský soud se otázkou proporcionality přijatého řešení ve vztahu ke stěžovateli zabýval. Jak Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již dříve vysvětlil, v rámci přezkumu změny územně plánovací dokumentace není možné brojit proti řešení přijatému v rámci dřívější regulace. Soud přezkoumá změnu územně plánovací dokumentace nebo její napadenou část se zřetelem na změnou nedotčené části původní územně plánovací dokumentace (srov. rozsudek ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016-85). V nyní projednávané věci se toto pravidlo projeví tak, že obecné námitky stěžovatele týkající se dotčení na jeho právech změnou územního plánu, je soud povinen posoudit v intencích rozsahu, v jakém došlo ke změně tohoto dotčení oproti předchozímu řešení.

V nynější věci je konkrétně třeba mít na paměti skutečnost, že plocha č. X byla jako plocha veřejné zeleně vymezena již před I. změnou územního plánu, I. změnou došlo pouze k částečnému přesunu a dílčímu rozšíření této plochy, přičemž již v územním plánu z roku 2014 byla plocha č. X plánovaná plně na pozemcích stěžovatele. Vzhledem k výše uvedeným východiskům pak soudu nepřísluší posuzovat proporcionalitu celého přijatého řešení, tedy vymezení plochy veřejné zeleně jako takové, pouze dílčích změn, které byly uvedeny výše. S tím souvisí i námitka stěžovatele, že by měl odpůrce plánovat veřejná prostranství zejména na svých pozemcích, kterou proto Nejvyšší správní soud neshledal relevantní.

Krajský soud dostal povinnosti přezkoumat proporcionalitu zásahu do práv v rozsahu změn provedených změnou územního plánu. Krajský soud hodnotil otázku zásahu do práv v souladu s usnesením rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, z nějž citoval: „*Podmínkou zákonitosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu)*“. Krajský soud neshledal, že by stěžovateli bylo I. změnou územního plánu neproporcionálním způsobem zasaženo do práv, neboť stěžovatel nemohl legitimně očekávat, že závazné funkční využití ploch bude vymezeno na základě vymezení územních rezerv. Nadto byla I. změ-

nou v územním plánu vymezena nová plocha územní rezervy č. X (R26) se stejným funkčním využitím, tj. určená pro plochu smíšenou obytnou, a to právě náhradou za zrušené plochy původních územních rezerv R18 a R22.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil s dílčím závěrem krajského soudu týkajícím se legitimního očekávání vlastníka pozemku, vyplývajícího z vymezení územní rezervy. Ačkoliv krajský soud poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z ní vyplývá, že vymezení územní rezervy nezakládá funkční využití pozemku. Tento závěr je dán účelem územní rezervy jako takové dle § 36 odst. 1 stavebního zákona. Existuje-li však vymezení určitého pozemku jako územní rezervy, avizuje to představu orgánu územního plánování o tom, jakým způsobem by měla být plocha v budoucnu využita. Vlastník pozemku pak může očekávat, že územní rezerva se zpravidla po přistoupení dalších předpokladů „překlopí“ do totožného vymezení funkčního využití území. Takové očekávání však nezakládá právo, aby se tak stalo. Bude-li územní rezerva z legitimního důvodu využita jiným, než původně plánovaným způsobem, nezakládá to nutně bez dalšího zásah do vlastnického práva vlastníka pozemku.

Ve vztahu k nyní projednávané změně územního plánu krajský soud správně poukázal na skutečnost, že funkční využití některých pozemků stěžovatele dosud vymezených jako plochy územní rezervy smíšené obytné bylo změněno na veřejnou zeleň, náhradou za to však část plochy č. X plánovaná původně jako veřejná zeleň byla převedena na územní rezervu smíšenou obytnou. Je nepopiratelné, že plocha veřejné zeleně byla celkově zvětšena na úkor plochy územní rezervy (o 0,74 ha), tento krok však Nejvyšší správní soud považoval za proporcionalní ve vztahu ke sledovanému cíli vymezenému v požadavku na změnu územního plánu, tedy řešení dopravního koridoru a zejména požadavku na celistvost parku navazujícího na biokoridor H.

Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že kvalita a preciznost žalobních bodů či stížních námitek předurčuje kvalitu a míru obecnosti jejich vypořádání soudem (např. rozsudek dne 26. 5. 2016, č. j. 2 Azs 113/2016-26). Stěžovatel zůstal ve svých tvrzeních zásahu do práv v poměrně obecné rovině, s těmito obecnými tvrzeními se pak krajský soud přiměřeně vypořádal. Ačkoliv se Nejvyšší správní soud neztotožnil s částí argumentace krajského soudu, neshledal, že by otázku proporcionality zásahu do práv stěžovatele posoudil nedostatečně či chybně, jak se domníval stěžovatel.

Neproporcionální zásah do práv stěžovatele pak Nejvyšší správní soud neshledal ani v převedení některých ploch z rozvojové plochy Z3 do plochy Z59, ani v nutnosti vypracování územní studie.

Odmítnout musel Nejvyšší správní soud i námitku týkající se omezení stěžovatele spočívající v neomezeném užívání jeho pozemků veřejností. Jak již bylo výše uvedeno, předpokladem pro vybudování městského parku tak, jak s ním počítá I. změna územního plánu, je soukromoprávní dohoda vlastníka pozemků (tedy stěžovatele) a potenciačního investora.

Namítá-li stěžovatel, že jeho celistvé pozemky byly rozděleny na dvě poloviny plánovanou komunikací, Nejvyšší správní soud k tomu konstatoval, že část územního plánu vymezující dopravní koridor na ploše č. X zrušil krajský soud a uložil odpůrci se mimo jiné zabývat tím, zda plocha dopravní infrastruktury nemůže být vedena tak, aby se zcela vyhnula pozemkům stěžovatele. Za takové situace považoval Nejvyšší správní soud námitku za nedůvodnou.

Stěžovatel závěrem namítal nedostatek odůvodnění I. změny územního plánu ve vztahu k přijatému řešení a ploše US-21. Co se týče odůvodnění provedení změny územního plánu a zvoleného řešení, zde je nutno vyjít především z části C odůvodnění I. změny územního plánu, kde jsou vymezeny požadavky zadání této změny. Ve vztahu ke stěžovateli je pak podstatný bod 2.3. na straně C4, kde v požadavcích na koncepci veřejné infrastruktury, pod požadavkem (a.1), změnou č. Z1/6, lze nalézt záměr: „*Provéřit převedení územní rezervy do návrhu plochy dopravní infrastruktury na plochách č. X, X a X propojující ul. J. Lady s budoucím severozápadním obchvatem (č. plochy X), v rámci návrhu minimalizovat zásah do biokoridoru. Na základě požadavku orgánu ochrany přírody na celistvost budoucího městského parku prověřit úpravu urbanistické koncepce dané lokality tak, že stávající plocha rezervy č. X by byla přesunuta na východní část stávající plochy X, plocha veřejné zeleně (budoucí park) by byl rozšířen západně. Toto řešení by pak navazovalo na zpracované studie rozšíření biokoridoru H.*“ V řešení tohoto požadavku je pak mimo jiné uvedeno, že požadavek byl splněn návrhem koridoru pro vedení komunikace, městský park je navržen západně od této komunikace, podmínkou využití území je řešení parku územní studií (US-21). Přes park bude vedena cyklostezka a řešení parku naváže na studii rozšíření biokoridoru H. Ačkoliv se jedná o odůvodnění poměrně stručné, je z něj dle Nejvyššího správního soudu zřejmý celkový důvod pořizované změny – vymezení plochy dopravní infrastruktury a zajištění celistvosti plochy veřejné zeleně – a také navržené řešení. Tentýž závěr lze učinit z popisu na straně D3-D4, kde jsou v rámci odůvodnění popsány důvody změn provedených I. změnou územního plánu. Ve vztahu k územní studii US-21 již z výrokové části I. změny územního plánu plyne, že jejím účelem je řešení podrobnějšího využití ploch vymezených pro městský park, což bude také zadáním této studie. V odůvodnění na straně D17 je pak uvedeno, že podmínky pro řešení územních studií dané územním plánem v bodech 12.2.–12.6. nejsou I. změnou územního plánu dotčeny. Ačkoliv odůvodnění přijatého řešení je velmi stručné, nejedná se dle Nejvyššího správního soudu, i s ohledem na zásadu zdrženlivosti, o vadu, která by odůvodňovala zrušení napadené části I. změny územního plánu.

Stěžovatel se svými námitkami neuspěl, a jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 11. 9. 2018 sp. zn. 30 Cdo 3079/2016-161

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN

§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

Nejvyšší soud zamítl dovolání žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2016, č. j. 11 Co 401/2015-134 ve věci žaloby na zaplacení částky 23 712 466,28 Kč s příslušenstvím jako náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím. Za nezákonné rozhodnutí označila opatření obecné povahy žalované č. 9/2010, schválené usnesením Zastupitelstva žalovaného č. 35/38, ze dne 26. 3. 2010, v části změny územního plánu sídelního útvaru žalované Z 1037/07 ve vztahu k pozemku parc. č., katastrální území V. (dále jen k. ú. V.).

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu mimo jiné vyplývá:

Obvodní soud pro Prahu 1 (dále jen soud prvního stupně) zamítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhala na žalované zaplacení částky 23 712 466,28 Kč s příslušenstvím, a uložil žalobkyni povinnost zaplatit žalované na náhradě nákladů řízení částku 392 911,20 Kč.

Soud prvního stupně vzal za prokázané, že dne 26. 3. 2010 vydalo k návrhu na vydání změn vlny 07 a návrhu změn Z-1190/06 územního plánu. Zastupitelstvo žalovaného formou opatření obecné povahy č. 9/2010, změnu územního plánu sídelního útvaru žalovaného. Součástí vydaných změn byla i změna Z 1037/07, která se mimo jiné týkala i pozemku parc. č., k. ú. V., na které byla v důsledku předmětné změny možná zástavba. Opatření obecné povahy č. 9/2010 nabylo účinnosti dne 16. 4. 2010. Dne 29. 11. 2011 uzavřela žalobkyně kupní smlouvu se společností A. s. r. o., jejímž předmětem byl převod pozemku parc. č. o výměře 36 m² a pozemek parc. č. o výměře 1 229 m², oba v k. ú. V., obec P. Cena pozemků činila 22 000 000 Kč. Záměrem žalobkyně byla následná výstavba bytového domu v rámci vlastní developerké činnosti.

Dne 27. 3. 2013 byl Městskému soudu v Praze podán návrh na zrušení části opatření obecné povahy žalovaného č. 9/2010, a to v části změny Z 1037/07 ve vztahu k pozemku parc. č. Žalobkyně se účastnila tohoto řízení v pozici osoby zúčastněné na řízení a žalovaný v pozici odpůrce. Dne 7. 6. 2013 Městský soud v Praze svým rozsudkem č. j. 5 A 48/2013-100 návrhu vyhověl a opatření obecné povahy č. 9/2010 v části změny územního plánu sídelního útvaru žalovaného Z 1037/07 ve vztahu k pozemku parc. č., k. ú. V., zrušil pro rozpor se zákonem, když uzavřel, že v něm je ze strany odpůrce nedostatečně odůvodněn zábor celoměstského systému zeleně či posouzení

vlivů změny Z 1037/07 na životní prostředí. Rozsudek nabytí právní moci dne 15. 6. 2013. Žalobkyně napadla předmětný rozsudek kasační stížností, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 12. 3. 2014, č. j. 7 AOS 2/2013-49, zamítl, když se ztotožnil s názorem Městského soudu v Praze, že napadená změna územního plánu je z části nepřezkoumatelná.

Žalobkyně podala dne 2. 5. 2013 žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby sedmipodlažního bytového domu včetně přípojek a inženýrských sítí na pozemcích parc. č. a, oba v k. ú. V. Řízení o umístění stavby bylo nejprve s ohledem na zahájení řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy u Městského soudu v Praze stavebním úřadem přerušeno a následně stavební úřad zamítl žádost žalobkyně pro nesoulad záměru žalobkyně s územním plánem.

Žalobkyně uplatnila dne 7. 4. 2014 svůj nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále též OdpŠk), a to ve výši 23 732 466,28 Kč u žalovaného. Do podání žaloby však uvedenou částku neobdržela.

Po právní stránce soud prvního stupně nejprve zkoumal, zda se v případě opatření obecné povahy jedná o rozhodnutí spadající pod režim zákona č. 82/1998 Sb., přičemž dospěl k závěru, že v případě opatření obecné povahy jde o akt specifického charakteru na pomezí mezi právním předpisem a správním rozhodnutím, poukázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 183/2006 Sb. a uzavřel, že na danou věc dopadá režim zákona č. 82/1998 Sb. a že pro účely tohoto zákona se opatření obecné povahy považuje za rozhodnutí.

Nezákonným rozhodnutím ve smyslu § 1 a násl. OdpŠk je v posuzované věci opatření obecné povahy žalovaného č. 9/2010. K předmětnému pozemku však dle soudu prvního stupně nikdy nebylo vydáno územní rozhodnutí o umístění stavby ani stavební povolení podle stavebního zákona. Pozemek byl tedy po celou dobu platnosti opatření obecné povahy č. 9/2010 pouze v režimu území určeného k zastavění, nikoliv stavebním pozemkem. Opatřením obecné povahy č. 9/2010 došlo ke změně funkčního využití ploch z funkce veřejná zeleň na funkci obecně smíšenou, nikoliv k automatickému oprávnění žalobkyně realizovat na předmětném pozemku svůj stavební záměr. Už na základě těchto skutečností dospěl soud prvního stupně k závěru, že zde nebyla shledána příčinná souvislost mezi zrušenou změnou územního plánu a tvrzenou škodou vzniklou v souvislosti s nerealizací projektu žalobkyně. Ve vztahu k žalobkyni tvrzené škodě vzniklé v důsledku zrušení opatření obecné povahy č. 9/2010 spočívající v rozdílu obvyklé ceny pozemku umožňujícího výstavbu a pozemku nezastavitelného soud prvního stupně s poukazem na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 9. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2244/2000, neshledal ani v tomto případě splnění podmínky příčinné souvislosti tvrzené majetkové újmy s nezákonným rozhodnutím, neboť ke vzniku škody žalobkyně mělo dojít právě v důsledku zrušení nezákonného rozhodnutí.

Dalším důvodem pro zamítnutí žaloby byla dle soudu prvního stupně skutečnost, že v danou chvíli nebylo jisté, zda v budoucnosti nedojde k opětovné změně funkčního využití předmětného pozemku. V řízení bylo prokázáno, že nezákonnost opatření obecné povahy č. 9/2010 byla soudem shledána v nedostatečném odůvodnění záboru celoměstského systému zeleně a posouzení vlivů změny na životní prostředí, tedy de facto z důvodů procesní povahy. Ze samotného odůvodnění opatření obecné povahy č. 9/2010 dle soudu prvního stupně dále vyplývá zájem na urbanistickém dokončení zástavby v daném místě. Žalobkyni tak nic nebrání v tom, aby podala podnět k nové změně územního plánu, neboť není vyloučeno, že by v dohledné době mohlo dojít k situaci, že žalobkyně by byla na základě žaloby ze strany žalovaného odškodněna a zároveň by se stala vlastníkem zastavitelného pozemku. Z tohoto důvodu byla žaloba zamítnuta pro předčasnost.

Městský soud v Praze (dále jen odvolací soud) k odvolání žalobkyně potvrdil rozsudek soudu prvního stupně a uložil žalobkyni povinnost zaplatit žalovanému náhradu nákladů odvolacího řízení ve výši 163 894,50 Kč.

Odvolací soud se ztotožnil se soudem prvního stupně, že by se v případě opatření obecné povahy č. 9/2010 nejedná o rozhodnutí, je třeba případnou odpovědnost státu za škodu způsobenou uvedeným opatřením posuzovat podle příslušných ustanovení zákona č. 82/1998 Sb. Platí tedy podmínka uvedená v § 8 odst. 1 OdpŠk, že nárok na náhradu škody lze uplatnit pouze tehdy, pokud rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Tato podmínka byla dle odvolacího soudu naplněna, neboť předmětné opatření obecné povahy bylo pro nezákonnost zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 7. 6. 2013, který nabytí právní moci dne 15. 6. 2013, následná kasační stížnost žalobkyně byla Nejvyšším správním soudem zamítnuta.

Správný je dle odvolacího soudu rovněž poukaz soudu prvního stupně na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 9. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2244/2000, když toto rozhodnutí nebylo následnou judikaturou překonáno a lze je naopak považovat za judikaturu ustálenou. Naproti tomu dle odvolacího soudu neexistuje žádné rozhodnutí Nejvyššího soudu, které by správnost závěrů tam vyslovených zpochybňovalo. K poukazu žalobkyně na náleze Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2014, sp. zn. II. ÚS 1667/12, odvolací soud uvedl, že v tomto nálezu Ústavní soud vyslovil závěr, že za určitých okolností může způsobit škodu i nezákonné rozhodnutí orgánu veřejné moci vydané in favorem poškozeného účastníka, které bylo dodatečně jako nezákonné zrušeno nezávisle na jeho procesní aktivitě. Tento závěr vyslovil při zkoumání konkrétních okolností posuzovaného případu (šlo o následné zrušení rozhodnutí soudu o snížení nepřiměřeně vysoké smluvní pokuty a vznik škody v podobě nabíhajících úroků z prodlení), předmětné rozhodnutí tak dle odvolacího soudu hodnotí konkrétní poměry jednotlivého případu a nelze je považovat za rozhodnutí překonávající výše zmíněnou konstantní judikaturu Nejvyššího soudu. Tento závěr má odvolací soud za podpořený i následnou rozhodovací praxí Ústavního soudu, který usneseními sp. zn. III. ÚS 3617/14 a III. ÚS 2738/15 odmítl ústavní stížnosti směřující proti rozhodnutím vycházejícím ze zásady, že stát odpovídá za škodu vzniklou následkem nezákonného rozhod-

nutí a nikoli následkem zrušení takového nezákonného rozhodnutí. Další žalobkyni odkazovaná judikatura nemohla mít dle odvolacího soudu na posouzení existence příčinné souvislosti v této věci žádný vliv.

V daném případě žalobkyně odvozuje vznik škody od skutečnosti, že opatření obecné povahy, kterým byla provedena změna územního plánu, bylo rozsudkem Městského soudu v Praze zrušeno, v důsledku čehož se pozemek parc. č. stal nezastavitelným. Dle odvolacího soudu je tak zřejmé, že v tomto případě žalobkyni tvrzená škoda nevznikla v důsledku vydání opatření obecné povahy, ale až jeho zrušením pro nezákonnost rozsudkem Městského soudu v Praze, příčinou takovéto škody proto není nezákonné opatření obecné povahy, ale až rozsudek Městského soudu v Praze, kterým toto opatření obecné povahy bylo zrušeno. Tento rozsudek však za nezákonný považovat nelze, neboť zrušen nebyl, naopak kasační stížnost proti němu podaná byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu zamítnuta. Závěr soudu prvního stupně, že mezi opatřením obecné povahy, které bylo následně zrušeno pro nezákonnost, a tvrzenou újmu na straně žalobkyně není dána příčinná souvislost, je proto správný, v důsledku absence příčinné souvislosti pak nejsou splněny ani předpoklady pro odpovědnost státu za škodu.

Na základě výše uvedeného tak dle odvolacího soudu nemůže obstat ani argumentace žalobkyně čl. 11 odst. 4 a čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen Listina), neboť nejde o situaci, kdy by nezákonným rozhodnutím byla žalobkyni způsobena škoda, když i v případě eventuální přímé aplikace uvedených ustanovení Listiny lze odškodnit pouze takovou újmu, která je v příčinné souvislosti s nezákonným rozhodnutím, kterážto podmínka v daném případě splněna není.

Přípustnost dovolání spatřovala dovolatelka v tom, že napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného práva, přičemž v jedné rovině má být právní otázka řešena dovolacím soudem posouzena jinak, a jednak ve své druhé rovině závisí rozhodnutí na vyřešení otázky hmotného práva, která doposud nebyla v rozhodovací praxi dovolacího soudu vyřešena.

Dovolatelka uvedla, že v důsledku zrušení části opatření obecné povahy č. 9/2010 v části změny územního plánu sídelního útvaru žalovaného Z 1037/07 ve vztahu k pozemku parc. č. se stala vlastníkem pozemku nezastavitelného, pro žalobkyni tedy zcela nevyužitelného. Tím jí měla být způsobena značná majetková újma, která musí být dle jejího názoru odškodněna, v opačném případě by byla zasažena její ústavně zaručená práva vlastnit a pokojně užívat majetek dle čl. 11 Listiny.

Vznik škody spatřuje dovolatelka v tom, že marně vynaložila hotové náklady na svůj podnikatelský záměr. Dovolatelka zakoupila za účelem výstavby bytového domu pozemek určené k zástavbě, nicméně pozemky jsou nyní nezastavitelné. Obvyklá cena takového pozemku je v současné době cca dvanáctkrát nižší než obvyklá cena těchto pozemků, pokud by na nich byla umožněna výstavba, což dovolatelka dokládala znaleckým posudkem. Dovolatelka dále uvedla, že pozemek parc. č. v k. ú. V., obec P., kupovala v dobré víře ve správnost aktu orgánu veřejné správy (územní plán). Příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím a vznikem škody dle dovo-

telky spočívá v tom, že nebyť nezákonného opatření obecné povahy umožňujícího výstavbu na předmětných pozemcích, dovolatelka by je v žádném případě nezakoupila, ani by nevynaložila jiné prostředky na projekt. K odhalení této újmy však došlo až ve chvíli zrušení nezákonného rozhodnutí.

Podle § 241a o. s. ř. dovolání lze podat pouze z důvodu, že rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci (odstavec 1). V dovolání musí být vedle obecných náležitostí (§ 42 odst. 4) uvedeno, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu se rozhodnutí napadá, vymezení důvodu dovolání, v čemž dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání (§ 237 až 238a) a čeho se dovolatel domáhá (dovolací návrh) (odstavec 2). Důvod dovolání se vymezí tak, že dovolatel uvede právní posouzení věci, které pokládá za nesprávné, a že vyloží, v čem spočívá nesprávnost tohoto právního posouzení (odstavec 3).

Podle zákona č. 82/1998 Sb. stát (zde územní samosprávný celek) neodpovídá za škodu, jež vznikla následkem zrušení nezákonného rozhodnutí, nýbrž následkem jeho vydání. Stát neodpovídá za škodu, jež vznikla následkem rozhodnutí, jímž bylo rozhodnutí zrušeno, a byl tak napraven nezákonný stav, jak dovozuje ustálená rozhodovací praxe dovolacího soudu (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 9. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2244/2000, publikovaný v Souboru pod C 1460), s níž rozhodnutí odvolacího soudu ve smyslu § 237 o. s. ř. není v rozporu. Nejvyšší soud neshledal důvod se od uvedené rozhodovací praxe (postupem podle § 20 zákona o soudech a soudcích) odchýlit, a to ani při znalosti nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2014, sp. zn. II. ÚS 1667/12, na který dovolatelka odkazuje a s jehož důvody danými specifickými skutkovými okolnostmi se již vypořádal odvolací soud (k tomu srov. rovněž usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2015, sp. zn. III. ÚS 3617/14; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na nalus.usoud.cz). Ostatně i výslovné znění čl. 36 odst. 3 Listiny zakládá odpovědnost za škodu způsobenou toliko nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem, čímž samozřejmě není vyloučeno, aby byla zákonem stanovena odpovědnost i v dalších případech výkonu veřejné moci.

Pokud dovolatelka zpochybňuje závěr odvolacího soudu, podle kterého nebyla prokázána existence příčinné souvislosti mezi nezákonným rozhodnutím a vznikem škody, rovněž tím nemůže být založena přípustnost dovolání podle § 237 o. s. ř., neboť dovolatelka uplatňuje nezpůsobitelný dovolací důvod (§ 241a odst. 1 o. s. ř.). Uvedený závěr odvolacího soudu o nedostatku příčinné souvislosti (vztahu mezi škodnou událostí a tvrzenou majetkovou újmu) není výsledkem aplikace právních norem na zjištěný skutkový stav, nýbrž výsledkem hodnocení provedených důkazů; nejde tudíž o závěr právní, ale o závěr skutkový. Obecně platí, že otázka příčinné souvislosti vztahu mezi škodnou událostí a vznikem škody je otázkou skutkovou, nikoli otázkou právní (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. 21 Cdo 300/2001, rozhodnutí dovolacího soudu jsou dostupná na www.nsoud.cz). Právní posouzení příčinné souvislosti může spočívat toliko ve stanovení, mezi jakými skutkovými okolnostmi má být její existence zjišťována, případně zda a jaké okolnosti jsou či naopak nejsou způsobitelné tento vztah vyloučit (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 3. 2011, sp. zn. 28 Cdo 3471/2009).

Dovolací soud přitom neshledal ani žádný logický rozpor v úvahách odvolacího soudu. Žalobkyně zde vystupuje v pozici vlastníka pozemku dotčeného územním plánem, jehož příslušná část byla posléze ve správním soudnictví pro nezákonnost zrušena. Žalobkyně v řízení netvrdila, že by v důsledku vydání územního plánu došlo k snížení hodnoty pozemku, ani že by tato hodnota pozemku byla v důsledku nezákonnosti územního plánu nyní nižší než před jeho vydáním. V tomto smyslu nelze hovořit o vzniku škody. Z tvrzení žalobkyně (ve vztahu k ceně, za kterou pozemky koupila) lze naopak dovodit, že v důsledku územního plánu došlo k dočasnému zvýšení hodnoty pozemku, které ovšem pominulo poté, co byl územní plán pro nezákonnost zrušen. Je tedy zřejmé, že územní plán nebyl příčinou vzniku škody ve smyslu snížení hodnoty (obvyklé ceny) pozemku, tou příčinou bylo právě až zrušovací rozhodnutí, za které se ovšem neodpovídá, jak bylo již shora uvedeno.

Samozřejmě, že i dovolací soud si je vědom, že v mezidobí došlo k změně vlastnictví předmětného pozemku uzavřením kupní smlouvy mezi vlastníkem pozemku v době vydání změny územního plánu jako prodávajícím a žalobkyní jako kupující, která tak byla vlastníkem pozemku v době vydání zrušovacího rozhodnutí. Pak ovšem příčinou toho, že žalobkyně zaplatila určenou kupní cenu za pozemek, jehož obvyklá cena následně poklesla, je nutno hledat právě v kupní smlouvě a jejím obsahu. Nedává ani rozumného smyslu, proč by odpovědnost obce za škodu způsobenou vydáním územního plánu měla být odvislá od toho, zda v mezidobí došlo k změně vlastnictví dotčeného pozemku a za jakých podmínek, což je samozřejmě skutečnost na vydání nezákonného rozhodnutí zcela nezávislá. Žalobkyně nicméně dovozovala odpovědnost za škodu, a to zejména v podobě nákladů, které již na základě nezákonného územního plánu vynaložila na přípravu budoucí výstavby, rovněž od své dobré víry ve správnost změny územního plánu jako aktu orgánu veřejné moci.

Dovolání je podle § 237 o. s. ř. přípustné pro posouzení otázky hmotného práva, zda může odpovědnost státu za škodu představovanou vynaloženými náklady na připravovanou výstavbu založit dobrá víra ve správnost (zákonost) změny územního plánu obce (opatření obecné povahy), která byla následně zrušena pro nezákonnost soudem (§ 101a a násl. soudního řádu správního), došlo-li v důsledku toho ke (zpětné) změně určení pozemku na nezastavitelný (oproti určení podle zrušené změny územního plánu). Uvedená otázka nebyla dosud v rozhodovací praxi dovolacího soudu vyřešena.

Podle § 242 odst. 3 o. s. ř. je-li dovolání přípustné, dovolací soud přihlédne též k vadám uvedeným v § 229 odst. 1, odst. 2 písm. a), b) a odst. 3 o. s. ř., jakož i k jiným vadám řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci. Dovolací soud v posuzovaném řízení takové vady řízení neshledal. Dovolání není důvodné. Podle čl. 36 Listiny má každý právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem (odstavec 3). Podmínky a podrobnosti upravuje zákon (odstavec 4). Podle § 1 odst. 2 OdpŠk územní samosprávné celky odpovídají za podmínky stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti. Podle § 20 odst. 1 OdpŠk bylo-li územním celkem v samostatné působnosti v řízení, na něž se vztahují předpisy

o správním řízení, vydáno nezákonné rozhodnutí, mají účastníci řízení právo na náhradu škody, která jim tímto rozhodnutím vznikla. Právo na náhradu škody má i ten, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním jako s účastníkem řízení jednáno být mělo.

Podle § 43 odst. 4 věty čtvrté zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), se územní plán vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu.

Podle § 102 stavebního zákona vlastníkovu pozemku nebo stavby, jehož práva k pozemku nebo stavbě byla územním opatřením o stavební uzavěře omezena a byla mu tím způsobena majetková újma, náleží náhrada (odstavec 1). Vlastníkovi pozemku, kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu, náleží náhrada vynaložených nákladů na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazku. Tato náhrada náleží též vlastníkovu pozemku nebo osobě, která byla před změnou nebo zrušením regulačního plánu anebo před změnou nebo zrušením územního rozhodnutí, územního souhlasu nebo veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí podle § 94 odst. 3 oprávněna vykonávat práva z nich vyplývající (dále jen oprávněný), pokud uvedenou změnou nebo zrušením bylo zrušeno určení k zastavění a vznikla mu prokazatelná majetková újma (odstavec 2).

Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, mimo jiné uvedl, že opatření obecné povahy obecně představuje správní akt smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů. Jedná se o výsledek činnosti veřejné správy, který není ani individuálním rozhodnutím, ani právním předpisem. Rozhodnutím není z toho důvodu, že nesměřuje vůči jmenovitě určené osobě či osobám, ale naopak vůči neurčitému počtu osob. Právním předpisem není proto, že jeho předmětem je podobně jako u rozhodnutí řešení určité konkrétní věci, nikoli stanovení obecného pravidla chování, vztahujícího se na všechny případy stejného druhu (odst. 18). Při pořizování a vydávání územního plánu žádní předem určení účastníci řízení nejsou. Existuje zde okruh blíže neurčených tzv. dotčených osob, které mohou podle svého procesního postavení uplatňovat připomínky nebo námítky. Právě povaha územního plánu, který je opatřením obecné povahy směřujícím vůči blíže neurčenému okruhu osob, vylučuje možnost konkrétní účastníky řízení stanovit. Není-li územní plán určen objektivně určitelnému okruhu adresátů, neexistuje ani jmenovitě určený okruh osob, se kterými by mohlo být jednáno při jeho přezkumu. Postup, ve kterém je územní plán vydáván, není správním řízením v užším slova smyslu. Základním znakem řízení je, že v něm vedle orgánu, který autoritativně rozhoduje, existují konkrétně určené subjekty (účastníci), jichž se výsledné rozhodnutí dotýká nebo může dotýkat (odst. 30).

Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013, uveřejněném pod číslem 89/2016 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek konstatoval, že vydání (změna) územ-

ního plánu zastupitelstvem obce je výkonem veřejné správy podle stavebního zákona, svěřené do samostatné působnosti obce, a nárok účastníka na náhradu tím způsobené škody, který nepodléhá režimu náhrady za změnu v území podle jeho § 102 odst. 2, se posuzuje podle zákona č. 82/1998 Sb. Otázkou ochrany dobré víry či legitimního očekávání v případě zrušení územního plánu se zabýval Ústavní soud v usnesení ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 3108/09, v němž uvedl, že [...] podstatou stěžovatelovy stížnosti je skutečnost, že zrušením územního plánu již není jeho pozemek stavebním, čímž mělo být zasaženo do jeho legitimního očekávání (evidentně na určitou hodnotu pozemku), a tím i vlastnictví. Není však zřejmé, z čeho stěžovatel dovozuje subjektivní veřejné (natož ústavní) právo na to, aby jeho pozemek měl režim stavebního pozemku, tedy na to, že pokud byl územním plánem pozemek určen jako stavební, musí stavebním (zřejmě navzdory možným pochybením, vadám, nezákonnostem či protiústavnostem při přijímání územního plánu) navždy zůstat. Z tohoto pohledu by pak bylo zakotvení soudního přezkumu územních plánů zcela zbytečné, neboť vyhovění jakémukoliv takovému návrhu Nejvyšším správním soudem by představovalo protiústavní zásah do legitimního očekávání vlastníků pozemků (odlišných od navrhovatele) pokud se týká určení druhu pozemku. Ostatně neexistuje ani subjektivní právo na to, aby pozemku byl určen územním plánem stěžovatelem zamýšlený režim. Ústavní soud již opakovaně judikoval, že vlastnické právo není absolutní, neboť toto lze při dodržení ústavních a zákonných mezí omezit (či dokonce za dodržení takových limitů lze přistoupit k vyvlastnění). Pokud stěžovatel zmiňuje legitimní očekávání, tak je možno uvést, že sám poukázal na § 101d soudního řádu správního, dle kterého práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy zůstávají nedotčena, a uvedl, že to se týká např. situací, kdy již dojde v mezidobí (tj. před zrušením opatření obecné povahy – územního plánu) k vydání rozhodnutí o umístění stavby. Je tedy zřejmé, že ochrana již konkrétních legitimních očekávání vlastníků založených rozhodnutími v individuálních případech je soudním řádem správním zajištěna.

Stavební zákon upravuje proces přijímání územního plánu, v jehož rámci dochází ke střetu mnoha často protichůdných zájmů vlastníků pozemků, obce, městských částí, developerů, vlastníků sítí, různých spolků, ochrany přírody apod. Všem těmto dotčeným subjektům poskytuje právo různou formu ochrany jejich práv, včetně dobré víry a legitimního očekávání, ať již úpravou jejich procesních práv a povinností při tvorbě a přijímání územního plánu či možnostmi soudní ochrany (§ 101a a násl. soudního řádu správního). V jejím rámci je pak ochrana dobré víry dotčených subjektů poskytována stanovením lhůty pro rozhodnutí soudu o žalobě, ale i tím, že zrušení opatření obecné povahy soudem má účinky ex nunc (§ 101d soudního řádu správního). V případě vlastníků dotčených pozemků je pak rozšířena ochrana jejich práv zvlášť-

ní úpravou odpovědnosti za škodu nad rámec ochrany daný čl. 36 odst. 3 Listiny a zákonem č. 82/1998 Sb., a to zvláštní úpravou odpovědnosti za škodu způsobenou změnou územního plánu podle § 102 stavebního zákona.

Již z podstaty věci (rozdílnosti zájmů na řešení územní regulace) vyplývá, že prostředek ochrany práv jednoho dotčeného subjektu tohoto procesu může u jiného dotčeného subjektu s odlišným zájmem vést k oslabení očekávání, že se vlastní zájem podaří úspěšně prosadit. Všechny dotčené subjekty si toho musí být vědomi. Tak i žalobkyně si musela být vědoma, že jiné dotčené subjekty mají právní prostředek ochrany svých práv (a tím i odlišných zájmů) v podobě soudní ochrany podle § 101a soudního řádu správního. Jakkoliv odvolací soud vyšel z nesprávného znění soudního řádu správního, který ve skutečnosti až do 31. 12. 2011 (tedy i v době uzavření kupní smlouvy žalobkyní) nestanovil lhůtu pro podání žaloby, nic to nemění na správnosti jeho úvahy, že si žalobkyně v rámci svého podnikatelského záměru musela být vědoma rizika z této soudní ochrany vyplývajícího.

Je nepochybné, že ochrana práv dotčených subjektů prochází v průběhu času z vůle zákonodárce určitým vývojem. Tak například postupně došlo k stanovení lhůty pro podání žaloby podle § 101a soudního řádu správní, nejprve na tři roky, posléze na jeden rok od nabytí účinnosti napadeného opatření obecné povahy (§ 101b odst. 1 soudního řádu správního). Obecným soudům nicméně nepřísluší, aby do těchto poměrů zasahovaly způsobem, který zákon nestanoví (srov. čl. 95 Ústavy České republiky), ostatně dovolatelka ani konkrétní rozpor zákonného ustanovení s ústavním pořádkem nenamítá.

Soud neshledal důvod ani pro rozšiřující výklad odpovědnosti podle § 102 stavebního zákona. Žalobkyně si nepochybně musela mít vědoma limitů své dobré víry ve správnost územního plánu, které byly dány právními prostředky ochrany práv ostatních subjektů, a bylo na ní, aby tomu přizpůsobila svůj postup při realizaci svého podnikatelského záměru, jehož součástí nutně byla řada rizik, zahrnujíc v to i rizika právní povahy spočívající v tom, že se žalobkyni z mnoha různých příčin nepodaří dosáhnout úředního povolení pro realizaci zamýšlené stavby, přičemž mezi tyto příčiny bylo nutno zahrnout i možnost zrušení příslušné části územního plánu soudem (ostatně míru tohoto rizika lze mnohdy odhadnout již na základě samotného procesu předcházejícího vydání územního plánu). Z důvodů shora uvedených pak nárok žalobkyně nemá ani ústavní zakotvení v čl. 36 odst. 3 Listiny.

Jelikož je rozhodnutí odvolacího soudu ve věci samé správné, a dovolání žalobkyně není důvodné, postupoval dovolací soud podle § 243d písm. a) o. s. ř. a dovolání v tomto rozsahu zamítl, ve zbývajícím rozsahu (co do rozhodnutí o náhradě nákladů řízení) jej pak pro vady, které nebyly ve lhůtě (§ 241b odst. 3 o. s. ř.) odstraněny, odmítl (§ 243c odst. 1 o. s. ř.).

*Soudní rozhodnutí vybrala a připravila:
Česká společnost pro stavební právo*