

Mohou developeři žalovat Prahu kvůli územnímu plánu?



Podrobná analýza problému

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D.

Arnika 2015



Důvod zpracování analýzy

Pražský územní plán je platný přes 15 let. Za tu dobu prošel tisícovkami změn a úprav, který mnohdy vycházely ochotně vstříc velmi rozsáhlým developerským projektům. Tyto projekty samozřejmě měly pro město negativní dopady a v žádném případě nebyly ku prospěchu veřejným zájmům. V některých případech se však místním občanům nebo dokonce městským částem podařilo včas změny územních plánů napadnout u soudu, který je z důvodu nezákonnosti zrušil. Investoři se následně nechali opakovaně slyšet, že budou Prahu žalovat. Jedním z nejkřiklavějších případů poslední doby je podnikatel Pawlowski, kterému nevyšel jeho záměr v Benicích.

Praha bohužel zaujala vůči výhružkám investorů defenzivní postoj. Proti úspěšným žalobám začal magistrát podávat kasační stížnosti a nutí občany, aby znovu a znovu vstupovali do soudních sporů. Bývalý primátor Hudeček k tomu dokonce do médií prohlásil: „Právníci mě přesvědčili, že pokud by se Praha neodvolala, mohla by tím poškodit svou pozici v případné arbitráži.“ Takový postoj však nemá oporu v právu ani v rozhodovací praxi soudů. Arnika se naopak domnívá, že investoři nemají na žádné odškodnění nárok a jejich prohlášení o žalobách zůstávají jen planými, avšak efektivními výhružkami namířenými proti zastupitelům.

Arnika se domnívá, že je nezbytné uvést vše okolo náhrad škod za rušení změn územních plánů na pravou míru. Proto zpracovala podrobnou analýzu právní úpravy a dosavadní judikatury. Z ní jednoznačně vyplývá, že zastupitelé nemusí schvalovat žádné změny a natož úpravy územních plánů z obav z horentních sum za náhrady způsobených škod. Naopak – vše musí projít důsledným zdůvodněním, jinak bude docházet k dalším a dalším rušením změn ze strany soudů.

Náhrady za nové změny územního plánu

Územní plánování je upraveno ve stavebním zákoně č. 183/2006 Sb. Ten řeší nejen proces přijímání nového územního plánu, ale i jeho změn. Proces rušení schválených územních plánů je pak dvojitý. Jeden jde po správní linii – tzn., že územní plány mohou rušit krajské úřady nebo ministerstvo pro místní rozvoj. Druhý a mnohem častěji používaný je soudní přezkum územních plánů upravený zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen SŘS“). Vzhledem k tomu, že jen Nejvyšší správní soud řešil ještě v době, kdy mu toto rozhodování příslušelo, na 250 případů problematických územních plánů, máme dnes k dispozici mimořádně bohatou judikaturu. Ta řeší řadu otázek a mezi nimi i to, jak může územní plánování zasahovat do vlastnického práva. Vždy musí platit tzv. zásada subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnického práva.¹ To ovšem platí pro případy, kdy má vlastník pozemek dosud určený např. k zastavění a územní plán nebo jeho změna změní toto funkční určení tak, že už stavět nelze, čímž dojde ke snížení hodnoty pozemku. Pro tyto případy zná řešení dokonce přímo stavební zákon, který v § 102 dává možnost náhrady za toto omezení. Ustanovení § 102 stanoví podmínky pro poskytnutí těchto náhrad. Konkrétně se jedná o tyto:

- újma musí vzniknout v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu;
- hradí se 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.
- ke změně územního plánu, která ruší určení pozemku k zastavění až po uplynutí 5 let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny. Toto neplatí, pokud v této pětileté lhůtě:
 - došlo k nabytí účinnosti rozhodnutí o umístění stavby nebo byl vydán územní souhlas pro stavbu, pro kterou bylo zastavění uvedenou

.....

¹ Veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Viz usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 1 Ao 1/2009 ze dne 21. 7. 2009, dostupné na www.nssoud.cz

územně plánovací dokumentací určeno a toto rozhodnutí nebo souhlas je platné, nebo

- byla uzavřena veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí a tato veřejnoprávní smlouva je účinná.

Povinnost poskytnout náhradu za změnu v území na základě písemné žádosti vlastníka obsahující prokázání majetkové **újmy má obec nebo kraj, jejichž orgány vydaly územně plánovací dokumentaci nebo její změnu.** Nedojde-li k dohodě o výši náhrady, rozhodne o její výši soud. Náhradu za změnu v území by hradila velká Praha, protože její zastupitelstvo je orgánem, který o změně územního plánu rozhoduje.

Pokud by se investor obrátil na správní soud s návrhem na zrušení změny územního plánu a soud by tuto změnu skutečně shledal **nezákonnou**, dalo by se zřejmě uvažovat o uplatnění náhrady škody, která tímto developerovi vznikla (pak by se ale logicky neuplatnila náhrada podle § 102 stavebního zákona, protože by byla změna územního plánu, která by nárok zakládala, zrušena). Domníváme se totiž, že v tomto případě by byla dána přímá souvislost mezi **nezákonným rozhodnutím zrušeným soudem** (nebo ministerstvem pro místní rozvoj) a vznikem škody (kupř. nějaký odklad okamžiku podání žádosti o vydání územního rozhodnutí, pokud by byla reálně myslitelná). Na tomto místě je však třeba upozornit na skutečnost, že soud má pro rozhodování poměrně krátké lhůty – pouhé tři měsíce, tudíž není odklad realizace stavby příliš citelný a je otázka, jak velká škoda by reálně investořům mohla vzniknout.

Náhrada škody za změny či úpravy územního plánu zrušené soudem

Pro případy v úvodu nastíněné, tedy situace, kdy investor koupí např. pozemky, které jsou podle územního plánu zemědělskou plochou, a následně vyvine veškerou možnou snahu o to, aby byly územním plánem přeměněny na pozemky stavební, taková náhrada nenáleží ze zákona v žádném případě. Je tedy otázkou, na základě čeho by se jí investor mohl domáhat. Základním argumentem developerů zřejmě bude zásah do právní jistoty a především do legitimních očekávání. Zde je namístě se zeptat: **„Může mít investor vůbec nějaká legitimní očekávání už na základě územního plánu?“**

Územní plán není totiž nic jiného než plán. Nikdo nemá žádný nárok na to, aby jeho pozemky určil ke konkrétnímu využití, a nikomu přímo

z územního plánu nevznikají žádná oprávnění. Investor na základě samotného územního plánu nemá žádný příslib toho, že skutečně obdrží kladné územní rozhodnutí a stavební povolení. Může mu tedy vzniknout jakákoli měřitelná újma?

K této otázce se Nejvyšší správní soud vyjadřoval několikrát a mj. k tomu shrnul:

„Nejvyšší správní soud rovněž nemůže přisvědčit tomu, že by napadený územní plán ve vztahu k předmětným nemovitostem nebyl proporcionální. Z předchozího územního plánu a rovněž ze shodných tvrzení účastníků řízení vyplynulo, že předmětné pozemky nikdy nebyly zařazeny do zastavěného území. Ponechání statu quo, aniž by došlo k nějaké podstatné změně v řešeném území nebo v příslušné právní úpravě, nemůže podle názoru Nejvyššího správního soudu být neproporcionální (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120), protože se do práv navrhovatele novým způsobem jakkoli nezasahuje, nebo v rozporu s legitimním očekáváním navrhovatele, protože na zařazení pozemku do určité kategorie podle představ jeho vlastníka, jestliže nejsou splněny příslušné zákonné podmínky, není právní nárok (srov. početnou judikaturu Nejvyššího správního soudu citovanou níže).... Nelze proto za dané skutkové a právní situace hovořit o tom, že by navrhovatel měl jakékoli legitimní očekávání v tom směru, že jeho požadavku na povolení individuální rekreace bude vyhověno, případně že by zachování stávající situace u předmětných nemovitostí bylo neproporcionální. Argumentace navrhovatele ohledně zařazení pozemků do travních porostů jako „předstupně“ stavebního či rekreačního pozemku je zcela irelevantní a v rozporu právním řádem. Ostatně princip legitimního očekávání v územním plánování nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu aplikovat ve stejném rozsahu jako v běžném správním řízení, a to nejen s ohledem na specifika řízení o opatření obecné povahy, ale i na značné pravomoci pořizovatele územního plánu ohledně zařazování pozemků do příslušné kategorie.“ (Dle rozsudku NSS sp. zn. 6 AOs 2/2012 ze dne 19. 12. 2012).

Jako další bod naší argumentace proti požadavkům developerů na náhrady škod bychom uvedli následující stanovisko Ústavního soudu:

„Nad rámec je možno uvést, 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 protiústavností 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.“ (Usnesení Ústavního soudu III.ÚS 3108/09 ze dne 18. 3. 2010.)

Takový výklad, podle kterého zrušením samotné změny nebo úpravy územního plánu nevzniká developerovi škoda, podporuje i skutečnost, že v případě, kdy je na základě změny nebo úpravy územního plánu vydáno územní rozhodnutí, stává se toto rozhodnutí zásadním limitem pro přezkum samotného územního plánu. Pokud tedy developer už získal územní rozhodnutí², na základě kterého už mu vznikají mnohem konkrétnější práva než ze samotného územního plánu, není možné změnu územního plánu napadnout. To potvrzuje i Nejvyšší správní soud:

„Předmětné ustanovení s. ř. s. dále hovoří o „oprávnění“ podat žalobu. Nejvyšší správní soud z toho dovozuje, že se musí jednat o žalobu přípustnou a projednatelnou. Podmínkou projednatelnosti žaloby je splnění podmínek řízení, mezi něž patří i lhůta pro podání žaloby (v případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu činí obecná lhůta dva měsíce

² Samozřejmě pokud nebylo územní rozhodnutí včas napadeno žalobou, samozřejmě a spolu s ním změna územního plánu.

od oznámení rozhodnutí, § 71 odst. 1 s. ř. s.). Je-li tedy podání žaloby proti správnímu rozhodnutí omezeno zákonnou lhůtou a je-li návrhatele povinen podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části „společně“ s takovou žalobou, musí tento návrh doručit soudu v této zákonné lhůtě. Později podaný návrh na zrušení opatření obecné povahy by nebylo možné považovat za podaný „společně“ s žalobou a bylo by jej nutné odmítnout pro nedodržení podmínky v § 101a odst. 1 druhá věta s. ř. s.“³

Právní úprava náhrady škody

Na tomto místě se musíme zastavit u právní úpravy náhrady škody za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, neboť právě o tento proces jde. Tuto otázku řeší zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.⁴ V souladu s § 8 lze nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Byla-li škoda způsobena nezákonným rozhodnutím vykonatelným bez ohledu na právní moc, lze nárok uplatnit i tehdy, pokud rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno na základě řádného opravného prostředku. Podle § 20 tohoto zákona platí, že pokud bylo obcí nebo krajem v samostatné působnosti vydáno nezákonné rozhodnutí v řízení, na něž se vztahují předpisy o správním řízení (tj. především správní řád), mají účastníci

³ Návrh podaný podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky na zrušení dílu 7. hlavy II. části III. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, spojený s žádostí o přednostní vyřízení věci podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ze dne 17. 6. 2010.

⁴ To, že je opatření obecné povahy (územní plán) rozhodnutím dovozujeme z důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem:
„Mezi nové instituty, které nový správní řád přinese, patří především veřejnoprávní smlouvy, opatření obecné povahy a některé jiné úkony správního orgánu (vyjádření, osvědčení a sdělení podle části čtvrté nového správního řádu). Je nesporné, že rovněž za škodu způsobenou na základě těchto institutů by měl stát nebo územní samosprávné celky odpovídat. V případě veřejnoprávních smluv a opatření obecné povahy se tyto instituty výslovně podřazují pod režim rozhodnutí, takže po procesní stránce se bude v případě náhrady škody způsobené těmito instituty postupovat tak, jako by šlo o nezákonné rozhodnutí.“

ci řízení právo na náhradu škody, která jim zrušeným rozhodnutím vznikla. Zákon požaduje, aby pro možnost uplatnění náhrady škody byly splněny tři kumulativní podmínky (musí být splněny současně):

- Nezákonné rozhodnutí
- Vznik škody
- Příčinná souvislost mezi prvními dvěma body.

Nejpalčivější otázkou samozřejmě je, zda existuje příčinná souvislost mezi vznikem škody a mezi existencí nezákonného rozhodnutí, tj. zodpovězení otázky, zda skutečně na základě vydání nezákonné úpravy územního plánu vznikla developerovi nějaká škoda, resp. újma. Nejvyšší soud se k této otázce vyjádřil následovně:

„O vztah příčinné souvislosti se jedná, vznikla-li škoda následkem nezákonného rozhodnutí, tedy je-li nezákonné rozhodnutí a škoda ve vzájemném poměru příčiny a následku, a tudíž je-li doloženo, že nebyť nezákonného rozhodnutí, ke škodě by nedošlo. Byla-li příčinou vzniku škody jiná skutečnost, odpovědnost za škodu nenastává; příčinou škody může být jen ta skutečnost, bez níž by škodný následek nevznikl. Přitom nemusí jít o příčinu jedinou, nýbrž stačí, jde-li o jednu z příčin, která se podílí na nepříznivém následku, o jehož odškodnění jde, a to o příčinu podstatnou.“ (Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR [28 Cdo 2397/2006 ze dne 7.10.2008.)

Nejvyšší soud se otázkou náhrad škody samozřejmě zabývá dlouhodobě. Proto v jeho judikatuře můžeme vysledovat zcela jasné tendence, které ukazují, že vydání následné zrušení změny územního plánu rozhodně není příčinou vzniku reálné škody:

Pojem škody je definován tak, že jde o újmu, která nastala (projevuje se) v majetkové sféře poškozeného a je objektivně vyjádřitelná všeobecným ekvivalentem, tj. penězi. Ušlým ziskem se rozumí újma spočívající v tom, že u poškozeného nedojde v důsledku škodné události k rozmnožení majetkových hodnot, ač se to dalo očekávat s ohledem na pravidelný běh věcí. Současně platí, že majetková újma způsobená tím, že škodná událost zasáhla do průběhu děje vedoucího k určitému zisku, se odškodňuje jen za předpokladu, že k ní došlo v příčinné souvislosti se škodnou událostí; pouhé tvrzené zmaření zamýšleného podnikatelského záměru poškozeného k odškodnění nestačí (srov. usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 1. 2006, sp. zn. 25 Cdo 818/2005, publikované pod C 4027 v Souboru civilních rozhodnutí NS, C. H. BECK), resp. poškozený musí prokázat, že měl zajištěny předpoklady pro tzv. pravidelný běh věcí, tedy že tam, kde

je k provozování výdělečné činnosti zapotřebí splnění určitých podmínek (např. licence, registrace, stavební povolení apod.), byl reálný předpoklad jejich dosažení, pokud by nepříznivě nezasáhla škodná událost (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 31. 3. 2004, sp. zn. 25 Cdo 142/2004, publikovaný pod C 2564 v Souboru civilních rozhodnutí NS, C. H. BECK).

Nejvyšší soud však především judikoval, že **neexistuje příčinná souvislost mezi škodou a zrušeným rozhodnutím v případech, jako je právě rušení úprav nebo změn územního plánu soudem**. Konkrétně soudci Nejvyššího soudu řekli: „Zrušením nezákonného rozhodnutí ze dne 2. 3. 1993 o schválení výrobku ztratila žalobkyně právě to oprávnění, které jí získala. Právně významnou pro posouzení vzniku odpovědnosti za škodu způsobenou tímto nezákonným rozhodnutím byla tedy otázka příčinné souvislosti konkrétní majtkové újmy, jejíž náhrady se poškozený domáhá, s nezákonným (tj. zrušeným) rozhodnutím, nikoliv však s rozhodnutím, jímž bylo vadné rozhodnutí zrušeno, a byl tak napraven nezákonný stav. Stát totiž odpovídá za škodu, jež vznikla následkem nezákonného rozhodnutí, a nikoliv následkem jeho zrušení. Už z tohoto důvodu nelze přisvědčit právnímu názoru odvolacího soudu, že důsledkem vydání nezákonného rozhodnutí bylo nucené přerušování výroby uvedeného výrobku a újma s tím spojená. Navíc žalobkyni, která přihlásila výrobek ke schválení, bylo nezákonným rozhodnutím povoleno uvádět výrobek do oběhu, nikoliv povoleno provozovat, popř. zakázat jeho výrobu. Existence příčinné souvislosti mezi zrušeným rozhodnutím a škodou, jejíž náhrady se žalobkyně domáhá a která spočívá v nákladech na výrobu hraček a ve ztrátě zisku z jejich výroby, by mohla být předpokladem odpovědnosti za škodu podle hmotného práva, pokud vydaným nezákonným rozhodnutím byla výrobci povolena výroba hraček či dáno oprávnění k zahájení jejich sériové výroby. Tak tomu však v daném případě nebylo. Nesloužilo-li rozhodnutí státní zkušebny k povolení výroby či k oprávnění k zahájení seriové výroby, nemůže být ani příčinou újmy způsobené přerušením výrobního procesu.

Pokud odvolací soud dovedl odpovědnost státu i z důvodu nesprávného úředního postupu státní zkušebny ve smyslu ust. § 18 zákona č. 58/1969 Sb., když si před svým rozhodnutím nezajistila stanovisko hygienika, není tento názor správný. Vady řízení při shromažďování podkladů pro rozhodnutí, jestliže měly za následek vydání nesprávného rozhodnutí, samy o sobě nezakládají odpovědnost státu za škodu z nesprávného úředního postupu. Opatřování podkladů potřebných pro rozhodnutí orgánu státu ve správním

řízení, příp. jejich hodnocení a právní posouzení je činností přímo směřující k vydání rozhodnutí, a případné nesprávnosti či vady tohoto postupu se projeví právě v obsahu rozhodnutí a mohou být zvažovány jedině z hlediska odpovědnosti státu za nezákonné rozhodnutí (srov. též rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdo 129/97, publikovaný v časopise Soudní judikatura č. 1/2000 pod č. 5).“ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 19. září 2002, sp. zn. 25 Cdo 2244/2000.

Je tedy zřejmé, že příčinná souvislost musí být dána mezi vznikem škody a nezákonným (tj. zrušeným nebo změněným) rozhodnutím. Pokud škoda vznikla až v důsledku rozhodnutí, jímž bylo vadné rozhodnutí zrušeno, a byl tak napraven nezákonný stav, odpovědnost státu zde nenastává. Stát neodpovídá za škodu, jež vznikla následkem zrušení nezákonného rozhodnutí. Tak tomu bylo např. v situaci, kdy bylo pro nezákonnost zrušeno stavební povolení a účastník tak pozbyl možnost dosažení určitého příjmu ze zamýšleného pronájmu bytové jednotky (tento náhled potvrdil Nejvyšší soud: „K dovolací námitce žalobkyně, že jednala v dobré víře a nemohla předpokládat, že stavební povolení bude zrušeno, lze poukázat především na to, že podle zákona stát neodpovídá za škodu, jež vznikla následkem zrušení nezákonného rozhodnutí, nýbrž následkem jeho vydání. Odvolací soud (stejně jako soud prvního stupně) zcela správně dovodil, že zrušením nepravomocného stavebního povolení ztratila žalobkyně právo provádět výstavbu, které jím získala. Ušlý zisk ze zamýšleného pronájmu (nárok na náhradu vynaložených nákladů již není předmětem řízení) proto není ve vztahu příčinné souvislosti s nesprávně vyznačenou doložkou právní moci (ta nemožnost dosažení určitého příjmu nezaložila ani na ní nic nezměnila) ani s vydáním rozhodnutí, které bylo zrušeno a které v žalobkyni vyvolalo očekávání, že dosáhne určitého příjmu. Žalobkyně tuto příležitost pozbyla v důsledku zrušení stavebního povolení, tedy v příčinné souvislosti s rozhodnutím, jímž bylo nezákonné rozhodnutí odstraněno. Stát však neodpovídá za škodu, jež vznikla následkem rozhodnutí, jímž bylo vadné rozhodnutí zrušeno, a byl tak napraven nezákonný stav, jak dovozuje ustálená judikatura dovolacího

soudu.“ Viz usnesení NS ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. 25 Cdo 4470/2008. ⁵⁾,⁶⁾

Ačkoli je výše uvedený rozsudek více než vypovídající, můžeme argumentovat dále. Platí totiž (§ 101d odst. 4 soudního řádu správního, že práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají dle ustanovení § 101d odst. 4 SŘS nedotčena. Zrušení části změny nebo úpravy územního plánu, na základě kterých už bylo vydáno územní rozhodnutí, je navíc značně ztíženo. Podle § 101a soudního řádu správního totiž platí, že v případech, kdy může tentýž člověk současně žalovat územní rozhodnutí vydané podle daného územního plánu, musí napadnout územní plán nejpozději se žalobou proti tomuto rozhodnutí. Později už to udělat nemůže. Teoreticky je samozřejmě možné, že by konkrétní změnu územního plánu napadl někdo jiný, kdo by proti územnímu rozhodnutí žalovat nemohl. Pak by zřejmě mohla být zvažována i obnova původního územního řízení pro nesoulad rozhodnutí s územním plánem.

.....

⁵⁾ Obdobně také NS v jiné věci: „Dovolatel ve svém dovolání formuluje otázku zásadního právního významu tak, že nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím má účastník řízení jen tehdy, pokud škoda vznikla přímo následkem nezákonného rozhodnutí, přičemž nemá tento nárok, pokud škoda vznikla v souvislosti s jeho zrušením. Takto vymezená otázka nemůže založit přípustnost dovolání, neboť odvolací soud postupoval v souladu s aktuální judikaturou dovolacího soudu (viz. usnesení dovolacího soudu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. 25 Cdo 4470/2008, které bylo ve věci samé potvrzeno nálezem Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2049/2011, bod 27), od které Nejvyšší soud neshledal důvod se odchýlit.“ Viz Usnesení Nejvyššího správního soudu 30 Cdo 1852/2013, ze dne 31.07.2014. Obdobně také Ústavní soud: „Ústavní soud nemůže rovněž přisvědčit námitce stěžovatele, že závěry napadených rozhodnutí jsou v rozporu s judikaturou Ústavního soudu, konkrétně s nálezem ze dne 11. 3. 2014, sp. zn. II. ÚS 1667/2012. V citovaném nálezu je směrem k nyní posuzované věci podstatný ten závěr, že za určitých okolností může způsobit škodu i nezákonné rozhodnutí orgánu veřejné moci, které bylo vydáno ve prospěch poškozeného účastníka a které bylo dodatečně jako nezákonné zrušeno, ač k tomu došlo nezávisle na jeho procesní aktivitě, tak jako tomu bylo i v nyní posuzované věci. Napadená rozhodnutí obecných soudů však s tímto závěrem nejsou v rozporu, neboť předem nevylučují, že pro nezákonnost zrušeným stavebním povolením, které bylo vydáno ve prospěch stěžovatele, mohla vzniknout stěžovateli škoda podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, nýbrž je v nich konstatováno, že zde není splněna nutná podmínka existence příčinné souvislosti mezi nezákonným rozhodnutím a vznikem škody, jak ji stěžovatel v konkrétním případě vymezil.“ (Viz usnesení Ústavního soudu III.ÚS 3617/14 ze dne 12. 2. 2015).

⁶⁾ Srov. Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu právnícké profese, rigorózní práce, Jana Šustová, Právnická fakulta UK, 2013.

Vzhledem ke komplikovanosti celé situace se ale podle našeho názoru jedná spíše o věc teoretickou. **Zrušení územního plánu nebo jeho změny se tedy automaticky nedotkne vydaných územních rozhodnutí, a proto z jeho samého zrušení nevzniká investorům žádná škoda.**

O náhradě škody na základě nezákonného rozhodnutí – opatření obecné povahy (změny územního plánu hl. m. Prahy Z 1201/07)⁷ už rozhodoval Obvodní soud pro Prahu 1. Ten potvrdil, že zrušením územního plánu žádná reálná škoda nevzniká. Veškeré podnikatelské plány s realizací konkrétního záměru jsou totiž jen hypotetické, neboť vydání správních rozhodnutí nelze presumovat. Investoři jednají vždy v rámci svého podnikatelského rizika. (Viz rozsudek obvodního soudu pro Prahu 1, sp. zn. 39 C 275/2013 ze dne 21. 10. 2014). Soud nárok neuznal také s odkazem na výše uvedený rozsudek Nejvyššího soudu.

Závěr:

Domníváme se proto, že investoři nemají vůči hl. m. Praze žádný nárok na náhradu škody, která by jim měla údajně vzniknout ze zrušení opatření obecné povahy – změny či úpravy územního plánu. **Zdůrazňujeme, že pouhá skutečnost, že územní plán výstavbu umožňuje, neznamena právní nárok na vydání územního rozhodnutí nebo regulačního plánu. Zrušení změny ani úpravy neznamena pro developera ani to, že nemůže o změnu či úpravu usilovat znovu a účinně napomáhat dodržení všech pravidel, které zákony požadují a dokonce se kupř. zasadit o nadstandardní zapojení veřejnosti.**

Jiná situace platí pro případy, kdy investor přijde o možnost stavět na základě další změny územního plánu (tj. v situaci, kdy by zastupitelé rozhodli o přijetí nové změny, která by měnila změnu původní a znemožnila využít pozemek jako stavební). Zde se uplatní úprava podle § 102 stavebního zákona, kdy vlastníkovu náleží náhrada vynaložených nákladů.

⁷ Podle informací poskytnutých magistrátem hl. m. Prahy v dubnu 2015 se také jednalo o jediný případ, kdy investor náhradu škody požadoval a tento nárok u soudu uplatnil.

Příloha: Výběr ze zásadní judikatury týkající se této problematiky

- *„Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že zrušení napadeného opatření obecné povahy neznámá, že osoba zúčastněná na řízení je zbavena možnosti realizovat svůj záměr výstavby bytového domu „D“. Jestliže je ovšem k tomuto záměru nutno změnit IPP, může k jeho realizaci osoba zúčastněná na řízení přistoupit až poté, co bude IPP změněn v souladu se zákonem prostřednictvím opatření obecné povahy dle správního řádu, tedy mimo jiné za účasti dotčených osob a po poměření soukromého zájmu investora na straně jedné a zájmu veřejného na straně druhé.“ (Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Aos 2/2013 ze dne 14. 11. 2013)*
- *„K tvrzení, že se v tomto případě jedná dokonce o legitimní očekávání, Nejvyšší správní soud upozorňuje, že právní institut legitimního očekávání (espérance légitime, legitimate expectation) má jiný význam, než který mu přisuzuje navrhovatel. Legitimní očekávání je v právu spojováno s vlastnickým právem a majetkem, tedy jako legitimní očekávání nabytí určitého majetku, a je chráněno článkem 11 Listiny základních práv a svobod. Taktéž článek 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o ochraně základních práv a svobod chrání i legitimní očekávání, které je integrální součástí ochrany majetkových práv [srov. Doplňující rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva o spravedlivém zadostiučinění ze dne 28. 5. 2002, Beyeler proti Itálii, (stížnost č. 33202/96), rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 6. 2001, Zwierzynski proti Polsku (stížnost č. 34049/96, ECHR 2001 – VI) a rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. 6. 2004, Broniowski proti Polsku (stížnost č. 31443/96, ECHR 2004 – V)]. V daném případě není tedy možno dojít k závěru, že by snad napadené opatření obecné povahy nějak zasáhlo do legitimního očekávání navrhovatele na nabytí majetku, neboť navrhovatel jen požadoval změnu funkčního využití svých pozemků, a tedy nemohl ani nechtěl nabýt žádnou další majetkovou hodnotu. I v tomto směru tedy nezbývá než konstatovat, že napadené opatření obecné povahy je zákonné, neboť není věcně v rozporu se zákonem a odpůrce jej vydal s přihlédnutím k zásadě proporcionality.“ (Rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, sp. zn. 6 Ao 4/2009).*
- *„Ani námitce, že územní plán představuje ústavněprávně nepřiměřený zásah do práv stěžovatele (znemožněním realizovat podnikatelský*

záměr – výstavbu rodinných domů), který není podložen veřejným zájmem, přisvědčit nelze. Nejvyšší správní soud se s ní adekvátně vypořádal, přičemž opodstatněně položil důraz především na zjištění, že sporné pozemky nebyly ani před schválením územního plánu určeny k zastavění, resp. že byly, a nadále jsou, součástí zemědělského půdního fondu, a stěžovatel do schválení územního plánu ani nezahájil územní řízení a řízení o jejich vynětí. Soudem přijatý závěr, že napadeným opatřením obecné povahy nemohlo dojít k tvrzenému zásahu do vlastnického práva stěžovatele, jenž nachází oporu i v jeho rozhodnutí sp. zn. 1 Ao 2/2011 (podle kterého „vlastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno“), nelze proto za ústavněprávně relevantní „flagrantní ignorování příslušné kogentní normy nebo zjevné a neodůvodněné vybočení ze standardů právního výkladu“ považovat, přičemž je zřejmé, že soud při svém rozhodování nepominul ani ty instrumenty posouzení, jichž se v návrhu dovolával stěžovatel. Okolnost, že je podle jeho názoru do právního posouzení nepromítl „správně“, nemůže vyvolat než nesprávnost „prostou“, již korigovat Ústavnímu soudu, nemá-li být „běžnou“ opravnou instancí, nepřísluší.“ (Usnesení Ústavního soudu III.ÚS 2463/11 ze dne 26. 9. 2013).



Mohou developéři žalovat Prahu kvůli územnímu plánu?

Podrobná analýza problému

Praha, 2015

Autorka: **Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D.**

Vydala Arnika – Centrum podporu občanů
Chlumova 17, Praha 3, 130 00, tel. 222 781 471

Více informací: www.zmenyprahy.cz

Grafická úprava & sazba: Jakub Němeček

*Tato publikace odráží právní a faktický stav k 30. 7. 2015
a může se stát, že v průběhu doby některé informace ztratí platnost.*

Toto dílo podléhá licenci
Creative Commons

Uvedte původ – nevyužívejte komerčně



Nepropadejte panice!

www.zmenyprahy.cz