

Analýza problematiky opětovného schvalování úprav územního plánu

Arnika 2015

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D.

ČÁST I: Postup při řešení úprav územního plánu

V současnosti leží před zastupiteli hl. m. Prahy otázka, jak naložit s úpravami, které byly schváleny postupem, který neodpovídá požadavkům stavebního zákona a s dalšími úpravami, o kterých ještě nebylo rozhodnuto. K vyřešení této otázky je třeba rozdělit úpravy do několika kategorií, neboť je s každou jednotlivou úpravou spjat jiný právní problém a každá úprava vykazuje jinou míru složitosti řešení. Navrhujeme proto úpravy rozdělit do několika skupin.

1) Úpravy neproblematické

První z nich jsou úpravy s minimálním dopadem na svoje okolí, typicky ty, kde jde o zvyšování koeficientu z A na B, nejčastěji jde o výstavbu jednotlivých rodinných domků a podobných staveb. Tam by mohla proběhnout klasická změna územního plánu a tyto úpravy lze zřejmě bez větších otázek doporučit ke schválení. Samozřejmě pro ně alespoň částečně platí i níže uvedené, zejm. ve vztahu k vydaným územním rozhodnutím.

2) Úpravy bez zahájeného územního řízení

Další skupinou jsou úpravy, které umožňují rozsáhlou komerční zástavbu, nebylo pro ně vydáno územní rozhodnutí a zatím nebyly napadeny návrhem na zrušení opatření obecné povahy a zůstávají platné, byť vadné. Nejvyšší správní soud k tomu řekl: „Podle § 188 odst. 3 nového stavebního zákona je k úpravě směrné části územního plánu oprávněn obecní úřad či úřad územního plánování. V projednávané věci zvýšení IPP provedl Magistrát města Brna, v rámci přenesené působnosti, tj. jako samostatný správní orgán. Jím provedenou úpravu směrné části územního plánu proto nelze považovat za jednání přičitatelné obci. Skutečnost, že se zákonem založená pravomoc magistrátu k provedení takové úpravy v projednávané věci odvíjí z nesprávného směrného vymezení IPP v územním plánu, nemá za následek nicotnost takového aktu, ale pouze jeho nezákonnost. Jinými slovy, nedojde-li zákonem stanoveným způsobem ke zrušení či změně nesprávně vymezené směrné části územního plánu, pak tato nadále platí, byť je vadná. Budou-li však hodnoty IPP v budoucnu měněny, musí tak být učiněno pouze formou opatření obecné povahy. S ohledem na skutečnost, že změny regulativů se musí projevit v té části územního plánu, kam jejich vymezení po právu náleží,

bude na místě současně s jejich změnou hodnoty IPP ze směrné části odstranit.“ (Usnesení rozšířeného senátu NSS, 1 AOS 2/2013 – 116 ze dne 17. 9. 2013).

Je zřejmé, že je možné tyto úpravy územního plánu znovu projednat, ale současně je třeba vyřešit situaci do schválení změny tak, aby řešení úpravy nebylo už jen čistě teoretickou otázkou a aby ještě v průběhu jednání o úpravě nebylo zahájeno územní řízení či dokonce vydáno územní rozhodnutí. Pak by se totiž z projednávání úprav stalo pouze zpětná legalizace nezákonných procesů bez dalšího.

Stavební úřady musí mít pro případ, že by investor požádal o vydání územního rozhodnutí jasnou instrukci, jak postupovat. Žádost investora totiž nebude až do rozhodnutí o změně územního plánu (resp. schválení nebo naopak odmítnutí zvýšení koeficientu) v rozporu se stávajícím územním plánem, byť je tato část územního plánu vadná. Tento postup navrhuje i Veřejný ochránce práv, který dospěl k závěru, že „*obce mohou předejít masovému rušení změn (úprav) „směrných částí“ územních plánů (přijatých dle § 188 odst. 3 stavebního zákona věty druhé a třetí) jejich projednáním v režimu schvalování změn územního plánu formou opatření obecné povahy a jejich mezitímním neaplikováním při rozhodování v území.“ (Viz vyjádření VOP ze dne 17. 4. 2014, sp. zn. 1247/2014/VOP, dostupné na <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/140>).*

Domníváme se, že se jedná především o tyto úpravy územního plánu, na jejichž základě dosud nebylo vydáno územní rozhodnutí, byť už proběhlo minimálně zjišťovací řízení:

- **U 968 centrum Opatov**
- **U 1119 Nástavba a přístavba bytového domu**
- **U 1198 Výstavba objektu "DŮM - BLOK" - RADLICKÁ**
- **U 920 Výstavba administrativní budovy Trade center Holešovice**
- **U 1125 Výstavba administrativně - obchodního objektu APEK a Railway Karlín**

3) Úpravy zrušené rozhodnutím soudu a úpravy dosud neschválené

Další skupinou je několik úprav územního plánu (14), kde územní rozhodnutí vydáno nebylo a úprava byla zrušena soudem, resp. ty úpravy, které budou soudem teprve zrušeny. Jedná se mnohdy o velmi významné zásahy do území, změny kódů míry využití území o několik stupňů. V těchto případech se navíc jedná v podstatě o čistě komerční zástavbu, ať už jde o

administrativní budovy, obytné komplexy či polyfunkční domy. V tomto případě je nezbytné každou jednotlivou změnu projednat, vždy odděleně a důsledně zvážit, zda naplňuje skutečně všechny požadavky na změny územního plánu a zda se jedná o úpravy nutné a nezbytné z hlediska fungování města a z hlediska potřeb obyvatel. Připomínáme, že se v řadě případů jedná o výstavbu i několika desítek či stovek bytů v již tak exponovaných lokalitách, je proto vždy nutné zvážit i další dopady těchto úprav na lokalitu, jak z hlediska dopravního, tak z hlediska infrastruktury, občanské vybavenosti. V žádném případě nedoporučujeme úpravy schvalovat jen z toho důvodu, že už jednou byly nezákonně schváleny a že snad může mít investor nějaká legitimní očekávání či že by snad mohl požadovat finanční náhrady. Z judikatury jasně vyplývá, že tyto nároky nejsou opodstatněné a že investoři nemají nárok na náhradu škody za zrušení územního plánu nebo dokonce na neschválení podnětu, na schválení změny územního plánu neexistuje právní nárok (viz níže). To stejné pak platí pro úpravy dosud neschválené, pouze rozpracované. Vzhledem k tomu, že nebyla schválena v minulé vlně podnětů řada podnětů podobného rázu, doporučujeme, aby s těmito podněty bylo naloženo totožně.

Pokud nedojde ke schválení těchto podnětů, které se týkají soudně zrušených úprav, je samozřejmě otázkou, co se stane s územním plánem a jak bude územní plán nadále vypadat. Na tuto otázku odpovídá rozsudek NSS: *„Nedochází-li zásadně k obnově původního právního předpisu, pak nejsou důvody pro zásadní odlišný přístup k opatřením obecné povahy, která nejsou ani právním předpisem a ani rozhodnutím, nicméně v konkrétním případě se svoji povahou právnímu předpisu nebo rozhodnutí blíží, neboť upravují práva a povinnosti abstraktně určeného okruhu osob vztahující se k uspořádání určitého konkrétního území. Je pro ně tedy typické, že po celou dobu své platnosti a účinnosti mají normativní účinek vůči abstraktně definovanému okruhu osob majících určitý vztah k území, jehož uspořádání je regulováno, a že tento normativní účinek trvá právě jen za předpokladu platnosti a účinnosti opatření obecné povahy (eventuelně může trvat i po jeho zrušení, pokud by tak stanovila přechodná ustanovení opatření obecné povahy, jímž by bylo zrušené opatření obecné povahy nahrazeno). Ani zrušením opatření obecné povahy proto nedochází k „oživnutí“ předchozího opatření obecné povahy. Územní plán je podle ust. § 43 odst. 4 stavebního zákona vydáván formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Proto se ani neobnovuje územně plánovací dokumentace účinná před vydáním zrušeného územního plánu nebo jeho části.*

Stavby v území neřešeném územně plánovací dokumentací lze v zastavěném území (intravilánu) obce povolit a dále lze pro rozhodování v území využít ust. § 18 odst. a § 188a stavebního zákona 5 (umístování staveb v nezastavěném území).“ Viz rozsudek NSS ze 23. 5. 2013, sp. zn. 7 AOs 4/2012, dostupný na www.nssoud.cz

Pro dané lokality by tedy měly být schváleny konkrétní změny územního plánu, avšak nemusí vycházet z podnětů investorů podle původních úprav. Je možné, aby zde došlo k jiné změně územního plánu, např. ke schválení původních kódů míry využití území. Podle ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona platí, že v případě, kdy dojde ke zrušení části územního plánu, zastupitelstvo musí bezodkladně rozhodnout o pořízení územního plánu nebo jeho změny a o jejím obsahu. Obdobně by to zřejmě mělo platit i pro úpravy, které byly zrušeny soudem.

4) Úpravy s vydaným územním rozhodnutím

Dále je potřeba vyřešit otázku úprav, na jejichž základě už bylo vydáno územní rozhodnutí. Platí, že územní rozhodnutí nebo stavební povolení jsou limity využití území při územním plánování. K tomu Nejvyšší správní soud řekl (Nejvyšší správní soud 1 As 107/2012 - 139, www.nssoud.cz): „Z výše uvedeného se také podává, že není správný názor krajského soudu, že záměr stěžovatelů b) a c) je v současné chvíli „nerealizovatelný“, neboť je v rozporu s platným územním plánem. Pro uvedený záměr existuje pravomocné rozhodnutí o umístění stavby, jehož zákonnost nemůže být zpochybněna později vydaným územním plánem. Tento nový územní plán totiž nemá pro posouzení „realizovatelnosti“ předmětné stavby žádnou relevanci. V této souvislosti lze též poznamenat, že územní rozhodnutí (i stavební povolení) vydaná v určitém území představují tzv. limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení musejí být limity využití území obsaženy v územně analytických podkladech, které jsou podle § 25 stavebního zákona podkladem k pořizování územně plánovací dokumentace. Koncept územního plánu tak musí respektovat vydaná pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení. Platnost územních rozhodnutí, případně stavebních povolení je omezena toliko dobou jejich platnosti a nemůže být proto narušena jejich nezařazením do územního plánu. Není tedy možné, aby se obec prostřednictvím vydání územního plánu snažila „odstranit“ účinky již dříve pravomocných územních rozhodnutí. Odlišný, než shora provedený výklad dotčených zákonných ustanovení, by mohl vést ke zcela absurdním důsledkům, kdy by se již například několik let řádně umístěné, povolené a

zkolaudované stavby dostaly do rozporu s územním plánem, a pro tento rozpor by musely být odstraněny, resp. by byly považovány za nezákonně umístěné a postavené. Takový přístup by byl v příkrém rozporu s principem právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře.“

Je zřejmé, že se v této situaci jedná poněkud jinou situací, než nezákonné úpravy územního plánu (především soud zdůrazňuje, že jde o řádně umístěné stavby a že se obec změnou územního plánu snažila změnit dopady dříve přijatých územních rozhodnutí), přesto považujeme za důležité na tento závěr soudu upozornit, než přejdeme k dalšímu výkladu.

Současně Nejvyšší správní soud upozorňuje na limity této dobré víry, když v jiné věc soudci poznamenali: *„k námitce stěžovatele, podle níž je předmětná stavba již po kolaudaci a je třeba poskytnout ochranu právům nabytým v dobré víře, lze uvést pouze tolik, že ani zájem na ochraně práv takto nabytých nemůže zhojit (vyvážit) nezákonnost postupu správních orgánů v projednávané věci. Aprobace takového postupu soudem by pak v podstatě znamenala rezignaci na úlohu správního soudnictví jako jedné z hlavních záruk zákonnosti výkonu veřejné správy.“* (NSS, 14. 5. 2008, sp. zn. 3 As 11/2007). Ústavní soud šel dokonce ještě dále a řekl, že *„je pro posuzování důvodů obnovy bezpředmětná otázka dobré víry stavebníka; tento aspekt nelze zohledňovat, neboť v ustanovení § 100 odst. 1 správního řádu upravujícího důvody obnovy pravomocně skončeného řízení není obsažen.“* (usnesení Ústavního soudu II.ÚS 1976/12 ze dne 7. 11. 2012).

Jak tedy naložit s úpravami, na základě kterých už bylo vydáno územní rozhodnutí (nebo kupř. územní souhlas anebo bylo úpravy jinak užito v „navazujícím řízení“? Musíme si předně uvědomit, že zde vystupují dvě podstatné skutečnosti, jednak ta, zda je vůbec zrušení úpravy územního plánu důvodem pro obnovu řízení a druhá pak ta, zda se lze domoci soudního přezkumu úpravy, pokud už bylo vydáno územní rozhodnutí. ¹

Je zrušení úpravy důvodem pro obnovu řízení?

V žádném případě nedochází zrušením úpravy k automatickému zrušení vydaných územních rozhodnutí. To zcela jasně vyplývá z § 101d soudního řádu správního, podle kterého zrušením

¹ Viz také <http://www.epravo.cz/top/clanky/k-dusledkum-zruseni-uzemniho-planu-ci-jeho-casti-pro-uzemni-rozhodnuti-95682.html>. Zde autor uvádí: “Soud by však s ohledem na právní názor Nejvyššího správního soudu při přezkumu takového územního rozhodnutí nemusel nezákonnou část územního plánu zohlednit (ať byla mezitím zrušena, či nikoli), bez ohledu na to, že v době nabytí právní moci územního rozhodnutí byla platná a účinná.” S tímto názorem se neztotožňujeme, neboť NSS řekl, že územní plan je v části nezákonně úpravy vadný, nikoli však nicotný a právní vztahy na jeho základě vznikly.

opatření obecné povahy zůstávají rozhodnutí na jeho základě vydána, nedotčena (viz níže). Dokonce by z tohoto ustanovení bylo možno dovodit, že vydaná rozhodnutí zůstanou nedotčena bez dalšího a že tedy žádná obnova řízení možná není.² To potvrzuje např. i J. Janderová ve svém článku: „*Práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají dle ustanovení § 101d odst. 4 SŘS nedotčena. Proto zruší-li soud část územního plánu, pak tato skutečnost nebude mít žádný dopad na stavebníka, který na základě schváleného územního plánu získal územní rozhodnutí a stavební povolení ke konkrétní stavbě v lokalitě řešené zrušenou částí územního plánu.*“³

Níže nastíněný výklad proto považujeme za teoretický doplněk celé analýzy než za reálně použitelný právní postup.

Důvody obnovy řízení vymezuje § 100 odst. 1 správního řádu takto:

- vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nebo
- bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno.

Současně musí platit, že tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. Co se týče pojmu „neznámé skutečnosti, Nejvyšší správní soud vyložil, že se musí jednat o nové věcné skutečnosti, nikoli třeba o změnu judikatury, jako tomu je právě v případě úprav. Zůstává tedy jenom druhý bod, a to zrušení „podkladového“ rozhodnutí.

Jaké jsou tedy právní názory na možnost obnovy řízení po zrušení opatření obecné povahy? Josef Vedral v komentáři ke správnímu řádu k otázce zrušení části nebo celého opatření

² Správní řád soudní dokonce uvádí jeden speciální důvod pro obnovu řízení, a to v § 101d odst. 3 (3) Bylo-li na základě opatření obecné povahy, které bylo zrušeno, nebo bylo-li na základě části opatření obecné povahy, která byla zrušena, rozhodnuto o správním deliktu a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo dosud vykonáno, je zrušení takového opatření obecné povahy nebo jeho části důvodem pro obnovu řízení podle ustanovení příslušného procesního předpisu. Toto ustanovení však lze vykládat i takto: je-li v jednom případě obnova řízení obligatorní, je v jiných případech fakultativní. **Současně si musíme všimnout, že i zde je podmínkou obnovy řízení situace, že rozhodnutí dosud nebylo vykonáno!**

³ J. Janderová, Územní plány a správní soudy, Správní právo 5/2014.

obecné povahy a dopadům tohoto kroku na vydaná rozhodnutí uvádí: „Částečné či úplné zrušení opatření obecné povahy není (na rozdíl od zrušení nebo změny rozhodnutí nebo závazného stanoviska - § 100 odst. 1 písm. b) a § 149 odst. 6 správního řádu) ani důvodem pro obnovu řízení vůči rozhodnutí, které bylo na základě opatření obecné povahy vydáno a jemuž tak opatření obecné povahy sloužilo jako (závazný) podklad.“ Současně však právě Vedral k otázce toho, co se rozumí „rozhodnutím“, jehož zrušení podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu odůvodňuje obnovu řízení, uvádí: „Účinky rozhodnutí může mít i opatření obecné povahy. Např. v § 61 odst. 2 stavebního zákona je výslovně stanoveno, že regulační plán nahrazuje v řešené ploše ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí a je závazný pro rozhodování v území. Účinky rozhodnutí by mělo rovněž opatření o stavební uzávěře, které by se vztahovalo na relativně malé území, popř. třeba jen na několik pozemků (podle předchozího stavebního zákona měla stavební uzávěra v závislosti na jejím rozsahu a počtu osob, kterých se mohla dotýkat, buď formu nařízení, nebo formu rozhodnutí, nový stavební zákon už předpokládá pro všechny případy jen formu opatření obecné povahy). I v takových případech by proto zřejmě změna nebo zrušení takového opatření obecné povahy mající tyto účinky měla být důvodem pro obnovu řízení.“ Je zřejmé, že právě úpravy mají mnohdy právě tento charakter. Nevymezují nové zastavěné území a neurčují nové využití ploch. Jen mnohdy radikálně mění intenzitu výstavby, ale týkají se jen jednoho konkrétního pozemku (nebo u několika málo parcel) a zasahují jen konkrétní počet osob, stejně jako rozhodnutí (kupř. v případě řízení s velkým počtem účastníků).

Ani Nejvyšší správní soud nevyloučil, že některá opatření obecné povahy mohou být oním „rozhodnutím“, jejichž zrušení zakládá důvod pro obnovu řízení: „V projednávané věci proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že úvahy o které městský soud opřel své rozhodovací důvody, nejsou správné. Ze shodných premis ovšem v napadeném rozhodnutí vycházel i žalovaný. Městský soud je ve smyslu ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. právním názorem Nejvyššího správního soudu vázán, avšak nemůže úvahu správního orgánu zcela nahradit úvahou vlastní a vykročit právně zcela jiným směrem než žalovaný a v tomto důsledku předejmout stanovisko, které by v prvním sledu měl zaujmout správní orgán. Takovým postupem by stěžovatel neměl možnost předkládat důkazy a právní argumenty, které s e v dosavadním řízení nejevily jako podstatné. S ohledem na výše uvedené je namístě, aby městský soud v dalším řízení napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu

řízení. V tomto dalším řízení bude žalovaný povinen posoudit věc znovu s tím, že nařízení o stavební uzávěře je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy nikoli právním předpisem. V této souvislosti bude nutno, aby žalovaný nejprve posoudil charakter tohoto aktu tzv. smíšené povahy a poté uvážil, zda jeho zrušení lze či nelze podřadit pod ustanovení § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu. Dle názoru kasačního soudu bude případnou aplikací uvedeného ustanovení nutno posuzovat nejen za použití doslovného jazykového výkladu, ale žalovaný bude muset vážít i jiné výkladové metody, jako je např. výklad rozšiřující či výklad za pomoci analogie.“ (rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2010 sp. zn. 9 As 2/2010). Na tento rozsudek NSS navázalo rozhodnutí Městského soudu v Praze A 161/2010-146 ze dne 30.11.2010, na jehož základě Ministerstvo pro místní rozvoj dospělo k tomuto právnímu závěru: „opatření obecné povahy může být v materiálním pojetí považováno za rozhodnutí ve smyslu § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, tj. za rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a jehož zrušení či změna je zákonným důvodem pro obnovu takového správního řízení. Uvedený závěr lze dovodit ze skutečnosti, že opatření obecné povahy sice není výlučně právním aktem normativní povahy (právním předpisem) ani výlučně právním aktem individuální povahy (rozhodnutím), ale je jejich určitou kombinací, tj. aktem smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů. Vzhledem k Nejvyšším správním soudem judikované nutnosti přednostního materiálního chápání opatření obecné povahy za situace, kdy veřejnoprávní norma nabízí dvojí možný výklad a jeden ze zvolených výkladů neposkytuje účinnou ochranu právům dotčeného subjektu, se tedy ministerstvo v daném konkrétním případě přiklonilo k názoru, že zrušení nařízení obce o stavební uzávěře, jako opatření obecné povahy, lze v materiálním pojetí považovat za důvod obnovy předmětného správního řízení dle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu.“ Viz rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj č.j. 6477/2011-83/439, ze dne 13. dubna 2011, ve věci odvolání účastníka řízení obce Dolní Břežany proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje.

Na závěr je třeba upozornit ještě na skutečnost, že stavební zákon zavádí v § 94 odst. 5 ještě další limit – dojde-li totiž ke zrušení územního rozhodnutí až po povolení stavby, nové územní rozhodnutí se už nevydává. Muselo by tedy dojít k obnově stavebního řízení a následně i k příp. zahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. e) a následně k jejímu dodatečnému nepovolení podle § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona. To, že je možno

obnovit stavební řízení po zrušení územního rozhodnutí vyplývá kupř. z rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 26. 6. 2013, č.j.: MMR-17985/2013-83/1266.

Znovu dodáváme, že s ohledem na § 101d nepovažujeme tento postup za reálný.

Přezkum úprav územního plánu po vydání územního rozhodnutí

Nyní se dostáváme ke druhé shora naznačené otázce – je možné se domoci přezkumu a zrušení úpravy územního plánu, u které bylo vydáno územní rozhodnutí nenapadené žalobou? Zásadní problém při hledání odpovědi na tuto otázku vidíme v tom, že podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního musí být v případě, kdy bylo opatření obecné povahy užito v konkrétní věci (třeba při vydání územního rozhodnutí), podán návrh na zrušení tohoto opatření spolu se žalobou proti rozhodnutí. Nelze si proto běžně představit situaci, kdy dotčený vlastník podá návrh na zrušení opatření obecné povahy, úpravy územního plánu, až po té, co je pravomocně vydáno územní rozhodnutí anebo dokonce stavební povolení a stavba realizována. Čistě teoreticky by snad mohl návrh podat někdo jiný, např. spolek nebo jiný vlastník, který nebyl účastníkem řízení, pokud by mu svědčila aktivní legitimace, ale jedná se o vysoce teoretickou konstrukci a je nejisté, zda by vůbec soud přikročil ke zrušení úpravy (kupř. by musel hodnotit, proč se dotčený subjekt neúčastnil územního řízení, když by mu s největší pravděpodobností i tam svědčilo účastenství).

Možnost obnovy řízení v důsledku zrušení úpravy ztlačil i postoj Ministerstva pro místní rozvoj ve vztahu k otázce přezkumu úprav (ve správním přezkumu by totiž nebylo nezbytné žádat o současný přezkum úpravy a územního rozhodnutí), neboť Ministerstvo pro místní rozvoj odmítlo úpravy územního plánu přezkoumávat. Podle názoru MMR *„existují případy, kdy je určitý správní akt (z materiálního hlediska) opatřením obecné povahy, který je soudně přezkoumatelný podle správního řádu a současně není (z hlediska formálního) opatřením obecné povahy přezkoumatelným podle správního řádu...ve výše uvedených případech, z hlediska aplikace správního řádu a případného nezakumného řízení podle správního řádu, převažuje formální pojetí vydaného správního aktu. Správní orgány nejsou zmocněny, aby určité správní akty pokládaly za opatření obecné povahy, jen pro účely nezakumného řízení podle správního řádu, ačkoli se při jejich vydávání podle části šesté správního řádu nepostupovalo a ani se za opatření obecné povahy nepovažují podle*

přechodných ustanovení stavebního zákona. Materiální pojetí opatření obecné povahy správní řád (na rozdíl od soudního řádu správního) neumožňuje.“

Veřejný ochránce práv k tomu dodává: Je zřejmé, že pokud byly správním soudem (tím spíše, že šlo již o rozšířený senát NSS) označeny úpravy směrné části územního plánu za opatření obecné povahy v materiálním smyslu, nutno k nim takto napříště přistupovat. Nepochybné je dále to, že postup obecního úřadu (resp. magistrátu), který spočíval v přijetí úpravy směrné části konkrétního územního plánu, nezbytvá optikou usnesení NSS ze dne 17. září 2013, sp. zn. 1 Aos 2/2013, hodnotit než jako nezákonný. Diskutovanou naopak zůstává otázka aplikace dozorových mechanismů nápravy ve vztahu k přijatým úpravám směrných částí územních plánů, k níž se NSS ve svém usnesení blíže nevyjádřil. Vedle názorů, které možnost posouzení souladu těchto úprav (jako opatření obecné povahy v materiálním smyslu dle závěrů NSS) s právními předpisy v přezkumném řízení (tj. dle § 94 a násl. správního řádu ve spojení s § 174 odst. 2 správního řádu) připouští, existují i názory opačné. Každopádně zůstává možnost napadat konkrétní úpravu směrné části územního plánu (tj. opatření obecné povahy) u soudu návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí ve smyslu § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „soudní řád správní“), jak potvrdil ve svém usnesení i NSS. Takový návrh lze soudu podat do tří let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti.“

Z výše uvedených důvodů považujeme možnost zrušení úpravy, na jejímž základě už bylo vydáno územní rozhodnutí a následné obnovení územního i stavebního řízení za velice obtížné a málo pravděpodobné.

5) Úpravy se zahájeným územním řízením

Jiný problém vyvstává u úprav, kde bylo územní řízení zahájeno a buď nebylo ještě územní rozhodnutí vydáno nebo bylo třeba řízení přerušeno (to taky bude určitě několik úprav). Tam je možno podat návrh na zrušení úpravy ze strany NNO nebo vlastníků (aktivně legitimovaný subjekt nemusí s napadením úpravy čekat až do vydání územního rozhodnutí). Možnost zrušení úpravy v průběhu řízení připouští také I. Průchová: „S ohledem na současnou koncepci soudního přezkumu schválených územních plánů se nabízí rovněž posouzení otázky, nakolik je toto řešení možné a vhodné v průběhu „běžícího“ územního řízení. Vzhledem

k absenci časové limitace soudního přezkumu územního plánu jako opatření obecné povahy v úvahu přichází. Soudní přezkum územního plánu v rámci územního řízení není na překážku v pokračování územního řízení. V případě, že by část příp. celý územní plán byl zrušen ještě před vydáním územního rozhodnutí, byla by žádost zamítnuta.“⁴

Domníváme se, že by bylo nejvhodnější, aby až do doby schválení či neschválení úpravy bylo územní řízení přerušeno. Následně by se postupovalo až podle výsledku schvalování.

To by bylo samozřejmě nejvhodnější řešení z hlediska toho, aby byly úpravy v souladu se zákonem. Uvědomujeme si ale limity s tím spojené. Stavební úřady by však měly dostat jasný pokyn ve smyslu výše zmíněného doporučení ochránce.

⁴ Ivana Průchová, Územní rozhodnutí jako prostředek řešení zájmů v území. Dny práva 2009.

ČÁST II: Požadavky investorů ve vztahu ke zrušeným změnám či úpravám územního plánu

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.⁵ To ovšem platí pro případy, kdy má vlastník pozemek dosud určený např. k zastavění a územní plán změnil toto funkční určení tak, že už stavět nelze, čímž dojde ke snížení hodnoty pozemku. Pro tyto případy zná řešení dokonce přímo stavební zákon, který dává možnost náhrady za toto omezení.⁶

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

⁵ 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

⁶ § 102 stavebního zákona: 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.

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).

Pro případy v úvodu nastíněné, tedy situace, kdy investor koupí např. pozemky, které jsou podle územního plánu v současnosti polem, 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?“**

Neexistuje žádný nárok na to, aby byly vybrané pozemky určené 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. V této souvislosti považujeme za nezbytné uvést 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 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.“ (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 rozhodnutí⁷, na základě kterého už mu vznikají mnohem konkrétnější práva než ze samotného územního plánu, není možné změnu územního plánu zpravidla 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 od oznámení rozhodnutí, § 71 odst. 1 s. ř. s.). Je-li tedy podání žaloby proti správnímu rozhodnutí omezeno zákonnou lhůtou a je-li navrhovatel 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

⁷ Samozřejmě pokud nebylo územní rozhodnutí včas napadeno žalobou, samozřejmě a spolu s ním změna územního plánu.

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.“⁸

K otázce, zda by návrh na zrušení opatření obecné povahy mohl podat i jiný navrhovatel, který by současně neměl možnost žalovat na územní rozhodnutí, viz výše.

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.⁹ 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 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):

- Nezáonné rozhodnutí
- Vznik škody

⁸ 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.

⁹ 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.“

- 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. 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.** 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 majetkové 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 přerušení 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 dovodil 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 Cdon 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 soud¹⁰).¹¹

¹⁰ „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 dovedl, 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.

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).

¹¹ Srov. Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu právnické profese, rigorózní práce, Jana Šustová, Právnická fakulta UK, 2013.

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 územního plánu nebo jeho změny se tedy automaticky nedotkne vydaných územních rozhodnutí, a proto z jeho samého zrušení nevzniká investorům žádná škoda.** Obnova původního územního řízení je nepravděpodobná, tyto otázky jsou spíše akademické, vzhledem k zrušení části změny nebo úpravy územního plánu, na základě kterých už bylo vydáno územní rozhodnutí, je navíc značně ztíženo (viz výše).

O náhradě škody na základě nezákonného rozhodnutí - opatření obecné povahy (změny územního plánu hl. m. Prahy Z 1201/07)¹² 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 – územního plánu. Zdůrazňujeme, že pouhá skutečnost, že územní plán výstavbu umožňuje, neznamená právní nárok na vydání územního rozhodnutí nebo regulačního plánu. Zrušení změny ani úpravy neznamená 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.

¹² 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 neznamená, 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 nabyt 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).