

# Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27.10.2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013, ECLI:CZ:NS:2015:25.CDO.3444.2013.1

**Číslo:** 89/2016

**Právní věta:** Vydání (změna) územního plánu zastupitelstvem obce je výkonem veřejné správy podle stavebního zákona (zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), 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. (ve znění pozdějších předpisů).

**Soud:** Nejvyšší soud

**Datum rozhodnutí:** 27.10.2015

**Spisová značka:** 25 Cdo 3444/2013

**Číslo rozhodnutí:** 89

**Číslo sešitu:** 8

**Typ rozhodnutí:** Rozsudek

**Hesla:** Náhrada škody, Odpovědnost státu za škodu

**Předpisy:** § 1 předpisu č. 82/1998Sb.  
§ 19 předpisu č. 82/1998Sb.

**Druh:** Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

**Sbírkový text rozhodnutí:**

*Nejvyšší soud k dovolání žalobkyně zrušil rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 6. 2013, sp. zn. 57 Co 25/2013, jakož i rozsudek Okresního soudu v Ostravě ze dne 2. 10. 2012, sp. zn. 128 C 15/2010, a věc vrátil Okresnímu soudu v Ostravě k dalšímu řízení.*

## I.

### Dosavadní průběh řízení

1. O k r e s n í s o u d v Ostravě rozsudkem ze dne 2. 10. 2012, č. j. 128 C 15/2010-71, zamítl žalobu o zaplacení 32 000 000 Kč a rozhodl o náhradě nákladů řízení. Předmětem řízení byl nárok žalobkyně na náhradu škody za zmařenou investici spočívající v ušlém zisku z budoucí kupní smlouvy, kterou žalobkyně uzavřela se společností S. E., s. r. o., a kterou hodlala prodat pozemky v O., katastrálním území M. O., spolu se zamýšlenou budovou obchodního centra; v důsledku změny územního plánu nemohla žalobkyně výstavbu provést, kupní smlouva uzavřena nebyla a žalobkyně nezískala sjednanou kupní cenu v žalované částce. Ze skutkových zjištění soudu vyplynulo, že podmínkou uzavření kupní smlouvy bylo, že žalobkyně zajistí územní plán a pravomocné územní rozhodnutí, aby mohla v pozici developera následně uskutečnit projekt obchodního centra. Požádala proto v roce 2003 zastupitelstvo žalovaného o změnu územního plánu tak, aby došlo ke změně

funkčního využití příslušných ploch „sportovní areály, drobná ochranná zeleň“ na „občanská vybavenost“ s tím, že pozemek bude rozdělen na dvě části, v první bude obchodní galerie se sportovními aktivitami a druhá bude upravena na venkovní pronajímatelná hřiště. Zastupitelstvo města změnu v roce 2005 schválilo, žalobkyně začala postupně připravovat svůj obchodní projekt, ale její pozdější žádosti o rozšíření funkčního využití už nevyhovělo, a naopak z důvodu obav občanů i zastupitelů z vybudování dalšího nežádoucího hypermarketu změnilo v územním plánu funkční využití předmětných pozemků na „hromadné bydlení“, aby se vytvořily podmínky pro zástavbu s převažující obytnou funkcí. Námitka žalobkyně, že již vynaložila značné finanční prostředky v rámci přípravy výstavby obchodního centra, byla v opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti 17. 12. 2009, vypořádána tak, že přijatou změnou nedojde ke znemožnění výstavby a projekt obchodního centra bude v souladu s územním plánem. Soud dospěl k závěru, že žalobkyně neprokázala, že by žalovaný už od počátku věděl o zamýšlené rozloze obchodního centra, a zároveň sama řízení o změně územního plánu vyvolala, protože se rozšíření začala domáhat v rozporu se svou původní žádostí. Žalovaný přijal opatření obecné povahy o změně územního plánu zcela v rozsahu své pravomoci, jedině v případě, kdyby vydal nezákonné rozhodnutí, které by navíc muselo být napadeno ve správním soudnictví správní žalobou, nemohla by být změna územního plánu platnou, a tudíž teprve poté by mohla následovat případná odpovědnost žalovaného. Naopak, žalovaný přijatou změnou zajišťoval předpoklady pro územní rozvoj, účelné využití a prostorové uspořádání území i s ohledem na zájmy obyvatel v něm žijících, čímž upřednostnil veřejný zájem nad zájmem soukromého subjektu, a neporušil tak ustanovení § 18 odst. 2 ani § 87 stavebního zákona. Soud tak porušení právní povinnosti podle § 415 obč. zák. ze strany žalovaného neshledal.

2. K r a j s k ý s o u d v Ostravě k odvolání žalobkyně rozsudkem ze dne 21. 6. 2013, č. j. 57 Co 25/2013-125, rozsudek soudu prvního stupně změnil pouze ve výroku o náhradě nákladů řízení, jinak jej potvrdil a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení. Soud prvního stupně učinil správná skutková zjištění a věc rovněž správně posoudil po právní stránce, dospěl-li k závěru, že žalovaný neporušil žádnou právní povinnost, a nemůže být proto ani dána příčinná souvislost s tvrzenou škodou. Změna územního plánu z funkční plochy „občanská vybavenost“ na funkční plochu „hromadné bydlení“ nepředstavuje porušení právní povinnosti. Řízení o změně územního plánu je řízením o vydání opatření obecné povahy, v němž se obligatorně koná veřejné projednávání, před kterým se musí všichni s návrhem seznámit a nejpozději na něm mohou dotčené osoby uplatnit své námitky. Právní řád navíc umožňuje tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, podat návrh na jeho zrušení v rámci správního soudnictví. Žalobkyně však takto nepostupovala a svá práva, o nichž tvrdila, že na nich byla dotčena, nechránila. Jestliže právo napadnout dané opatření obecné povahy nevyužila, nemůže se poté s úspěchem domoci náhrady škody za zmařenou investici s tvrzením, že to byl žalovaný, kdo se měl snažit předejít vzniku škody tím, že ke změně územního plánu nepřikročí.

## **II.**

### **Dovolání a vyjádření k němu**

3. Rozsudek odvolacího soudu napadla žalobkyně dovoláním, jehož přípustnost dovozuje z ustanovení § 237 o. s. ř. tím, že napadené rozhodnutí závisí na vyřešení právní otázky, která nebyla v rozhodování odvolacího soudu dosud vyřešena. Odvolací soud věc nesprávně posoudil v tom, že neshledal porušení prevenční povinnosti žalovaným v jeho postupu při vydání opatření obecné povahy. Ze samé podstaty územního plánování vyplývá stálost a kontinuita územního plánu, jestliže jej žalovaný bez důvodu založeného na odborně vypracovaných podkladech změnil, porušil i přes formální splnění zákonných požadavků svou prevenční povinnost ve smyslu § 415 obč. zák. a § 18 odst. 2 stavebního zákona. Provedená změna byla čistě politickým rozhodnutím s ohledem na petici občanů z předchozího volebního období, jediným záměrem žalovaného tak bylo neumožnit žalobci výstavbu hypermarketu. Účelem změny územního plánu však je odborně podložená úprava poměrů,

a to zejména z důvodu změny okolností v daném území, svévolné a bezdůvodné měnění narušilo legitimní očekávání adresátů a ustanovení o prevenční odpovědnosti na takové jednání dopadá stejně jako na bezdůvodné odstoupení strany z průběhu jednání o uzavření smlouvy. S poukazem na nález Ústavního soudu sp. zn. [II. ÚS 376/12](#) také namítá, že žalovanému neměla být přiznána náhrada nákladů řízení, neboť jako statutární město neprokázal, že by náklady na zastoupení advokátem byly vynaloženy účelně. Žalobkyně proto navrhuje, aby byl zrušen jak rozsudek odvolacího soudu, tak rozsudek soudu prvního stupně.

4. Žalovaný navrhl, aby bylo dovolání zamítnuto. Argumentaci dovolatelky k porušení prevenční povinnosti při změně územního plánu formou opatření obecné povahy označuje za účelovou a přímo rozpornou se zjištěným skutkovým stavem věci i jeho právním posouzením. Poukazuje na to, že změna územního plánu byla žalovaným přijata v rámci samostatné působnosti obce v listopadu 2009, a nemohla zapříčinit nerealizaci žalobkyní zamýšlené výstavby. Zda bylo umístění stavby v souladu s územním plánem, je možno řešit jen v rámci správního řízení. Protože jde o problematiku týkající se soukromého i veřejného práva a k řešeným otázkám neexistuje žádná judikatura, je opodstatněné, aby se žalovaný v takovém sporu vedeném o vysokou částku nechal zastoupit advokátem

### **III.**

#### **Přípustnost dovolání**

5. Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a o. s. ř.) shledal, že dovolání bylo podáno včas, osobou k tomu oprávněnou – účastnicí řízení (§ 240 odst. 1 o. s. ř.), zastoupenou advokátem ve smyslu § 241 o. s. ř., a je přípustné podle § 237 o. s. ř., neboť otázka odpovědnosti obce za škodu vzniklou změnou územního plánu nebyla v rozhodování dovolacího soudu dosud vyřešena; dovolání je důvodné.

### **IV.**

#### **Důvodnost dovolání**

6. Nesprávné právní posouzení věci (dovolací důvod podle § 241a odst. 1 o. s. ř., který dovolatelka uplatňuje) může spočívat v tom, že odvolací soud věc posoudil podle nesprávného právního předpisu, nebo že správně použitý právní předpis nesprávně vyložil, případně jej na zjištěný skutkový stav věci nesprávně aplikoval. Dovolatelka spatřuje nesprávné právní posouzení v tom, že odvolací soud neshledal důvod k aplikaci ustanovení § 415 obč. zák. (vzhledem k § 3028 odst. 3 a § 3079 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, účinný od 1. 1. 2014, se věc posuzuje podle dosavadních předpisů, tedy podle zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013 – dále též jen „obč. zák.“, neboť jde o právní poměry vzniklé před 1. 1. 2014).

7. Namítá-li dovolatelka, že k porušení prevenční povinnosti došlo v daném případě tím, že „svévolné a bezdůvodné“ měnění územně plánovací dokumentace narušilo legitimní očekávání adresátů, opomíjí, že opatření obecné povahy je sice správním aktem s konkrétně určeným předmětem, ale s obecně vymezeným okruhem adresátů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. [1 Ao 1/2005](#), publikovaný pod č. 740/2006 Sb. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Ačkoliv se tedy vztahuje k určité konkrétní situaci, nemá adresáty, kteří by mohli v dobré víře očekávat vydání určitého opatření obecné povahy. Závěry dosavadní judikatury týkající se odpovědnosti za škodu vzniklou porušením předmluvní povinnosti podle § 415 obč. zák., aplikovatelné na situace, v nichž konkrétní strany při vzájemném jednání dospěly do stádia, kdy jedna z nich byla v důsledku chování druhé strany v dobré víře, že smlouva bude uzavřena, a druhá strana ukončila jednání o uzavření smlouvy, aniž k tomu měla legitimní důvod (srov. zejména rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 10. 2006, sp. zn. [29 Odo 1166/2004](#), publikovaný pod č. 82/2007 Sb. roz. obč., nebo rozsudek téhož soudu ze dne 2. 9. 2008, sp. zn. [25 Cdo 127/2007](#), uveřejněný pod C 6332 v Souboru civilních rozhodnutí Nejvyššího soudu, C. H. Beck), proto nejsou do oblasti změn územního plánu ve formě opatření obecné povahy přenositelné. Ostatně adresátů

tohoto smíšeného správního aktu, stojícího na pomezí mezi rozhodnutím a právním předpisem, lze vždy předpokládat větší množství, a nelze si tedy ani dost dobře představit, jak by bylo možno postupovat dostatečně obezřetně tak, aby byly vyloučeny veškeré nepříznivé následky (dopady) do sféry všech adresátů. Jestliže pak žalobkyně spatřuje pochybení odvolacího soudu v tom, že žalovaný postupoval svévolně a se záměrem ji poškodit, jde o skutková tvrzení, na jejichž základě odvolací soud své rozhodnutí nepostavil. Nepodléhají proto ani dovolacímu přezkumu.

8. Dovolání je přesto důvodné, neboť odvolací soud neposoudil opodstatněnost uplatněného nároku podle všech relevantních právních předpisů.

9. Škoda měla v posuzované věci vzniknout v důsledku změny územního plánu schválené zastupitelstvem statutárního města (obce).

10. Podle § 6 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), obec vydává v samostatné působnosti územní plán.

Podle § 43 odst. 4 věty čtvrté stavebního zákona územní plán se vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu.

Podle § 1 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, územní samosprávné celky odpovídají za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti (dále jen „územní celky v samostatné působnosti“).

Podle § 19 zákona č. 82/1998 Sb. územní celky v samostatné působnosti odpovídají za škodu, kterou způsobily při výkonu veřejné správy a) nezákonným rozhodnutím, b) nesprávným úředním postupem.

Podle § 20 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., 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.

11. Z uvedeného je zřejmé, že vydání (změna) územního plánu, od něž žalobkyně odvozuje vznik škody, je postupem orgánu územního plánování (§ 1 odst. 1 stavebního zákona), který je výkonem státní správy podle § 4 stavebního zákona a ustanovení § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona tuto činnost výslovně svěřuje do samostatné působnosti obce. Pak se ovšem nárok účastníka, který v občanskoprávním soudním řízení tvrdí, že mu změnou dosavadního nebo vydáním nového územního plánu vznikla újma, jež není nahraditelná podle § 102 odst. 2 stavebního zákona (náhrada některých nároků v souvislosti se změnou územního plánu řešená přímo stavebním zákonem), neposuzuje podle obecného předpisu (občanského zákoníku) o odpovědnosti za škodu, nýbrž podle zvláštního zákona, který řeší odpovědnost za škodu způsobenou výkonem veřejné moci. Jím je zákon č. 82/1998 Sb., který ovšem odvolací soud neaplikoval a neposuzoval, zda jsou splněny podmínky vzniku odpovědnosti za škodu v tomto zákoně stanovené (§ 1 odst. 2 a § 19 a následující tohoto zákona).

12. Z těchto důvodů shledal Nejvyšší soud rozsudek odvolacího soudu nesprávným, proto jej zrušil (§ 243e odst. 1 o. s. ř.) včetně závislých výroků o náhradě nákladů řízení. Důvody, pro které bylo zrušeno rozhodnutí odvolacího soudu, platí i na rozhodnutí soudu prvního stupně. Ten sice v odůvodnění rozsudku uvažoval o tom, zda je možno mít změnu územního plánu za nezákonné rozhodnutí, zákon č. 82/1998 Sb. ovšem v této souvislosti nevyložil ani neaplikoval a neposoudil, zda jsou splněny všechny podmínky této odpovědnosti (nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup, vznik škody a vztah příčinné souvislosti mezi nimi). Dovolací soud proto zrušil i rozhodnutí

soudu prvního stupně a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 243e odst. 2 věta první a druhá o. s. ř.).