

K RIZIKŮM NÁHRADY ŠKODY V PŘÍPADĚ ZMĚNY ÚZEMNÍHO PLÁNU OBCE

V územním plánu obce Zdiby (dále „ÚP“), účinném od října 2010, je vymezena plocha Z19 pro funkční využití Občanské vybavení – komerční zařízení plošně rozsáhlá. Podmínky využití (prostorového uspořádání) této plochy stanoví mj. maximální % zastavěných ploch vzhledem k celkové ploše pozemku (50 %) a maximální výšku staveb nad rostlým terénem (13m). Aktuálně projednávaný návrh změny ÚP obsahuje změny dílčích podmínek pro využití plochy (doplnění minimálního % zeleně vzhledem k celkové ploše pozemku (40 %) a jejího situování v rámci plochy, doplnění podmínky přiměřeného hmotového rozsahu vůči okolní zástavbě).

Tento právní rozbor se zabývá otázkou **zda, za jakých podmínek a případně v jakém rozsahu hrozí obci riziko povinnosti náhrady škody** ve vztahu k osobám, které by mohly tvrdit, že by jim schválením výše uvedené změny ÚP vznikla majetková škoda.

MOŽNOSTI A PODMÍNKY A UPLATNĚNÍ NÁHRADY ŠKODY ZA ZMĚNU ÚZEMNÍHO PLÁNU

1. Náhrada škody podle § 102 stavebního zákona

Podle § 102 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, v platném znění, se může náhrady škody domáhat **vlastník pozemku**, kterému škoda (prokazatelná majetková újma) vznikla **v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny ÚP nebo vydáním nového ÚP**. V těchto případech náleží vlastníkov **náhrada nákladů vynaložených 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. Právo na poskytnutí náhrady podle § 102 odst. 2 stavebního zákona je **omezeno lhůtou 5 let od nabytí účinnosti ÚP nebo jeho změny, která zastavění dotčeného pozemku umožnila**. To neplatí v případě, kdy bylo pro stavbu na daném pozemku vydáno územní rozhodnutí či obdobný úkon nahrazující územní rozhodnutí (územní souhlas, veřejnoprávní smlouva apod.) a toto územní rozhodnutí je stále platné.

Toto ustanovení tedy dopadá výslovně **pouze na situace, kdy vydáním nového ÚP nebo změny ÚP dojde k úplnému zrušení zastavitelnosti pozemku**, tj. například pokud by pozemky původně určené k zastavění byly nově vymezeny jako zemědělská půda, plocha zeleně apod. Náhrady škody se podle něj může domáhat **pouze vlastník pozemku**.

2. Náhrada podle Listiny základních práv a svobod

Výše uvedená úprava v § 102 stavebního zákona nepokrývá veškeré situace, kdy může být změnou ÚP nebo vydáním nového ÚP vlastníkov **pozemku způsobena škoda**. Nejvyšší soud i Nejvyšší správní soud v několika svých rozhodnutích v obecné rovině konstatovaly, že v takovýchto případech **není vyloučeno, aby se poškozený vlastník domáhal náhrady škody na základě přímé aplikace Listiny základních práv a svobod** (dále „Listina“), konkrétně jejího čl. 11 odst. 4. Nejvyšší správní soud v usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 k tomu uvedl, že „*Jedná-li se o zásahy, jejichž citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému*

vlastníku adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 LZPS), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden.“ Podle NSS se má v těchto případech „přiměřeně použít ustanovení § 102 stavebního zákona, čítaje v to i ustanovení o subjektech povinných k výplatě náhrad, o lhůtách a procedurách k jejich poskytnutí a o soudní ochraně.“ Na toto rozhodnutí odkázal a ztotožnil se s ním i Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 26. 4. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1425/2014.

Nejvyšší soud dále opakovaně judikoval, že „**nárok na náhradu za omezení vlastnického práva nevzniká v případě jakéhokoli omezení vlastnického práva** (vlastnické právo ze své samotné povahy není neomezené, naopak je omezeno řadou předpisů soukromého i veřejného práva), **nýbrž jen v případě, kdy omezení dosáhne takové intenzity, že je zasažena samotná podstata vlastnictví** (např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. 22 Cdo 367/2012, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2014, sp. zn. 22 Cdo 3877/2012 nebo ze dne 30. 3. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1022/2014).

Z citované judikatury vyplývá, že nárok na náhradu škody v důsledku změny ÚP nebo vydání nového ÚP může vzniknout **i v jiných případech, než na něž dopadá § 102 stavebního zákona**, tedy i pokud jde o jinou změnu než úplné zrušení určení pozemku k zastavění. Současně i v těchto případech soudy dovodily teoretickou možnost náhrady škody výhradně **u vlastníka dotčeného pozemku**. Náhrada má být poskytnuta **pouze v případech, kdy je „zasažena samotná podstata vlastnického práva“** (tedy je například zcela znemožněno využití pozemku pro předpokládaný účel). I v těchto případech by se mělo při poskytování náhrady postupovat za přiměřeného použití § 102 stavebního zákona, tedy by se mimo jiné mělo přihlídnout k době, po kterou ÚP umožňoval využití pozemku k předpokládanému účelu, a k tomu, jak vlastník pozemku v této době jednal ve vztahu k možnému využití pozemku k výstavbě.

Není mi znám případ, v němž by na základě přímé aplikace čl. 11 Listiny byla v praxi vlastníkovu pozemku náhrada škody za změnu či vydání nového ÚP přiznána.

3. Náhrada škody podle zákona 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

Z judikatury Nejvyššího soudu (například rozsudek ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013) vyplývá, že **vydání ÚP nebo jeho změna může být nezákonným rozhodnutím ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.** Z § 21 odst. 1 ve spojení s § 8 odst. 1 citovaného zákona vyplývá, že podmínkou náhrady škody je v tomto případě, aby pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost **zrušeno nebo změněno** příslušným orgánem. ÚP nebo jeho změna by tedy musel být zrušen krajským úřadem v přezkumném řízení nebo soudem.

V takovém případě by obec odpovídala za škodu, která by poškozenému vznikla **v přímé příčinné souvislosti** s vydáním nezákonného ÚP nebo jeho změny. Jestliže by poškozený dosáhl zrušení ÚP nebo jeho změny, mohlo by dosáhnout náhrady pouze takové škody, která by vznikla v přímé souvislosti s tím, že nezákonný ÚP platil po dobu mezi svým vydáním a rozhodnutím o jeho zrušení.

4. Náhrada škody podle občanského zákoníku

Vzhledem k výše uvedeným možnostem náhrady škody podle speciálního ustanovení v § 102 stavebního zákona, na základě přímé aplikace Listiny a v případech zrušení ÚP nebo jeho změny je sporné, zda pro případ tvrzeného způsobení škody vydáním ÚP nebo jeho změny je byt i jen teoreticky možné domáhat se náhrady i podle obecných ustanovení občanského zákoníku (OZ). I pokud by tomu tak obecně bylo, připadala by v úvahu pouze náhrada za **škodu způsobenou úmyslným porušením dobrých mravů** podle § 2909 OZ, pokud by postup obce při vydání ÚP či jeho změny bylo možné takto hodnotit. V tomto případě by však platilo, jelikož obec vydáním ÚP nebo jeho změny vykonává své právo, že by měla povinnost škodu nahradit jen tehdy, **pokud by sledovala jako hlavní účel poškození toho, kdo by**

požadoval náhradu. Je velmi nepravděpodobné, že by soud mohl dojít k takovému závěru, pokud bude vydání ÚP či jeho změny řádně odůvodněno veřejným zájmem, například ochranou životního prostředí v obci.

Možnost uplatnit náhradu škody z titulu porušení zákona při vydání ÚP nebo jeho změny podle § 2910 OZ je vyloučena s ohledem na speciální úpravu v zákoně č. 82/1998 Sb. (viz výše ad 3.). Ostatní typy odpovědnosti za škodu podle OZ nepřipadají z věcného hlediska v úvahu.

APLIKACE NA KONKRÉTNÍ SITUACE VE VZTAHU K ÚP ZDIBY

V návaznosti na výše uvedené lze ve vztahu ke konkrétní navržené změně ÚP Zdiby k níže uvedeným situacím dojít k následujícím záměrům:

a) případ investora, která je vlastníkem pozemků v ploše Z19 a disponuje platným územním rozhodnutím o umístění stavby v této ploše,

Investor, který disponuje platným územním rozhodnutím o umístění stavby je po dobu jeho platnosti oprávněn požádat o stavební povolení a následně realizovat stavbu, které byla územním rozhodnutím umístěna, bez ohledu na následnou změnu ÚP, tedy i pokud by po změně ÚP již umístěný záměr neodpovídal novým podmínkám využití plochy. **Ve vztahu k již umístěnému záměru tedy investorovi změnou ÚP žádná škoda vzniknout nemůže.**

Podle § 102 stavebního zákona se investor náhrady škody v žádném případě domoci nemůže, neboť **nedochází ke zrušení určení pozemku k zastavění.**

Pokud by investor umístěný záměr nerealizoval, by teoreticky jako vlastník pozemku mohl požadovat **náhrada škody za omezení využitelnosti pozemku na základě Listiny. Šance tohoto postupu na úspěch by však byla velmi nízká** právě s ohledem na to, že od roku 2006 disponuje platným územním rozhodnutím a měl možnost kdykoli poté požádat o stavební povolení, záměr realizovat a pozemek tak ekonomicky využít. Pokud to více než 10 let neučinil, je velmi nepravděpodobné, že by soud shledal důvodnost nároku na náhradu jakékoli škody vzniklé změnou ÚP.

Náhrada škody podle zákona č. 82/1998 Sb. by přicházela v úvahu pouze v případě nedostatečného zdůvodnění změny nebo jiného závažného pochybení při pořízení změny ÚP, které by bylo důvodem pro její zrušení soudem či krajským úřadem. Škoda by v takovém případě mohla představovat pouze **prokazatelné náklady či újmu vzniklé v období od vydání změny do jejího zrušení.**

Možnost úspěchu občanskoprávní žaloby na náhradu škody lze téměř vyloučit z výše uvedeného důvodu, že vydání změny ÚP je výkonem práva obce a jeho hlavním účelem není **poškození investora.**

b) případ investora, který není vlastníkem pozemků v ploše Z19, požádal o vydání stanoviska podle zákona č. 100/2001 Sb. pro záměr, který zamýšlí realizovat v této ploše, přičemž tento záměr by po schválení výše uvedené změny územního plánu jednoznačně nebyl v souladu s podmínkami využití této plochy

Ani na tuto situaci nemůže dopadat § 102 stavebního zákona, **neboť nedochází ke zrušení určení pozemku k zastavění a investor zároveň není vlastníkem pozemku.**

Pokud jde o možnost **náhrady podle Listiny**, judikatura ji i v teoretické rovině zatím připouští **pouze ve vztahu k vlastníkovu pozemku.** Navíc i v případě, že by tomu tak nebylo, již **uplynulo více než 5 let od určení pozemku k zastavění** za dosavadních podmínek. Navržená **změna ÚP nezasahuje podstatu vlastnického práva k pozemku ani neznemožňuje využití pozemku k původně stanovenému účelu** (komerční výstavba), pouze pro toto využití stanoví dodatečné, reálně splnitelné

podmínky. Ze všech těchto důvodů je **riziko** úspěchu žaloby investora na náhradu škody na základě přímé aplikace Listiny **i v tomto případě nízké**.

Pro náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. a občanskoprávní žaloby platí totéž, co je uvedeno výše pro případ a).

ZÁVĚR

Celkově hodnotím ve vztahu k oběma výše uvedeným situacím riziko úspěšné žaloby investora na náhradu škody způsobené změnou ÚP jako velmi nízké.

V Brně dne 26. 1. 2018



Mgr. Pavel Černý, advokát

Frank Bold advokáti, s.r.o.