



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze jako soud odvolací rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Jany Knotkové a soudců JUDr. Radky Šimkové a JUDr. Kateřiny Kodetové v právní věci žalobkyně: **Košířské výhledy s. r. o.**, IČ: 24819999, se sídlem Praha 5, Jinonice, Na Vidouli 1/1, zastoupené Mgr. Lubošem Fojtíkem, advokátem se sídlem Praha 1, Lazarská 1718/3, proti žalovanému: **Hlavní město Praha**, IČ: 00064581, se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2/2, zastoupenému Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem se sídlem Praha 1, Karlovo náměstí 671/24, o náhradu škody ve výši 38,599.902,38 Kč s přísl., k odvolání žalobkyně proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 21. října 2014, č. j. 39 C 275/2013-67,

**takto:**

- I. Rozsudek soudu I. stupně se potvrzuje.
- II. Žalobkyně je povinna zaplatit žalovanému na nákladech odvolacího řízení 363.242 Kč do tří dnů od právní moci rozsudku k rukám advokáta Mgr. Vojtěcha Novotného.

**Odůvodnění**

Napadeným rozsudkem zamítl soud I. stupně žalobní návrh, jímž se žalobkyně domáhala proti žalovanému zaplacení náhrady škody způsobené nesprávným úředním

postupem ve výši 38,599.902,38 Kč s příslušenstvím (výrok pod bodem I.), a dále uložil žalobkyni povinnost zaplatit žalovanému na nákladech řízení 290.593,60 Kč do tří dnů od právní moci rozsudku k rukám jeho právního zástupce (výrok pod bodem II.).

Při rozhodování vzal soud I. stupně za prokázané, že opatřením obecné povahy č. 9/2010, vydaným žalovaným dne 26. března 2010, došlo mj. tzv. změnou Z-1201/07 ke změně funkčního využití pozemku parc. č. 677 – část „Na Vyhlídce“ z funkce zeleň městská a krajinná na čistě obytnou funkci (výstavba bytového domu). Uvedené opatření bylo následně v předmětném rozsahu rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87, zrušeno. Dále vzal soud I. stupně za prokázané, že smlouvou o smlouvě budoucí kupní, jež byla uzavřena dne 25. února 2009, se spoluvlastníci pozemku parc. č. 677 zavázali jako budoucí prodávající na výzvu budoucího kupujícího – společnosti V Invest CZ, a. s., se sídlem Praha 5, Na Vidouli 1/1, ve lhůtě nejpozději do 36 měsíců od uzavření této smlouvy uzavřít kupní smlouvu, jejímž předmětem bude prodej uvedeného pozemku. Záměrem budoucího kupujícího bylo docílit změny územního plánu v souladu s návrhem budoucích prodávajících a vydání územního rozhodnutí. Současně budoucí kupující předjednal se zástupci žalovaného odkoupení pozemku parc. č. 689/1 s tím, že tento pozemek prodá žalovaný coby jeho vlastník výlučně vlastníku pozemku parc. č. 677, aby byla splněna podmínka scelení daného území. I o odkoupení pozemku parc. č. 689/1 přitom budoucí kupující, společnost V Invest CZ, a. s., projevila zájem, jak je zřejmé ze Smlouvy o spolupráci a smlouvy o smlouvě budoucí kupní ze dne 11. května 2011. Dne 11. května 2011 došlo mezi žalobkyní a společností V Invest CZ, a. s. k uzavření smlouvy o cesi, na podkladě níž společnost V Invest CZ, a. s. postoupila veškerá svá práva a povinnosti vyplývající ze smlouvy o smlouvě budoucí kupní na žalobkyni. Dne 9. února 2012 pod č. j. 10977/11 sdělil Útvar rozvoje hl. m. Prahy, že navrhovaná stavba bytového domu na předmětném pozemku není vzhledem ke zrušení opatření obecné povahy rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2011 v souladu s územním plánem. Dopisem ze dne 18. února 2013 pak žalobkyně uplatnila u žalovaného nárok na náhradu škody, jež jí měla vzniknout nesprávným úředním postupem žalovaného.

Zejména na podkladě těchto zjištěných skutečností uzavřel soud I. stupně, že žalobní návrh není opodstatněn, neboť dle jeho mínění nebyly naplněny předpoklady odpovědnosti žalovaného za škodu ve smyslu ustanovení z. č. 82/1998 Sb. Soud I. stupně poukázal na to, že případná odpovědnost žalovaného by vyplývala z ust. §19 cit. zákona, přičemž opatření obecné povahy hodnotil analogicky podle ustanovení § 20, § 21 a § 8 cit. zákona. Soud I. stupně vycházel zejména z ust. § 8 odst. 3 z. č. 82/1998 Sb. a dospěl k závěru, že žalobkyni nesvědčí aktivní legitimace k uplatnění práva z odpovědnosti za škodu vzniklou nezákonným rozhodnutím, neboť k uplatňování takového nároku je legitimován výlučně ten, kdo uplatnil námitky proti usnesení Zastupitelstva hl. m. Prahy, které změnu územního plánu schválilo, a kdo podal návrh na zrušení opatření obecné povahy ve lhůtě tří let ode dne jeho účinnosti postupem dle ust. § 101a a ust. 101b soudního řádu správního. Takové úkony však žalobkyně neučinila. Svůj nárok na náhradu škody tak žalobkyně neodvozuje od samotného nezákonného opatření obecné povahy, ale od jeho zrušení. Dle soudu I. stupně tudíž žalobkyni v příčinné souvislosti s vydáním nezákonného rozhodnutí ve formě nezákonného opatření obecné povahy žádná škoda nevznikla. Na tomto místě odkázal soud I. stupně na rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 19. září 2002 sp. zn. 25 Cdo 244/2000. Nadto se soud I. stupně též ztotožnil s argumentací žalovaného, že žalobkyni v souvislosti se změnou územního plánu Z 1201/07 ani žádná reálná škoda vzniknout nemohla. Soud I. stupně poukázal na to, že žalobkyně nebyla vlastníkem pozemku, na němž hodlala realizovat svůj podnikatelský záměr, nevlastnila ani pozemek parc. č. 689/1, na němž zamýšlela vybudovat přístupovou cestu ke stavbě, a už vůbec nedisponovala nezbytnými

rozhodnutími potřebnými pro skutečnou realizaci stavby. Veškeré její plány v souvislosti s realizací podnikatelského záměru tak byly dle soudu I. stupně ryze hypotetické, byť smluvně ošetřené. Soud I. stupně tak uzavřel, že žalobkyně jednala zcela v rámci svého podnikatelského rizika, které jako podnikatelský subjekt nyní nemůže v žádném případě přenášet na žalovaného.

O nákladech řízení rozhodl soud I. stupně dle ust. § 142 odst. 1 o. s. ř. Připustil sice, že žalovaný je statutárním městem, u něhož lze principiálně presumovat existenci materiálního a personálního vybavení, aby byl schopen kvalifikovaně hájit svá práva a zájmy, aniž by musel využívat právní pomoci advokátů, v daném případě však shledal náklady žalovaného na právní zastoupení náklady vynaloženými účelně, neboť projednávanou věc nelze dle soudu I. stupně hodnotit jako běžnou agendu žalovaného.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně v zákonné lhůtě odvolání. Žalobkyně v první řadě nepovažovala za správný závěr soudu I. stupně, že opatření obecné povahy je na místě právně posuzovat jako rozhodnutí, neboť se o žádné správní ani jiné rozhodnutí nejedná. Došlo-li tedy dle žalobkyně k pochybení žalovaného při přijímání opatření obecné povahy, jedná se o nesprávný úřední postup. Ve vztahu k předmětnému sporu je tak dle mínění žalobkyně třeba aplikovat nikoli ust. § 8 resp. § 20 a § 21 z. č. 82/1998 Sb., ale ust. § 13 resp. § 22 cit. zákona. Žalobkyně proto trvala na tom, že je její aktivní legitimace ve sporu dána. Dále žalobkyně poukázala na to, že ve svých podnikatelských aktivitách postupovala v dobré víře ve správnost vydaného opatření obecné povahy, a na danou věc je tak třeba aplikovat závěry Ústavního soudu ČR, které Ústavní soud ČR vyslovil např. nálezu ze dne 9. října 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, či ze dne 13. března 2012, sp. zn. I. ÚS 529/09. Dále žalobkyně poukázala též na nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 11. března 2014, sp. zn. II. ÚS 1667/12. Dle názoru žalobkyně je napadený rozsudek se závěry vyslovenými v předmětných nálezech v přímém rozporu. Žalobkyně rovněž namítla, že soud I. stupně nepostupoval správně, když v dané věci vycházel z rozsudku Nejvyššího soudu ČR ze dne 19. září 2002, sp. zn. 25 Cdo 2244/2000, neboť uvedený rozsudek se vztahuje k již zrušenému z. č. 58/1969 Sb., který je koncepčně a hodnotově zcela odlišný od z. č. 82/1998 Sb., jež dopadá na tuto věc. Žalobkyně dále zdůraznila, že opatření obecné povahy je na rozdíl od standardního správního rozhodnutí závazné vůči přesně nevymezenému okruhu adresátů. Je přitom nutno vycházet ze zásady jeho správnosti a poskytnout ochranu všem osobám, které v dobré víře v jeho správnost jednají. Na tomto místě odkázala žalobkyně mimo jiné na nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 9. února 2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10. Vzhledem k tomu, že byly dle žalobkyně veškeré předpoklady pro odpovědnost žalovaného za škodu dle z. č. 82/1998 Sb. splněny, pochybil soud I. stupně rovněž, pokud neprovedl důkazy k prokázání výše škody. Žalobkyně též nepovažovala za správný závěr soudu I. stupně, že v daném případě je na místě přiznat žalovanému náhradu nákladů za právní zastoupení. Trvala na tom, že žalovaný je dostatečně materiálně a personálně vybaven, aby byl schopen kvalifikovaně hájit svá práva a zájmy v daném řízení, když projednávaná věc zjevně není věcí nikterak ojedinělou. Nadto dle žalobkyně nestanovil soud I. stupně správně ani výši těchto nákladů. Zejména s ohledem na všechny tyto skutečnosti žalobkyně závěrem navrhla, aby odvolací soud rozsudek soudu I. stupně zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný navrhl potvrzení rozsudku soudu I. stupně jako věcně správného. Trval na tom, že v projednávaném případě není dána příčinná souvislost mezi zrušeným opatřením obecné povahy a žalobkyní tvrzenou škodou, žalobkyni pak dle žalovaného ani žádná reálná škoda vzniknout nemohla. Všechny podmínky, které by byly předpokladem možnosti stavební záměr žalobkyně realizovat, zůstaly dle názoru žalovaného pouze v hypotetické rovině. Žalovaný se ztotožnil se závěrem soudu I. stupně, že v daném případě je na místě vycházet ze závěrů Nejvyššího soudu ČR, jež byly vysloveny v rozsudku ze dne 19. září

2002, sp. zn. 25 Cdo 2244/2000, neboť v posuzovaném ohledu je koncepce z. č. 58/1969 Sb. a z. č. 82/1998 Sb. obdobná. Argumentace žalobkyně v odvolání zmiňovanými nálezy Ústavního soudu ČR naopak dle žalovaného není přílehavá. Nadto žalovaný vyslovil názor, že opatření obecné povahy není rozhodnutím ani ve smyslu správního řádu ani ve smyslu z. č. 82/1998 Sb., a proto na něj není z. č. 82/1998 Sb. aplikovatelný. Vzhledem k tomu, že nebyly naplněny předpoklady žalovaného pro jeho odpovědnost za škodu, nebylo dle žalovaného ani na místě zabývat se výší škody, kterou žalobkyně v řízení tvrdila. Konečně se pak žalovaný ztotožnil i se závěry, pro které mu soud přiznal náhradu nákladů řízení spočívající v náhradě nákladů právního zastoupení.

O odvolání žalobkyně rozhodl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 24. února 2015, č. j. 30 Co 32/2015-104. Tímto rozsudkem potvrdil rozsudek soudu I. stupně a uložil žalobkyni povinnost zaplatit žalovanému na nákladech odvolacího řízení částku 145.296,80 Kč. Odvolací soud především ve shodě se soudem I. stupně uzavřel, že dojde-li k vydání nezákonného opatření obecné povahy, pak je případná škoda v důsledku tohoto nezákonného opatření vzniklá subjektu, jehož práv a povinností se opatření bezprostředně dotýká, odškodnitelná dle z. č. 82/1998 Sb., přičemž je třeba analogicky vycházet z ustanovení, jimiž je upravena odpovědnost za škodu státu či územně samosprávného celku z nezákonného rozhodnutí. Dále vyšel odvolací soud z usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 24. června 2004, sp. zn. 33 Odo 268/2004, a z rozsudku Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. května 2001, sp. zn. 33 Cdo 2390/2000, a dospěl k závěru, že vzhledem k tomu, že žalobkyni k pozemku parc. č. 677 nesvědčilo žádné ani potenciální právo, na podkladě něhož na něm mohla realizovat výstavbu bytového domu, předpokládanou posléze zrušeným opatřením obecné povahy, nemohla jí nerealizováním jejího zamýšleného podnikatelského záměru žádná škoda v příčinné souvislosti se zrušením opatření obecné povahy pro nezákonnost vzniknout. Odvolací soud rovněž podotkl, že i kdyby žalobkyně na podkladě smlouvy o cesi do práv a povinností společnosti V Invest CZ, a. s. vstoupila a vzniklo by jí mj. právo na to, aby spoluvlastníci pozemku tento pozemek budoucí kupní smlouvou převedli do jejího vlastnictví, je žalobkyni tvrzená škoda přesto pouze ničím nepodloženou hypotézou, neboť nelze s jistotou vůbec předjímat, že by se žalobkyně nakonec vlastníkem předmětného pozemku stala a že by získala veškerá potřebná povolení proto, aby svůj podnikatelský záměr na pozemku parc. č. 677 realizovala.

K dovolání podaného žalobkyní Nejvyšší soud ČR rozsudkem ze dne 8. srpna 2017, č. j. 30 Cdo 3292/2015-141, rozsudek odvolacího soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší soud především s odkazem na svou judikaturu formuloval právní závěr, že neobstojí samotný závěr odvolacího soudu, že nebylo možné vstoupit do smluvních vztahů založených smlouvou o smlouvě budoucí. Dále dovolací soud dovodil, že nelze akceptovat přístup odvolacího soudu, který vyloučil příčinnou souvislost s ohledem na možnost, že by nedošlo k realizaci smlouvy, jíž se smluvní strany zavázaly uzavřít ve smlouvě o smlouvě budoucí. S odkazem na závěry vyslovené v rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 20. ledna 2016, sp. zn. 30 Cdo 2179/2013, pak dovolací soud též považoval za nepodložený závěr odvolacího soudu o nedostatku příčinné souvislosti mezi nezákonným opatřením obecné povahy a žalobkyní tvrzenou škodou, který odvolací soud učinil na podkladě úvahy o možném nevydání kladných rozhodnutí dle stavebního zákona. V neposlední řadě Nejvyšší soud ČR odvolacímu soudu vytkl, že se opomenul zabývat otázkou aktivní legitimity k uplatnění nároku na náhradu škody, přičemž v této souvislosti označil názor odvolacího soudu, který podřadil opatření obecné povahy pod nezákonné rozhodnutí ve smyslu § 20 z. č. 82/1998 Sb., za souladný s recentní komentářovou judikaturou. Nejvyšší soud ČR proto odvolacímu soudu uložil, aby se prioritně zabýval právě otázkou aktivní legitimity žalobkyně v tomto řízení. Zdůraznil přitom, že dle ust. § 20 odst. 1 z. č. 82/1998 Sb. mají

na náhradu škody právo účastníci řízení, či ten, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním jako s účastníkem řízení jednáno být mělo. Jelikož postup vydání opatření obecné povahy je stanoven předpisy o správním řízení (správním řádem), není aplikovatelný § 20 odst. 2 z. č. 82/1998 Sb. Dále dovolací soud poukázal na specifika opatření obecné povahy, k nimž se již podrobně vyjadřoval ve své judikatuře Nejvyšší správní soud (např. rozsudek ze dne 27. července 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, a usnesení ze dne 21. července 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120).

Žalobkyně i žalovaný podali v rámci odvolacího řízení poté, kdy byl rozsudek odvolacího soudu ze dne 24. února 2015, č. j. 30 Co 32/2015-104, zrušen, další vyjádření.

Žalobkyně ve svých vyjádřeních vyslovila závěr, že je na místě rozsudek soudu I. stupně bez dalšího zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení, neboť rozsah dokazování, které je třeba nyní provést, dle žalobkyně zjevně přesahuje meze odvolacího řízení. Trvala rovněž na tom, že jí v daném řízení svědčí aktivní legitimace k uplatňování nároku, když opačný názor prezentovaný žalovanou nemá oporu v platném právu ani v judikatuře. Právo uplatňovat nárok na náhradu škody ze zrušeného opatření obecné povahy žalobkyně dovozovala z judikatury Ústavního soudu ČR reprezentované rozhodnutím Ústavního soudu ČR ze dne 11. března 2014, sp. zn. II. ÚS 1667/2012, a setrvala též na stanovisku, že je zde dána příčinná souvislost mezi škodou, která jí vznikla, a zrušeným opatřením obecné povahy.

Žalovaná v podaném vyjádření setrvala na tom, že mezi Nejvyšším správním soudem zrušenou částí opatření obecné povahy a žalobkyní tvrzenou škodou vztah příčinné souvislosti není dán. Znovu též odkázala na rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 19. září 2002, sp. zn. 25 Cdo 2244/2000, jakož i na tomu korespondující aktuální judikaturu Nejvyššího soudu ČR, která byla též předmětem přezkumu Ústavním soudem ČR. Dále trvala i na tom, že žalobkyni v tomto sporu nesvědčí věcná aktivní legitimace.

Odvolací soud tedy znovu přezkoumal z podnětu podaného odvolání napadený rozsudek stejně jako řízení, které jeho vydání předcházelo, v souladu s ust. § 213 odst. 1 a 2 o. s. ř. zopakoval důkaz „Opatřením obecné povahy č. 9 – Změna vlny 07 Z-1190/06 územního plánu hl. m. Prahy“ včetně připojené výrokové části změny Z 1201/07, a poté dospěl opětovně k závěru, že odvolání žalobkyně nebylo podáno důvodně.

Z listiny nazvané „Opatření obecné povahy č. 9 – Změna vlny 07 Z-1190/06 územního plánu hl. m. Prahy“ včetně připojené výrokové části změny Z 1201/07 vzal odvolací soud za prokázané, že tímto opatřením obecné povahy byla provedena změna závazné části územně plánovací dokumentace mj. tak, že došlo ke změně funkčního využití ploch na pozemku parc. č. 677 – část „Na Vyhlídce“ z funkce zeleň městská a krajinná na funkci čistě obytnou s výstavbou rodinného domu. Tímto opatřením obecné povahy nebyl ve smyslu ust. § 172 odst. 5 z. č. 500/2004 Sb. v tehdy platném znění určen okruh osob oprávněných podat proti opatření obecné povahy písemné námitky.

Odvolací soud především nadále setrává na stanovisku, že dojde-li k vydání nezákonného opatření obecné povahy, pak je případná škoda v důsledku tohoto nezákonného opatření vzniklá subjektu, jehož práv a povinností se opatření bezprostředně dotýká, odškodnitelná dle z. č. 82/1998 Sb., přičemž při posuzování nároku na náhradu takto vzniklé škody je třeba analogicky vycházet z ustanovení, jimiž je upravena odpovědnost za škodu státu či územně samosprávného celku z nezákonného rozhodnutí. Uvedený závěr koneckonců považuje za správný i Nejvyšší soud ČR, jak plyne z jeho rozsudku ze dne 8. března 2017, č. j. 30 Cdo 3298/2015-141 (viz bod 34 citovaného rozsudku), a koresponduje též závěrům přijatým Ústavním soudem ČR v jeho nálezu ze dne 11. března 2014, sp. zn. II. ÚS 1667/12. Dle ust. § 20 odst. 1 z. 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. Jelikož postup vydání opatření obecné povahy je speciálně upraven správním řádem, není aplikovatelné ust. § 20 odst. 2 z. č. 82/1998 Sb. (viz bod 34. rozsudku Nejvyššího soudu ČR ze dne 8. března 2017, č. j. 30 Cdo 3298/2015-141). Odvolací soud se tedy dále zabýval otázkou, zda na žalobkyni lze ve smyslu ust. § 20 odst. 1 z. č. 82/1998 Sb. pohlížet jako na účastníka „řízení“, v rámci něhož bylo nezákonné opatření obecné povahy vydáno, a zda jí tudíž v tomto řízení svědčí aktivní věcná legitimace.

Opatření obecné povahy č. 9/2010 bylo vydáno dne 26. března 2010 a stalo se účinným ke dni 16. dubna 2010. Dle ust. § 27 odst. 1 z. č. 500/2004 Sb., správní řád v tehdy platném znění (dále jen Spr. ř.) účastníky řízení jsou: a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu; b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají. Dle odst. 2 cit. ust. jsou účastníky též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Dle odst. 3 cit. ust. účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1. Dle ust. § 171 Spr. ř. není opatření obecné povahy ani právním předpisem ani rozhodnutím. Na opatření obecné povahy se pohlíží jako na obecně konkrétní akt, který je specifický jednak konkrétním vymezením předmětu, jednak obecností adresátů. Jak dále vyplývá z ust. § 172 odst. 4 Spr. ř. může k návrhu opatření obecné povahy kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění. Dle odst. 5 cit. ustanovení vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. O těchto námitkách je vždy vydáváno rozhodnutí, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, a které se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy. Dle ust. § 52 odst. 2 z. č. 183/2006 v tehdy platném znění (dále jen St. z.) námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti. Jak vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2016, č. j. 5 As 85/2015, při pořizování a vydávání územního plánu žádní předem určení účastníci řízení nejsou. Existuje zde okruh blíže neurčených, tzv. dotčených osob, které mohou podle svého procesního postavení uplatňovat připomínky nebo námitky. Právě povaha územního plánu, který je opatřením obecné povahy směřujícím vůči blíže neurčenému okruhu osob, vylučuje možnost konkrétní účastníky řízení stanovit. Není-li územní plán určen objektivně určitelnému okruhu adresátů, neexistuje ani jmenovitě určený okruh osob, se kterými by mohlo být jednáno při jeho přezkumu. V usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009, se tento soud dále podrobně zabýval otázkou, které konkrétní osoby mohou vystupovat v procesním postavení

navrhovatelů v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu ust. § 101a an. s. ř. s. Dospěl přitom k závěru, že jimi mohou být zásadně jen takové osoby, které mají přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Jde tedy o vlastníky pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem - tedy bytů a nebytových prostor), případně vlastníky nemovitostí sousedících s územím regulovaným územním plánem, a oprávněné z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám). Naproti tomu nejsou takovými osobami osoby, jejichž právo k dispozici věci nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko relativního.

V kontextu s výše citovanými zákonnými ustanoveními a judikaturou Nejvyššího správního soudu, od níž odvolací soud nemá důvodu se jakkoliv odchylovat, dospěl odvolací soud k závěru, že za “účastníky řízení”, a tudíž za osoby aktivně legitimované v řízení o náhradu škody, která měla vzniknout v důsledku vydání nezákonného opatření obecné povahy, lze považovat výlučně osoby uvedené v ust. § 172 odst. 5 Spr. ř. resp. v případě, že se jedná o návrh územního plánu, osoby uvedené v ust. § 52 odst. 2 St. z. Těmto osobám totiž nesvědčí jen právo na podání připomínek, jimiž se správní orgán zabývá pouze jako podkladem pro opatření obecné povahy, ale právo na podání námitek, které je správní orgán povinen projednat v “přezkumném řízení” a vydat o nich rozhodnutí. Tyto osoby jsou zásadně pak též osobami věcně aktivně legitimovanými k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu ust. § 101a s. ř. s. Jedná se tak o osoby, jejichž aktivita není ohraničena jen jejich oprávněním k podání připomínek dle ust. § 172 odst. 4 Spr. ř. resp. dle ust. § 52 odst. 3 St. z., ale o tzv. dotčené osoby v užším slova smyslu, kterým je objektivně svěřeno oprávnění vyvolat a aktivně se účastnit “přezkumného řízení” o podaných námitkách a případně též vystupovat v postavení navrhovatelů v řízení dle ust. § 101a s. ř. s.

Jak je přitom zřejmé z provedeného dokazování, žalobkyně postavení dotčené osoby v užším slova smyslu dle výše uvedeného výkladu v době vydání a účinnosti opatření obecné povahy neměla, neboť v době, kdy bylo Opatření obecné povahy č. 9/2010 vydáno (dne 26. března 2010) resp. v době, kdy se stalo účinným (ke dni 16. dubna 2010), žalobkyně nebyla vlastníkem pozemku parc. č. 677, v k. ú. Košíře či jiné dotčené stavby, a nebyla ani v postavení zástupce veřejnosti či osoby, jíž právo k podání námitek přiznal správní orgán. Argumentovala-li žalobkyně tím, že jí postavení účastníka svědčí ve smyslu ust. § 52 odst. 2 St. z., pak se mylí, neboť oprávnění podat námítky proti návrhu územního plánu svěřil zákon tzv. oprávněnému investorovi, za kterého se zřejmě považuje, až s účinností od 1. ledna 2013 (z. č. 350/2012 Sb.). V době, kdy bylo možno dotčenými osobami dle ust. § 172 odst. 5 Spr. ř. resp. dle ust. § 52 odst. 2 St. z. podat námítky proti opatření veřejné povahy č. 9/2010, nebylo lze žalobkyni za takovou dotčenou osobu považovat, proto jí ani nelze přiznat statut „účastníka řízení“ ve smyslu ust. § 20 odst. 1 z. č. 82/1998 Sb., jemuž by jedině bylo možno přiznat případný nárok na náhradu škody, vznikla-li by mu tato v důsledku nezákonně vydaného opatření obecné povahy.

Ze všech uvedených důvodů tedy odvolací soud postupoval dle ust. § 219 o. s. ř. a rozsudek soudu I. stupně ve výroku o věci samé jako věcně správný potvrdil, aniž se zabýval dalšími věcnými námitkami, které žalobkyně proti rozsudku soudu I. stupně v podaném odvolání uplatnila.

K potvrzení rozsudku přistoupil odvolací soud též, pokud se jedná o výrok o nákladech řízení. Odvolací soud nadále nesdílí námitku žalobkyně, že v projednávané věci není na místě žalovanému přiznat náhradu nákladů řízení představovanou náklady právního zastoupení advokátem. Žalovaný byl v řízení před soudem I. stupně úspěšným, a ve smyslu ust. § 142 odst. 1 o. s. ř. má proto principiálně právo, aby mu žalobkyně uhradila náklady, které účelně vynaložil k hájení svých práv v soudním řízení. Odvolacímu soudu je známa

judikatura Ústavního soudu ČR váží se k rozhodování soudů o nákladech řízení statutárních měst, zejména nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 23. listopadu 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, ze dne 14. března 2013, sp. zn. II. ÚS 376/12, či ze dne 13. srpna 2012, sp. zn. II. ÚS 2396/09, nicméně má za to, že v daném případě byly náklady žalovaného na právní zastoupení vynaloženy účelně. Projednávaná věc nepatří dle názoru odvolacího soudu do tak běžné agendy žalovaného, jako jsou např. otázky dispozice s majetkem, uzavírání nájemních smluv, vymáhání nájemného a obdobných plateb, nadto v této věci byly řešeny i otázky právně poměrně komplikované, ať se již jednalo o posouzení charakteru tzv. opatření obecné povahy z hlediska aplikovatelnosti z. č. 82/1998 Sb., či o posouzení naplnění předpokladů odpovědnosti za žalobkyní tvrzenou škodu. Právní zastoupení žalovaného advokátem (mj. i s ohledem na výši žalobkyní uplatněné škody) tak bylo dle názoru odvolacího soudu účelné. Odvolací soud má pak za to, že i výše nákladů řízení byla ze strany soudu I. stupně stanovena správně. Na tomto místě odvolací soud pro stručnost odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku.

O nákladech odvolacího řízení rozhodl odvolací soud dle ust. § 224 odst. 1 ve spojení s ust. § 142 odst. 1 o. s. ř. Žalovaný byl úspěšným i v odvolacím řízení, a má proto právo, aby mu žalobkyně uhradila náklady, které v této fázi soudního řízení účelně vynaložil k hájení svých práv. Pokud se jedná o účelnost vynaložených nákladů na právní zastoupení, vycházel odvolací soud ze shodného názoru, který již prezentoval při posuzování správnosti výroku o nákladech řízení před soudem I. stupně. Na nákladech odvolacího řízení tak byla žalovanému přiznána odměna právního zastoupení za pět úkonů právní služby vždy po 59.740 Kč dle ust. § 7 bod 7. ve spojení s ust. § 11 odst. 1 písm. d) a g) vyhl. č. 177/1996 Sb. (podání písemného vyjádření k odvolání, účast u odvolacího jednání dne 24. února 2015, podání vyjádření k dovolání, podání písemného vyjádření k věci ze dne 19. října 2017 a účast u odvolacího jednání dne 24. října 2017), náhrada hotových výdajů za tyto úkony právní služby vždy po 300 Kč dle ust. § 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb. a 21 % DPH z těchto částek ve výši 63.042 Kč dle ust. § 137 odst. 3 o. s. ř.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku lze podat za podmínek uvedených v § 237 o. s. ř. dovolání ve lhůtě dvou měsíců od jeho doručení k Nejvyššímu soudu České republiky prostřednictvím soudu I. stupně. Přípustnost dovolání zkoumá dovolací soud (§ 239 o. s. ř.).

V Praze dne 24. října 2017

JUDr. Jana Knotková, v. r.  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: *Hana Tomanová*