7. 9. 2016

ID: 102834

Ochrana vlastnictví

Dlouhodobá nečinnost územně samosprávného celku (obce), který nerealizoval veřejně prospěšnou stavbu předpokládanou územním plánem, může vést ke vzniku nároku za omezení vlastnického práva k pozemku, na němž má veřejně prospěšná stavba stát.

O výkon státní (veřejné) moci nejde tam, kde stát nevystupuje v tzv. vrchnostenské pozici, nýbrž kde vstupuje do právních vztahů jako jejich účastník rovný s účastníky ostatními, tedy jako subjekt občanskoprávních vztahů ve smyslu ustanovení § 21 obč. zák. Výkonem veřejné moci není nakládání se státním či obecním majetkem, a to ani v případě, že při něm, např. při uzavírání kupní smlouvy o prodeji věci ve vlastnictví státu (obce), dojde k porušení stanovených pravidel, neboť stát (obec) zde nevystupuje jako mocensky nadřazený subjekt. Územní samosprávné celky obdobně jako stát neodpovídají podle zákona č. 82/1998 Sb. za škodu, kterou způsobí mimo rámec výkonu veřejné moci. Za takovou škodu nesou odpovědnost za podmínek stanovených obecnými předpisy.

(Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp.zn. 22 Cdo 1425/2014, ze dne 26.4.2016)

Nejvyšší soud České republiky rozhodl ve věci žalobců: a) I. Z., b) V. Z., a c) G. G., zastoupených JUDr. J.K., advokátkou se sídlem v O., proti žalovanému statutárnímu městu O., se sídlem v O., zastoupenému JUDr. P.R., advokátem se sídlem v O., o peněžní zadostiučinění za nemajetkovou újmu a o náhradu za omezení vlastnického práva, vedené u Okresního soudu v Olomouci pod sp. zn. 21 C 342/2012, o dovolání žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. října 2013, č. j. 56 Co 277/2013-436, tak, že rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. října 2013, č. j. 56 Co 277/2013-436, se ve výroku II., kterým byl potvrzen rozsudek Okresního soudu v Olomouci ze dne 14. března 2013, č. j. 21 C 342/2012-370, ve výroku II., vyjma části, v níž byla zamítnuta žaloba na zaplacení 100 000 Kč se zákonným úrokem z prodlení od právní moci rozsudku do zaplacení, ve výroku III., vyjma části, v níž byla zamítnuta žaloba na zaplacení 100 000 Kč se zákonným úrokem z prodlení od právní moci rozsudku do zaplacení, a ve výroku IV., vyjma části, v níž byla zamítnuta žaloba na zaplacení 100 000 Kč se zákonným úrokem z prodlení od právní moci rozsudku do zaplacení, a ve výrocích III. a IV., jimiž bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení, ruší a věc se v tomto rozsahu vrací Krajskému soudu v Ostravě k dalšímu řízení. Dovolání směřující proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. října 2013, č. j. 56 Co 277/2013-436, ve výroku I. a ve výroku II., kterým byl potvrzen rozsudek Okresního soudu v Olomouci ze dne 14. března 2013, č. j. 21 C 342/2012-370, ve výrocích II., III. a IV., pokud jde v každém z uvedených výroků o částku 100 000 Kč se zákonným úrokem z prodlení od právní moci rozsudku do zaplacení, se odmítá.

Z odůvodnění:

Okresní soud v Olomouci (dále jen „soud prvního stupně“) rozsudkem ze dne 14. 3. 2013, č. j. 21 C 342/2012-370, konstatoval, že došlo k porušení základního práva žalobců podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod (výrok I.), zamítl žalobu, aby žalovaný byl povinen zaplatit žalobci a) částku 404 218,82 Kč s příslušenstvím (výrok II.), zamítl žalobu, aby žalovaný byl povinen zaplatit žalobci b) částku 408 334,52 Kč s příslušenstvím (výrok III.), zamítl žalobu, aby žalovaný byl povinen zaplatit žalobci c) částku 508 483,24 Kč s příslušenstvím (výrok IV.), a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok V.).

Soud prvního stupně učinil následující závěr o skutkovém stavu. V roce 1995 nabyla společnost

V.I.G. – PRESS s. r. o. pozemky parc. č. 514/1, 514/2, 514/3 a 516 v obci O. a k. ú. S. V roce 1996 byl vydán souhlas k trvalému odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu k nezemědělským účelům za účelem výstavby rodinných domů a bylo vydáno územní rozhodnutí. Platnost rozhodnutí byla stanovena na 2 roky ode dne právní moci. Podle územního plánu z roku 1985 bylo možné předmětné pozemky zastavět. V roce 1998 došlo k první změně územního plánu, kdy došlo k omezení výstavby na pozemku parc. č. 516. V roce 2001 došlo k druhé změně územního plánu, kdy tato varianta výrazně omezuje možnost zástavby na všech uvedených pozemcích. V roce 2002 byl v zastupitelstvu města navrhován odkup sousedních pozemků za kupní cenu 590 Kč/m2, v roce 2003 uzavřel žalovaný směnnou smlouvu s jinými sousedy. V roce 2005 prodala společnost V.I.G. – PRESS s. r. o. „v likvidaci“ žalobci a) pozemek parc. č. 514/3, žalobci b) pozemek parc. č. 514/2 a žalobkyni c) pozemek parc. č. 516, vše v k. ú. S. (dále též „předmětné pozemky“). V uvedeném roce požádali žalobci o předběžnou informaci k záměru výstavby rodinných domů na předmětných pozemcích, kdy na pozemcích parc. č. 514/2 a 514/3 není výstavba rodinných domů možná, jelikož jsou dotčeny plánovanou místní sběrnou komunikací prodlužující ulici J. ke křižovatce ulic B. a H., pozemek parc. č. 516 je pak zastavitelný toliko částečně. Žalobci se opakovaně dotazovali na realizaci komunikace a po 3 letech požádali o směnu pozemků za sousední pozemky patřící městu, které dotčenou komunikací nebyly tolik postižené. Z pozemků nabízených žalovaným ke směně žádný pozemek polohou, rozlohou a lukrativností pozemkům žalobců neodpovídal. Žalovaný nejprve nevyhověl žádosti žalobců o směnu předmětných pozemků za pozemky sousední, žalobci následně nepřistoupili na směnu pozemků parc. č. 514/2 a 514/3 za sousední pozemky, neboť tržní cena směnovaných pozemků byla 117 000 Kč v neprospěch žalobců. Tržní cena předmětných pozemků bez zohlednění plánované komunikace činila 9 722 400 Kč. Soud prvního stupně shledal, že v případě žádosti o směnu pozemků byl dodržen standardní postup. V době rozhodování soudu probíhal proces pořízení nového územního plánu, kdy je nadále omezena možnost výstavby obytného domu na pozemku parc. č. 516, na ostatní dva pozemky pak koridor pro výstavbu komunikace nezasahuje. Zasažení pozemků žalobců bylo nezbytné z důvodu všesměrné křižovatky H. – B. Navrhovaný územní plán se vracel k variantě z roku 1998, kdy je možnost výstavby i nadále omezena plánovanou komunikací. Dosud se odbor stavební s ohledem na nejistotu rozsahu zástavby územní komunikací vyjádřil, že výstavba domu není možná. V přejímaném územním plánu je komunikace veřejnou stavbou, dotčení pozemků žalobců je nepatrné. Námitky žalobců, aby koridor pro výstavbu komunikace nezasahoval do předmětných pozemků, nebyly zohledněny.

Soud prvního stupně posoudil věc podle zákona č. 82/1998 Sb. a shledal žalobu částečně důvodnou. Územním plánem z roku 2001 došlo k omezení práv společnosti V.I.G. – PRESS s. r. o., a následně žalobců v souladu se zákonem a ve veřejném zájmu. Jelikož žalovaný doposud územní plán nerealizoval, s ohledem na nedostatek finančních prostředků není dosud stanoven termín realizace územního plánu a od žalobců pozemky nezískal, byl nejméně od roku 2008 nečinností žalovaného nastolen protiprávní stav. Žalovaný svou nečinností zasáhl do základního práva žalobců na legitimní očekávání ochrany svého majetku. Postup žalovaného je třeba posuzovat jako nesprávný úřední postup, přičemž žalobci netvrdili ani neprokázali, že by jim v souvislosti s tímto postupem vznikla škoda, pouze požadovali nemajetkovou újmu ve výši 100 000 Kč. Současný stav trvá od roku 2005, kdy žalobci nabyli předmětné pozemky. Poprvé požádali žalobci o směnu v roce 2008, přičemž směna nebyla realizována z důvodu neshody o výši finančního vyrovnání. Žalobci podali námitky k novému územnímu plánu a koridor komunikace by měl do vlastnictví žalobců zasahovat méně. Za této situace neshledal soud podmínky pro přiznání jakékoli částky jako přiměřeného zadostiučinění, když považuje za přiměřené pouhé konstatování porušení ustanovení Úmluvy o ochraně lidských práv. Náhradu za omezení vlastnického práva shledal soud prvního stupně za nedůvodnou, poněvadž žalobci nabyli předmětné pozemky již v době, kdy byl územní plán schválen, předmětné pozemky tak nebylo možné v celém rozsahu zastavět, přičemž o nemožnosti zástavby pozemků bylo rozhodnuto v souladu se zákonem a ve veřejném zájmu. Žalobci v roce 2005 nabyli pozemky s účelem využití zahrada s omezenou možností zástavby, tato situace se po nabytí pozemků žalobci nijak nezměnila,

žalobci tvrzené možnosti zhodnocení pozemků v jimi tvrzeném rozsahu jsou ryze spekulativní, žalobci ani na části, která je zastavitelná, žádnou činnost nevyvíjejí, nevyvíjel ji ani jejich právní předchůdce. Žalovaný rovněž pozemky žalobců nijak neužívá. Nedůvodnou je přitom námitka žalobců, že se o částečné nezastavitelnosti předmětných pozemků dozvěděli až po jejich koupi, jelikož tuto skutečnost při dodržení náležité pečlivosti zjistit mohli. Nedůvodnou je námitka žalovaného, že žalobci měli uplatnit námitky proti územnímu plánu, jakož námitka promlčení nároku žalobců, poněvadž je třeba aplikovat § 32 odst. 3 zák. č. 82/1998 Sb. Soud rovněž neshledal diskriminační postup žalovaného k žalobcům, jelikož nebyl zjištěn postup žalovaného, který by znevýhodňoval žalobce oproti ostatním vlastníkům.

K odvolání všech účastníků řízení Krajský soud v Ostravě (dále jen „odvolací soud“) rozsudkem ze dne 25. 10. 2013, č. j. 56 Co 277/2013-436, rozsudek soudu prvního stupně ve výroku I. změnil tak, že konstatoval, že nedošlo k porušení základního práva žalobců podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (výrok I.), rozsudek soudu prvního stupně ve výrocích II. až IV. potvrdil (výrok II.), uložil žalobcům povinnost zaplatit žalovanému do tří dnů od právní moci rozsudku náklady řízení před soudem prvního stupně, a sice žalobci a) částku 31 025 Kč, žalobci b) 31 025 Kč a žalobkyni c) částku 39 009 Kč (výrok III.), a uložil žalobcům povinnost zaplatit žalovanému do 3 dnů od právní moci rozsudku na náklady odvolacího řízení, a sice žalobci a) částku 10 935 Kč, žalobci b) 10 935 Kč a žalobkyni c) částku 13 748 Kč (výrok IV.).

Odvolací soud po provedeném dokazování navázal na předcházející skutkový stav, z něhož vycházel soud prvního stupně a který v podstatě nebyl mezi účastníky nijak sporný. Podle žalobních tvrzení požadovali žalobci peněžní zadostiučinění za nemajetkovou újmu ve výši 100 000 Kč pro každého, když tvrdili, že nesprávným úředním postupem, tj. trvalým, úmyslným, cíleným a šikanózním zneužíváním postavení veřejného orgánu a porušením zákonné povinnosti došlo k takovému nesprávnému úřednímu postupu, jehož výsledkem je porušování lidských práv žalobců. Podle odvolacího soudu historie vztahů nenasvědčuje tomu, že došlo v případě žalovaného k nesprávnému úřednímu postupu. Právní předchůdce žalobců sice získal územní rozhodnutí, po jeho uplynutí však nepožádal o jeho prodloužení a neučinil žádný jiný faktický či právní úkon, stejně jako žalobci. Jedná se o výsledek toho, že žalobci nic takového ve své žalobě netvrdili ani neprokazovali. Také po schválení územního plánu byli nečinní, neboť jak sami připustili, nebyly jejich pozemky nijak zvlášť dotčeny, byli nečinní i po změně územního plánu v roce 2001, kdy jiní vlastníci v lokalitě dotčeni změnou územního plánu se začali domáhat odprodeje či směny svého pozemku za pozemky města. Není pravdou, že by se žalovaný choval k žalobcům jinak než k jiným vlastníkům v dané lokalitě, tedy diskriminačně. Sami v roce 2001 až 2002 nevyvolali žádné jednání o odprodeji či směně svých pozemků, k diskriminačnímu jednání nedošlo ani po roce 2008, kdy žalovaný odmítl směnu pozemků s žalobci pro zasažení imisemi a hlukem, neboť v této době žalovaný nevyhověl ani jiným žádostem. Z uvedeného nevyplývá nic o tom, co by svědčilo o trvalém, cíleném a šikanózním zneužívání postavení veřejného orgánu a porušování lidských práv žalobců. Žalovaný nezpůsobil nic, co by žalobcům narušilo právo pokojně užívat jejich pozemky a nepřípadný je také odkaz na územní rozhodnutí o umístění stavby, které pozbylo platnosti v roce 1998 tím, že žalobci o jeho prodloužení nepožádali. O možnost zhodnocení majetku realizací se připravili sami a neučinili po roce 1998 ničeho, aby k nápravě tohoto stavu došlo. Závěr o nevyvíjení činnosti na předmětných pozemcích přitom není spekulací, nýbrž výsledkem skutkových tvrzení (jejich nedostatku) a výsledkem postupu žalobců jako strany mající důkazní povinnost. Jakmile žalobci vyvinuli sami v roce 2008 iniciativu a požádali o směnu svých pozemků, žalovaný jednal. To, že jejich žádosti nevyhověl, mu nelze klást k tíži. Žalobcům nebylo upřeno se seznámit s důvody rozhodnutí. Jejich žádosti z roku 2011 bylo vyhověno s určitými podmínkami z obou stran, na něž obě strany nepřistoupily. Ani v tomto období s žalobci žalovaný nejednal diskriminačně, a proto tvrzený nesprávný úřední postup neprokázali.

Žalobcům se nepodařilo prokázat ani omezení jejich vlastnického práva. Záruku plného výkonu

obsahu vlastnického práva a ochrany poskytuje stát. Význam obsahu vlastnického práva však dává předmětu svého vlastnictví vlastník a z toho se také odvíjí hodnota jeho vlastnického práva a úsudek, zda k omezení této hodnoty skutečně došlo. Jakou má vlastnické právo k věci hodnotu pro svého vlastníka, je posouzením subjektivním, odvislým od jeho vůle projevené jeho vztahem k předmětu vlastnictví. V posuzovaném případě se žalobci jako vlastníci nijak neprojevovali s výjimkou toho, že jako vlastníci byli zapsáni v katastru nemovitostí. To opětovně není spekulace soudu prvního stupně či odvolacího soudu, ale závěr o nesplnění povinnosti tvrdit a prokazovat potřebné skutečnosti žalobci. Naopak je spekulací žalobců, že důsledkem omezení jejich vlastnického práva nemohou nemovitosti pronajmout pro dlouhodobý nájem, nemohou mít jako vlastníci ze svého majetku jiný užitek ani jej nemohou zhodnocovat jiným způsobem. Jestli chtějí omezení svých vlastnických práv vyjádřit finančně částkou představující sníženou hodnotu jejich nemovitostí nebo naopak částkou představující výnos, kterého by dosáhli, kdyby k omezení nedošlo, pak musí také prokázat, že sami jako vlastníci měli legitimní očekávání udržení a naplnění hodnoty svých pozemků na základě zcela konkrétních a reálných předpokladů. Nic takového ze skutkového stavu popisujícího historii nakládání žalobců s pozemky v širším slova smyslu nevyplývá a situace se nezměnila ani tím, že v roce 2008 a později v roce 2011 požádali o směnu svých pozemků.

Proti rozsudku odvolacího soudu podali žalobci dovolání, které považují za přípustné podle § 237 občanského soudního řádu, neboť z části se odvolací soud při řešení právních otázek odchýlil od judikatury Nejvyššího soudu, Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva a z části právní otázky řešené odvolacím soudem nebyly v judikatuře dovolacího soudu vyřešeny. Nesprávné právní posouzení ve vztahu k omezení vlastnického práva územním plánem spatřují v závěru odvolacího soudu, že žalobci musejí prokázat určitou kvalitu „péče o majetek“ a určité legitimní očekávání udržení a naplnění hodnoty svých pozemků. Odvolací soud také nesprávně dospěl k závěru, že omezení vlastnického práva je otázkou skutkovou a nikoliv právní. Žalobci svou dovolací argumentaci podrobně odůvodňují, přičemž odkazují na judikaturu Ústavního soudu týkající se omezení vlastnického práva vodním dílem a na judikaturu Nejvyššího soudu týkající se omezení vlastnického práva tzv. regulovaným nájemným a upozorňují na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva týkající se problematiky omezení vlastnického práva územním plánováním. Ačkoliv dovolatelé na jednotlivá rozhodnutí odkazovali již v řízení před soudy nižších stupňů, tato rozhodnutí nebyla v rozhodnutí nijak promítnuta. Dovolatelé přitom trvají na tom, že jim za omezení jejich vlastnického práva územním plánem, který předpokládá, že přes pozemky žalobců povede veřejně prospěšná stavba komunikace, náleží adekvátní náhrada. Ve vztahu k náhradě za omezení vlastnického práva je rovněž rozhodnutí soudu prvního stupně nepřezkoumatelné, což však odvolací soud adekvátně nezohlednil, čímž zatížil sám své rozhodnutí vadou.

Dovolatelé nesouhlasí ani s posouzením žalobního návrhu na zaplacení 100 000 Kč každému z žalovaných z důvodu diskriminačního jednání žalovaného, který odmítl jejich pozemky směnit za jiné pozemky v dané lokalitě. Žalobci nesouhlasí s tím, že jednání žalovaného, který v letech 2002–2003 směnil pozemky se sousedy žalobců, nemůže zakládat kontinuitu rozhodování a že jsou ve srovnatelné situaci jako jiní zájemci o koupi pozemku. Nebylo správně zohledněno jednání žalobců, kteří se snažili bez úspěchu o směnu pozemků. Odvolací soud se přitom zabýval toliko diskriminačním jednáním, nezabýval se však nesprávným úředním postupem, jehož se měl žalovaný jednoznačně dopustit. Taktéž nesprávně provedl dokazování, když opomenul některé důkazy provedené před soudem prvního stupně. V této souvislosti upozorňují na konkrétní skutková pochybení. Odvolací soud porušil poučovací povinnost, neboť pokud dospěl k závěru, že nebylo prokázáno, že by došlo v daném chování žalovaného k diskriminaci, měl nejdříve žalobce poučit o neunesení důkazního břemene, případně pokud nebylo možné v odvolacím řízení žalobce poučit, měl rozhodnutí soudu prvního stupně zrušit. Rozhodnutí odvolacího soudu je nedostatečně odůvodněno, neboť neobsahuje byť jediný odkaz na judikaturu. V neposlední řadě žalobci nesouhlasí s přiznáním náhrady nákladů řízení statutárnímu městu, čímž se odvolací soud odchýlil od judikatury Nejvyššího

soudu a Ústavního soudu. S ohledem na uvedené navrhují, aby dovolací soud napadený rozsudek odvolacího soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný považuje dovolání za nedůvodné, neboť odvolací soud rozhodl ve věci správně. Podrobně se vyjadřuje k jednotlivým dovolacím důvodům, přičemž zdůrazňuje zejména okamžik nabytí vlastnického práva žalobci, omezené zatížení pozemků, faktické neužívání pozemků žalobci. Upozorňuje, že investice do vybudování komunikace v nezastavěném a v nerozvíjejícím se území není prioritní a akutní. Nesouhlasí s námitkou nerovného zacházení s žalobci a s jinými vlastníky a s námitkou nesprávného úředního postupu. Řízení není zatíženo ani tvrzenými procesními vadami a také o náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto správně. Závěrem žalovaný navrhuje, aby dovolací soud dovolání jako nepřípustné odmítl a přiznal žalovanému náhradu nákladů řízení.

Podle § 3028 odst. 1, 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, tímto zákonem se řídí práva a povinnosti vzniklé ode dne nabytí jeho účinnosti. Není-li dále stanoveno jinak, řídí se ustanoveními tohoto zákona i právní poměry týkající se práv osobních, rodinných a věcných; jejich vznik, jakož i práva a povinnosti z nich vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se však posuzují podle dosavadních právních předpisů.

Jelikož k omezení vlastnického práva žalobců mělo docházet před 1. 1. 2014 a před tímto datem bylo také o nároku žalobců pravomocně rozhodnuto, postupoval dovolací soud při posouzení tohoto nároku podle příslušných ustanovení zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku (dále jen „obč. zák.“).

Nejvyšší soud jako soud dovolací věc projednal podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném do 31. 12. 2013, neboť řízení v projednávané věci bylo zahájeno přede dnem 1. 1. 2014 (srovnej článek II bod 2. zákona č. 293/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony – dále jen „o. s. ř.“).

Podle § 237 o. s. ř. není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu nebo která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak.

Podle § 241a odst. 1 – 3 o. s. ř. dovolání lze podat pouze z důvodu, že rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci. V dovolání musí být vedle obecných náležitostí (§ 42 odst. 4) uvedeno, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu se rozhodnutí napadá, vymezení důvodu dovolání, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání (§ 237 až 238a) a čeho se dovolatel domáhá (dovolací návrh). Důvod dovolání se vymezí tak, že dovolatel uvede právní posouzení věci, které pokládá za nesprávné, a že vyloží, v čem spočívá nesprávnost tohoto právního posouzení.

Dovolací soud přezkoumá rozhodnutí odvolacího soudu v rozsahu, ve kterém byl jeho výrok napaden (§ 242 odst. 1 o. s. ř.). Rozhodnutí odvolacího soudu lze přezkoumat jen z důvodu vymezeného v dovolání. Je-li dovolání přípustné, dovolací soud přihlédne též k vadám uvedeným v § 229 odst. 1, § 229 odst. 2 písm. a) a b) a § 229 odst. 3, jakož i k jiným vadám řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, i když nebyly v dovolání uplatněny (§ 242 odst. 3 o. s. ř.).

Jelikož žalobci mají postavení samostatných společníků a v řízení bylo uplatněno více samostatných nároků (nárok na náhradu za nemajetkovou újmu a nárok na náhradu za omezení vlastnického

práva) je třeba přípustnost dovolání posuzovat u každého žalobního návrhu samostatně. Z toho vyplývá, že pokud Nejvyšší soud shledá ve vztahu k některému z žalobních návrhů dovolání přípustným, neznamená to, že dovolání je bez dalšího přípustné i proti ostatním žalobním návrhům.

Dovolatelé rozporují vyřešení otázky náhrady za omezení vlastnického práva k předmětným pozemkům v důsledku územního plánu, podle něhož na předmětných pozemcích měla být vybudována komunikace coby veřejně prospěšná stavba, přičemž namítají, že se odvolací soud odchýlil od judikatury dovolacího soudu, popřípadě se může jednat o otázku ve všech souvislostech doposud neřešenou.

Jelikož se dovolací soud otázkou omezení vlastnického práva plánovanou stavbou komunikace, která je v územním plánu označena za stavu veřejně prospěšnou, doposud nezabýval, na řešení této otázky je rozhodnutí odvolacího soudu založeno a právní závěry odvolacího soudu dovolatel napadá, je dovolání přípustné a zároveň i důvodné.

Podle čl. 11 odst. 1 až 4 Listiny základních práv a svobod (Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky) má každý právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje. Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice. Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

Podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod) má každá fyzická nebo právnická osoba právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.

V nálezu ze dne 8. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02 (dostupném na http://nalus.usoud.cz), Ústavní soud uvedl, že „čl. 11 odst. 1 Listiny zaručuje každému právo vlastnit majetek a přiznává vlastnickému právu všech vlastníků stejný zákonný obsah a ochranu. Listina však nestanoví, že by vlastnické právo bylo absolutně neomezené. Přestože nevymezuje prostor pro omezení vlastnického práva obdobným způsobem, jako je tomu u jiných základních práv a svobod (srov. např. čl. 12 odst. 3, čl. 14 odst. 3, čl. 16 odst. 4, čl. 17 odst. 4, čl. 19 odst. 2, čl. 20 odst. 3 Listiny), ustanovení čl. 11 odst. 3 omezení vlastnického práva zjevně připouští. Podle čl. 11 odst. 3 Listiny vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Z tohoto ustanovení tedy vyplývá, že zákonodárce může vlastnické právo zákonem omezit z důvodů ochrany práv druhých a ochrany obecných zájmů, zejména lidského zdraví, přírody a životního prostředí. S ohledem na povinnost šetřit podstatu a smysl vlastnického práva (čl. 4 odst. 4 Listiny) přitom nesmí být vlastnické právo takto omezeno ve větší než přiměřené míře. Tato interpretace je v souladu též s ochranou vlastnictví podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášen spolu s Úmluvou pod č. 209/1992 Sb., dále jen ‚Dodatkový protokol k Úmluvě‘), podle něhož státy mohou přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání

majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut. Podle tohoto ustanovení Evropský soud pro lidská práva stručně řečeno posuzuje, zda omezení užívání majetku (vlastnického práva) sleduje legitimní cíl, zda je v souladu s vnitrostátním právem a zda je přiměřené ve vztahu ke sledovanému legitimnímu cíli“.

Problematikou územního plánování se v minulosti obsáhle zabýval Nejvyšší správní soud, který v rozsudku ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51 (všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), zdůraznil, že úkolem územního plánování je harmonizace a regulace rozvoje širšího územního celku, přičemž pořizování územně plánovací dokumentace je výrazem veřejného zájmu na naplnění cílů definovaných v § 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Rozhodování v tomto procesu (rozhodnutí o pořízení územního plánu, zadání územního plánu, schválení pokynů k zapracování do návrhu územního plánu, i vydání územního plánu či zamítnutí návrhu na jeho vydání) je svěřeno zastupitelstvu příslušné obce v rámci její samostatné působnosti (srov. § 6 odst. 5 stavebního zákona). Tyto výstupy (tedy i schválený návrh územního plánu) představují konkrétní podobu veřejného zájmu na prostorovém a funkčním využití území obce, na podobě její infrastruktury, na jejím dalším rozvoji atd. Jsou výsledkem konsensu, na němž se usnesli jednotliví zastupitelé reprezentující různé skupinové i individuální zájmy obyvatel obce.

V rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012-31, Nejvyšší správní soud uvedl, že „v procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem toho musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu daného územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci.“

V usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, se pak Nejvyšší správní soud rozsáhle zabýval problematikou omezení vlastnického práva, přičemž dovodil následující:
„[47]Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona. Jedná-li se o zásahy, jejichž čitelnost 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 Listiny), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden (k civilizační a politické úloze vlastnického práva v dějinách viz komplexně Pipes, R.. Vlastnictví a svoboda. Praha: Argo, 2008).
[48] Omezení v podobě územního plánu je v obecné rovině uvedené podmínky schopno zpravidla splňovat. V první řadě má v principu legitimní důvody - územní plánování je prostředkem k

harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni – za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny – strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem.
…
[49] V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možné dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánem regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu musí být, jak výše uvedeno, ostatně vedena veškerá omezení vyplývající z územního plánu, tedy i omezení nepřesahující spravedlivou míru; v opačném případě by se jednalo o ústavně nepřípustný, neboť v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny jsoucí zásah).
[50] Pokud však omezení daná územním plánem (jeho změnou) zasáhnou – samozřejmě opět jen za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky tohoto zásahu budou splněny – vlastníka ve větší než spravedlivé míře, je na místě uvažovat o mechanismu poskytnutí náhrady za takové omezení. Zákonodárce v některých případech takový mechanismus výslovně do stavebního zákona inkorporoval, konkrétně v jeho § 102, který zakotvuje náhrady za změnu v území. … Výše uvedené skutkové podstaty náhrad nepokrývají celou škálu možných případů, kdy zásah (též v podobě omezení vyplývajícího z územního plánu) do vlastnického práva má takovou intenzitu, že je nezbytné jej kompenzovat náhradou. Vzniká tedy otázka, jak takovouto mezeru v právní úpravě řešit. Že se o mezeru v právní úpravě jedná, je zjevné - z čl. 11 Listiny, zejména z jeho odstavce 4, vyplývá, že každý jinak přípustný zásah do vlastnického práva vyjma zásahu ‚de minimis‘ (viz implicitní omezení vlastnického práva vyplývající z odst. 3 zmíněného článku Listiny) musí být kompenzován. Pojem „nucený zásah do vlastnického práva“ je autonomním pojmem Listiny základních práv a svobod a je neodmyslitelně spojen s vlastnickým právem jako s jedním ze základních ústavně zaručených práv vytvářejících podmínky pro reálnou svobodu jednotlivce a pro jeho nezávislost na jiných jednotlivcích i na státu; jeho významové zužování je tedy vyloučeno z diskrece zákonodárce. Pokud tedy zákonodárce výslovně upravuje náhrady jen pro některé myslitelné případy, zatímco o jiných mlčí, nelze než - má-li být naplněn požadavek ústavně konformního výkladu „jednoduchého“ práva - dospět k závěru, že uvedenou náhradu by bylo možno přiznat na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny za přiměřeného užití § 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.“

Z uvedeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že v případě omezení vlastnického práva nad spravedlivou míru přísluší vlastníkovi náhrada podle § 102 stavebního zákona. Pokud by došlo k nedodržení spravedlivé míry i v typově jiných skutkových situacích, není vyloučeno, aby byla v takovém případě náhrada za omezení vlastnického práva přiznána.

Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013 (dostupném na www.nsoud.cz), dovodil, že pokud vydáním či změnou územního plánu vznikne účastníkovi nárok na náhradu tím způsobené škody, který nepodléhá režimu náhrady za změnu v území podle § 102 odst. 2 stavebního zákona, posuzuje se nárok podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

O takovou situaci se nicméně v posuzovaném případě nejedná, neboť žalobci nespatřují újmu v samotném vydání či změně územního plánu, nýbrž v omezení jejich vlastnického práva k předmětným pozemkům z toho důvodu, že podle územního plánu má přes předmětné pozemky vést komunikace, která je stavbou veřejně prospěšnou, v důsledku čehož by mohlo dojít k vyvlastnění jejich vlastnického práva, přičemž žalovaný odmítl přistoupit na směnu předmětných pozemků a vytvořil svým jednáním stav dlouhodobé nejistoty na straně žalobců.

Z judikatury dovolacího soudu reflektující premisy, z nichž vychází judikatura Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva, vyplývá, 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 [srovnej např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. 22 Cdo 367/2012 (uveřejněný pod č. 74/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek), rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 10. 2013, sp. zn. 22 Cdo 3188/2012, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2014, sp. zn. 22 Cdo 3877/2012 (všechna rozhodnutí dostupná na www.nsoud.cz)].

V případě územního plánování je možné vyjít z toho, že územní plán stanoví toliko rámec pro využití území, nestanoví však přesný časový harmonogram, v němž musí dojít k realizaci v budoucnu územním plánem předpokládaného záměru. To se týká i staveb veřejně prospěšného charakteru, které mohou vést k vyvlastnění pozemků, na nichž mají být takovéto stavby realizovány. Na druhou stranu zanesení veřejně prospěšné stavby do územního plánu by mělo být pro stavebníka impulsem, aby začal svůj záměr v přiměřené časové době realizovat, případně aby od svého záměru upustil, neboť plánovaná existence veřejně prospěšné stavby zpravidla vede k omezení vlastnických oprávnění vlastníka dotčeného pozemku a staví jej také do nejistého postavení z hlediska realizace veřejně prospěšné stavby. Byť totiž vlastník pozemku musí omezení jeho vlastnického práva v důsledku územním plánem předvídané veřejně prospěšné stavby na jeho pozemku přijmout, předpokládá, že k realizaci tohoto záměru dojde v přiměřené časové době a za omezení či vyvlastnění svého vlastnického práva obdrží adekvátní náhradu, a to zpravidla v podobě adekvátní finanční kompenzace nebo v podobě výměny pozemků dotčených veřejně prospěšnou stavbou za pozemky jiné. Pokud ovšem k realizaci dohody či vyvlastňovacího řízení v časově přiměřené době nedojde, stává se postavení vlastníka dlouhodobě nejistým, neboť jakákoliv stavební činnost s ohledem na možnost vyvlastnění je rizikovou a také hodnota pozemků je v důsledku rizika vyvlastnění zpravidla nižší než u pozemků obdobného druhu a charakteru, u nichž vyvlastnění není předpokládáno. Dlouhodobý stav, kdy je vlastník pozemku omezen na svém vlastnickém právu bez jakékoliv náhrady, může proto podle Nejvyššího soudu nabýt ústavněprávní roviny a s přihlédnutím k okolnostem individuálního případu vést k přiznání náhrady za omezení vlastnického práva na základě přímé aplikace článku 11 odst. 4 Listiny. Je totiž zřejmé, že obecná využitelnost a realizace vlastnických práv k pozemku omezeného obsahem územního plánu je limitována oproti stavu, kdy by územní plán konkrétní záměr využití pozemku nestanovil.

V této souvislosti je možné poukázat i na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, z níž vyplývá, že dlouhodobá ztráta schopnosti vlastníka moci účinně vykonávat vlastnické právo ke svým pozemkům znamená de facto jejich vyvlastnění, byť formálně k vyvlastnění nikdy nedošlo. Za takové omezení vlastnického práva přitom podle Evropského soudu pro lidská práva přináleží vlastníkovi pozemku náhrada (srovnej např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 9. 1982, věc S. a L. proti Švédsku, č. 7151/75 a 7152/75, nebo rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. 7. 2007, věc R. proti Polsku, č. 17373/02). K obdobným závěrům v právní vědě dospívá například Kocourek, Tomáš. Omezení vlastnického práva k pozemkům. Praha: Leges, 2012, 280 s. ISBN 978-80-87576-10-6. Str. 65.

V případech, kdy územní plán omezuje vlastníka pozemku tím, že na jeho pozemku předpokládá existenci veřejně prospěšné stavby, je tedy úkolem soudu posoudit, zdali konkrétní okolnosti daného případu nasvědčují tomu, že vlastník pozemku je již ve svém vlastnickém právu omezen nad spravedlivou míru, a to po nepřiměřenou dobu. V této souvislosti by měl soud přihlédnout zejména k tomu, kdy byl územní plán, jímž došlo k omezení vlastnického práva, přijat, a k tomu, jak dlouhý časový okamžik od vydání uplynul a jak postupoval subjekt, v jehož prospěch bylo omezení v územním plánu přijato. Pokud totiž bude potenciální stavebník v přiměřené době vyvíjet adekvátní úsilí k získání dotčených pozemků (například faktické kroky směřující ke koupi pozemku, zahájení vyvlastňovacího řízení), nebude zpravidla namístě přiznávat zvláštní náhradu za omezení vlastnického práva, neboť omezení vlastnického práva by se mělo promítnout v zaplacení patřičné náhrady za prodávaný či vyvlastňovaný pozemek. Obdobně nebude zpravidla nezbytné přiznávat náhradu vlastníkovi pozemku v případě, že stavebník od realizace záměru v přiměřené době ustoupí a bude iniciovat změnu územního plánu tak, aby vlastník pozemku již nadále nebyl ve svém vlastnickém právu omezován.

Stran stanovení přiměřené náhrady za omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny Nejvyšší soud zdůrazňuje, že se nejedná o otázku skutkovou, kterou by měl posuzovat znalec ve znaleckém posudku, nýbrž se jedná o otázku právní [srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 1. 2015, sp. zn. 22 Cdo 3012/2012 (dostupný na www.nsoud.cz)]. Náhrada za omezení vlastnického práva proto má být stanovena úvahou soudu, která zohlední všechny konkrétní okolnosti případu.

Soudy by měly přihlédnout zejména k hodnotě pozemku obdobného druhu a charakteru a intenzitě omezení vlastnického práva (jak velká část pozemku je omezením zasažena, jaká vlastnická oprávnění vlastníkovi při užívání pozemku reálně zůstala). Roli může hrát i délka trvání omezení vlastnického práva, postoj a přístup stavebníka k omezení, okamžik nabytí vlastnického práva vlastníkem [srovnej ve vztahu k omezení vlastnického práva tzv. regulovaným nájemným rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. 22 Cdo 367/2012 (uveřejněný pod č. 74/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek)].

V posuzovaném případě soud prvního stupně žalobcům žádnou náhradu za omezení vlastnického práva nepřiznal, když vyšel ze skutečnosti, že žalobci nabyli předmětné pozemky až v roce 2005, tedy v době, kdy byl územní plán schválen a kdy již nebylo možné pozemky v celém rozsahu zastavět, přičemž o nemožnosti zástavby bylo rozhodnuto v souladu se zákonem ve veřejném zájmu. Možnost zhodnocení pozemků je pak ryze spekulativní, když žalobci žádnou aktivitu na pozemcích nevyvíjeli a žalovaný jejich pozemky nijak neužívá. Obdobně odvolací soud žalobcům náhradu za omezení vlastnického práva nepřiznal, když uvedl, že záruku plného výkonu obsahu vlastnického práva poskytuje stát, význam obsahu vlastnického práva však dává předmětu svého vlastnictví vlastník, od čehož se pak odvíjí hodnota jeho vlastnického práva a úsudek, zda k omezení této hodnoty skutečně došlo. V posuzovaném případě přitom žalobci či jejich právní předchůdce svou vůli vlastníka v nakládání s předmětnými pozemky vyjma období let 1996 až 1998, kdy se jim podařilo dosáhnout vynětí půdy ze zemědělského půdního fondu a získat územní rozhodnutí, nijak jako vlastníci neprojevovali s výjimkou toho, že byli jako vlastníci zapsáni v katastru nemovitostí. Je toliko spekulací žalobců, že v důsledku omezení jejich vlastnického práva nemohou nemovitosti pronajmout, nemohou mít ze svého majetku užitek a ani jiným způsobem ho zhodnocovat. Chtějí-li omezení svých vlastnických práv vyjádřit finančně částkou představující sníženou hodnotu jejich nemovitostí nebo naopak částkou představující výnos, kterého by dosáhli, kdyby k omezení nedošlo, musejí také prokázat, že měli jako vlastníci legitimní očekávání udržení a naplnění hodnoty svých pozemků na základě zcela konkrétních a reálných předpokladů.

Se závěry odvolacího soudu se dovolací soud neztotožňuje. V případě omezení vlastnického práva, které má založit nárok na náhradu za takové omezení musí žalobci dokázat, že jsou vlastníky a že

jejich vlastnické právo bylo v důsledku okolností, které je třeba přičíst (hodnotit) k tíži žalované, omezeno nad spravedlivou míru takovým způsobem, že je namístě náhrada za takové omezení. Požadují-li přitom žalobci náhradu za omezení vlastnického práva, jsou povinni svůj žalobní nárok vyčíslit, nicméně stanovení výše takové náhrady není otázkou skutkovou, nýbrž otázkou právní, která závisí na volné úvaze soudce respektující všechny okolnosti případu. Pokud odvolací soud žalobcům vytýká, že neprokázali konkrétní výši hodnoty, o níž se hodnota jejich nemovitosti snížila či naopak nezvýšila, jedná se o nesprávné právní posouzení.

Souhlasit přitom není možné ani s dalšími závěry, a to že žalobcům za omezení jejich vlastnického práva ničeho nepřináleží z toho důvodu, že předmětné pozemky nabyli v době, kdy již byly územním plánem zatíženy. Dovolací soud připouští, že i tuto skutečnost je možné zohlednit v rámci všech konkrétních okolností případu, zejména z hlediska, zda kupní cena pozemku neodrážela existující omezení vlastnického, nicméně není možné jen z tohoto důvodu náhradu vlastníkům zcela odepřít, a to zejména s přihlédnutím k délce doby, která následně uplynula. Také není možné souhlasit s tím, že žalobcům žádná náhrada nenáleží, neboť s předmětnými pozemky fakticky ekonomicky či právně nenakládali. Tímto závěrem soudy žalobcům vytýkají, že se nechovali ekonomicky rozumně, když na předmětných pozemcích žádnou činnost nevykonávali či neprovozovali. Soudy však pomíjejí, že zahrnutí předmětných pozemků v územním plánu do kategorie veřejně prospěšné stavby může vést k vyvlastnění vlastnického práva, a proto vynaložení prostředků je nutno zvažovat i z tohoto hlediska. K tomu je vhodné podotknout, že způsob omezení vlastnického práva v této věci by zásadní činnost na pozemku ani neumožňoval. Soudům obou stupňů je potom třeba vytknout, že při řešení otázky omezení vlastnického práva nepřihlédly ke zcela zásadním okolnostem tohoto případu, a sice především k okolnosti délky trvání omezení vlastnického práva předpokládanou stavbou komunikace prodlužující komunikaci J. ke křižovatce ulic B. a H. Je-li záměrem územního plánu vybudování komunikace, jedná se nepochybně o důležitý zájem územně samosprávného celku, u kterého lze očekávat jeho reálné uskutečnění, neboť se jeho prostřednictvím zajišťuje dopravní obslužnost a uspokojování základních dopravních potřeb a zájmů obecně územního celku. Soudy obou stupňů nepřihlédly ani k jednání žalovaného, který v rozhodném období o pozemky žalobců nejevil významnější zájem a k realizaci komunikace nepřistoupil. Dovolací soud proto dospěl k závěru, že soudy obou stupňů při projednání otázky omezení vlastnického práva žalobců nevzaly řádně v potaz všechny konkrétní okolnosti případu, naopak některé skutečnosti (zejména okamžik nabytí vlastnického práva a ekonomické nevyužití pozemků) zohlednily izolovaně v neprospěch žalobců. Dovolací důvod nesprávného právního posouzení věci tak byl uplatněn právem, neboť dlouhodobá nečinnost územně samosprávného celku (obce), který nerealizoval veřejně prospěšnou stavbu předpokládanou územním plánem, může – v poměrech konkrétního případu – vést ke vzniku nároku za omezení vlastnického práva k pozemku, na němž má veřejně prospěšná stavba stát.

V další fázi řízení proto znovu soudy nejprve na základě zjištěného skutkového stavu řádně posoudí, zdali došlo k nepřiměřenému omezení vlastnického práva žalobců, za něž by měla být žalobcům poskytnuta náhrada zejména z pohledu, zda a nakolik byli omezeni v obvyklém užívání pozemku v jejich vlastnictví z hlediska realizace práv vlastníka. Pokud dospějí k závěru, že tomu tak skutečně je, stanoví soudy patřičnou náhradu za takové omezení vlastnického práva, která zohlední všechny konkrétní okolnosti případu, tedy jak ty, které hovoří ve prospěch žalobců, tak i ty, které naopak hovoří v jejich neprospěch.

Žalobci dalšími námitkami zpochybňujícími závěry o neexistenci nerovného zacházení, srovnatelnost situací a posouzení nesprávného úředního postupu směřovali do zamítnutí žalobního návrhu na přiznání nemajetkové újmy v hodnotě 100 000 Kč každému z žalobců.

Tyto námitky přípustnost dovolání nezakládají, neboť jimi dovolatelé nevymezují žádnou právní otázku, jíž by se měl dovolací soud zabývat, nadto rozhodnutí odvolacího soudu je při posouzení

tohoto žalobního nároku v souladu s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu.

Nejvyšší soud v usnesení ze dne 24. 5. 2011, sp. zn. 28 Cdo 5048/2009 (uveřejněném pod č. C 9 826 v Souboru civilních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu, C. H. Beck – dále jen „Soubor“), uvedl, že „odpovědnost územního celku za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem podle § 22 zákona č. 82/1998 Sb. je dána pouze při současném (kumulativním) splnění těchto podmínek: 1) nesprávný úřední postup, 2) vznik škody a 3) příčinná souvislost mezi nesprávným úředním postupem a vznikem škody. Není-li splněna byť jediná z těchto podmínek, nejsou (bez ohledu na podmínky další) splněny předpoklady pro odpovědnost za škodu a tento závěr sám obstojí jako důvod zamítnutí žaloby.“

Z judikatury Nejvyššího soudu se dále podává, že výkonem státní moci je obvykle považováno vnucování vůle vyjadřující státní (resp. veřejný) zájem jednotlivcům, sociálním skupinám i celé společnosti. O výkon státní (veřejné) moci oproti tomu nepůjde tam, kde stát nevystupuje v tzv. vrchnostenské pozici, nýbrž kde vstupuje do právních vztahů jako jejich účastník rovný s účastníky ostatními, tedy jako subjekt občanskoprávních vztahů ve smyslu ustanovení § 21 obč. zák. (srovnej Vojtek, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 17 a násl.). Výkonem veřejné moci však není nakládání se státním či obecním majetkem, a to ani v případě, že při něm, např. při uzavírání kupní smlouvy o prodeji věci ve vlastnictví státu (obce), dojde k porušení stanovených pravidel, neboť stát (obec) zde nevystupuje jako mocensky nadřazený subjekt [srovnej např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. 25 Cdo 2222/2002 (uveřejněný pod č. C 2 391 v Souboru)]. Územní samosprávné celky obdobně jako stát neodpovídají podle zákona č. 82/1998 Sb. za škodu, kterou způsobí mimo rámec výkonu veřejné moci. Za takovou škodu nesou odpovědnost za podmínek stanovených obecnými předpisy [srovnej např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 4. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3119/2011 (dostupné na www.nsoud.cz)].

V posuzovaném případě spatřovali účastníci řízení nesprávný úřední postup v tom, že žalovaný odmítl jejich návrh na směnu předmětných pozemků, přes které měla vést komunikace prodlužující ulici J. ke křižovatce ulic B. a H. Jak nicméně vyplývá z uvedené judikatury, nakládání s obecním majetkem není výkonem veřejné moci, a proto na takové jednání nedopadá působnost zákona č. 82/1998 Sb. Na tomto závěru přitom nemůže ničeho změnit okolnost, že se žalobci domáhali směny předmětných pozemků v souvislosti s tím, že v územním plánu je na nich naplánovaná komunikace coby veřejně prospěšná stavba ve prospěch žalované. I v takovém případě totiž zákon č. 184/2006 Sb. o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů, předpokládá, že vyvlastnitel se nejdříve pokusí pozemky od vlastníka pozemku dobrovolně odkoupit. Až v situaci, kdy k dohodě mezi vyvlastnitelem a vlastníkem pozemku nedojde, je vyvlastnitel oprávněn se domoci vyvlastnění postupem podle zákona o vyvlastnění, přičemž řízení se zahajuje výhradě na návrh vyvlastnitele (viz § 18 odst. 1 zákona o vyvlastnění). Vyvlastňovací řízení v dané věci zahájeno nebylo, což žádný z účastníků řízení ani nezpochybňuje. Nesprávného úředního postupu se pak žalobci nedovolávají ani v souvislosti s vyhotovováním územního plánu, ani v souvislosti s územním či jiným řízením. Nesprávný úřední postup nelze spatřovat ani v tom, že žalovaný dosud nerealizuje územní plán, tedy nepřistoupil k vykoupení předmětných pozemků či k jejich vyvlastnění a k následné realizaci komunikace prodlužující ulici J. ke křižovatce ulic B. a H., neboť postup územního samosprávného celku při jednání v souladu s územním plánem pod výkon veřejné moci zpravidla podřadit nelze. Tím však není vyloučena náhrada za omezení vlastnického práva, přesahuje-li omezení stanovené územním plánem spravedlivou míru, jak bylo dovozeno výše. Správným je proto závěr odvolacího soudu, že nedošlo k nesprávnému úřednímu postupu.

Dovolací soud se pak ztotožňuje se závěry odvolacího soudu, že jednání žalovaného nenaplňuje znaky diskriminačního jednání či nerovného zacházení, tudíž nedošlo k zásahu do nemajetkové sféry

žalobců. Lze se ztotožnit se závěrem odvolacího soudu v tom ohledu, že v roce 2001 až 2002 žalovaní nevyvolali žádné právní jednání, a proto se nemohou srovnávat s případem pana K. H. a manželů U. Ostatně v té době nebyli žalobci ani vlastníky předmětných pozemků, které nabyli až v roce 2005. K diskriminačnímu jednání či nerovnému zacházení nedošlo ani poté, co se žalobci snažili předmětné pozemky směnit s jinými pozemky žalovaného v dané lokalitě. Jak uvedl odvolací soud, žalovaný v té době nevyhověl nejen žádostem žalobců o směnu, ale i dalším návrhům třetích osob o koupi pozemků žalovaného v dané lokalitě, odmítnutí žádostí žalovaných bylo řádně odůvodněno, poslední žádost žalobců o směnu pak ztroskotala na odlišných představách ohledně smluvních ujednání. Pokud žalovaný ke koupi či směně pozemků, na nichž měla být postavena komunikace, nepřistoupil, nelze mu vytýkat, že se vůči žalobcům dopustil nerovného zacházení. Ostatně právní řád nestanoví povinnost žalovaného coby územně samosprávného celku vykoupit od žalobců předmětné pozemky, byť tyto pozemky jsou nezbytné k realizaci veřejně prospěšné stavby. Dovolací soud se tak neztotožnil s námitkami žalobců, že s nimi mělo být zacházeno odlišným způsobem než s vlastníky v dané lokalitě. Žalobci svými námitkami ostatně nevymezují žádnou otázku hmotného práva, nýbrž vyjadřují nesouhlas s postupem odvolacího soudu, což však k přípustnosti dovolání zjevně nepostačuje. S ohledem na uvedené nelze právnímu posouzení otázky neexistence nesprávného úředního postupu a neexistence tvrzené diskriminace či nerovného zacházení, tak jak ji učinil odvolací soud, nic vytknout.

Ve vztahu k nároku na náhradu nemajetkové újmy vytýkali dovolatelé odvolacímu soudu také to, že se měl dopustit jimi tvrzených procesních vad (zejména překvapivost rozhodnutí, porušení poučovací povinnosti, nedostatků odůvodnění a existenci jiných vad řízení). Jelikož však dovolací soud neshledal v souvislosti s nárokem na náhradu nemajetkové újmy dovolání v dané věci přípustným a jelikož dovolatelé v souvislosti s jimi tvrzenými vadami řízení nevymezili otázku přípustnosti dovolání, nemohl se dovolací soud tvrzenými vadami řízení v této fázi dovolacího řízení zabývat. Zjištěný skutkový stav pak není Nejvyšší soud oprávněn přezkoumávat (srovnej § 241a odst. 1 o. s. ř.).

Jelikož rozsudek odvolacího soudu ve výroku II., kterým byl potvrzen rozsudek soudu prvního stupně ve výroku II., vyjma části, v níž byla zamítnuta žaloba na zaplacení 100 000 Kč se zákonným úrokem z prodlení od právní moci rozsudku do zaplacení, ve výroku III., vyjma části, v níž byla zamítnuta žaloba na zaplacení 100 000 Kč se zákonným úrokem z prodlení od právní moci rozsudku do zaplacení, a ve výroku IV., vyjma části, v níž byla zamítnuta žaloba na zaplacení 100 000 Kč se zákonným úrokem z prodlení od právní moci rozsudku do zaplacení, spočívá ve smyslu § 241a odst. 1 o. s. ř. na nesprávném právním posouzení věci, dovolací soud podle § 243e odst. 1 o. s. ř. napadené rozhodnutí v tomto rozsahu, jakož i v závislých výrocích III. a IV., jimiž bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení, zrušil a věc podle § 243e odst. 2 věty první o. s. ř. vrátil odvolacímu soudu k dalšímu řízení.

zdroj: www.nsoud.cz

Právní věta - redakce.

Další články:

- Katastr nemovitostí
- Insolvence a SJM
- Vedlejší účastník
- Plat
- Podnájem bytu (exkluzivně pro předplatitele)

- Pojištění (exkluzivně pro předplatitele)
- Předkupní právo (exkluzivně pro předplatitele)
- Restituce (exkluzivně pro předplatitele)
- Spotřebitel (exkluzivně pro předplatitele)
- Odporová žaloba
- Autonomie vůle (exkluzivně pro předplatitele)