

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20.09.2016, sp. zn. 28 Cdo 329/2015, ECLI:CZ:NS:2016:28.CDO.329.2015.1

Číslo: 24/2018

Právní věta: Rozdělení nemovitého majetku původní obce, včetně jeho příslušenství, věcných práv k věcem cizím a závazků váznoucích na nemovitostech, mezi původní obec (město) a nově vzniklou obec, na jejímž území se nacházel nemovitý majetek ke dni konání místního referenda o oddělení části obce [§ 22 odst. 4 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném ke dni 1. 1. 2013], je zákonným důsledkem oddělení nově vzniklé obce od obce původní na základě rozhodnutí příslušného krajského úřadu vydaného podle ustanovení § 22 odst. 5 tohoto zákona; nejde o vyvlastnění tohoto majetku původní obce bez náhrady.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 20.09.2016

Spisová značka: 28 Cdo 329/2015

Číslo rozhodnutí: 24

Číslo sešitu: 2

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Obec, Vlastnictví

Předpisy: § 21 odst. 1 předpisu č. 128/2000Sb. ve znění do 31.12.2013

§ 22 odst. 4 písm. a) předpisu č. 128/2000Sb. ve znění do 31.12.2013

§ 22 odst. 5 předpisu č. 128/2000Sb. ve znění do 31.12.2013

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Nejvyšší soud zamítl dovolání žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 7. 2014, sp. zn. 8 Co 536/2014.

I.

Dosavadní průběh řízení

1. Žalobkyně se žalobou podle ustanovení § 80 písm. c) o. s. ř., podanou u soudu prvního stupně dne 9. 7. 2013, domáhala, aby bylo určeno, že je vlastnící specifikovaných pozemků v obci K., katastrální území K., zapsaných na listu vlastnictví č. 1466, a vlastnící id. ½ specifikovaných pozemků v obci K., zapsaných na listu vlastnictví č. 1467, všech u Katastrálního úřadu pro Zlínský kraj, Katastrální pracoviště V. M., pro obec a katastrální území K. Žalobu odůvodnila zejména tím, že rozhodnutím Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru právního a krajského živnostenského úřadu, oddělení legislativního a právního, ze dne 30. 5. 2012, č. j. KUZL 32069/2012 PŽÚ/A (dále též jen „rozhodnutí krajského úřadu“), byl v souladu s ustanovením § 22 odst. 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní

zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), schválen návrh města V. M. na oddělení části obce K. od města V. M. ze dne 14. 5. 2012, podle kterého se část obce K. od města V. M. oddělí ke dni 1. 1. 2013 s tím, že území nově vznikající obce je vymezeno katastrálním územím K. (které je zobrazeno v mapových podkladech tvořících přílohu tohoto rozhodnutí), že mezi účastníky nebyla uzavřena dohoda o rozdělení majetku podle ustanovení § 22 odst. 3 zákona o obcích (jak je v odůvodnění tohoto rozhodnutí výslovně konstatováno), že zápisem o předání majetku ze dne 13. 3. 2013 a jeho dodatku č. 1 z téhož data předal žalovaný žalobkyni nemovitý majetek nacházející se v katastrálním území K., ovšem vyjma v žalobě specifikovaných pozemků, které jí nepředal (s odůvodněním, že se jedná o historický majetek města) ani poté, co jej žalobkyně k tomu vyzvala dopisem ze dne 18. 4. 2013, a že Katastrální úřad pro Zlínský kraj, Katastrální pracoviště V. M., na základě ohlášení změny vlastnického práva k nemovitostem do katastru nemovitostí provedl jen částečný zápis záznamem, a to k nemovitostem předaným, avšak k pozemkům, jež jsou předmětem žaloby, zápis neprovedl s odkazem na nesplnění předpokladů uvedených v ustanovení § 41 odst. 2 vyhlášky č. 26/2007 Sb. (katastrální vyhláška). Naléhavý právní zájem na požadovaném určení dovozovala žalobkyně z toho, že všechny nemovitosti v katastrálním území K. na ni přešly ze zákona o obcích, a bez tohoto určení nelze dosáhnout změny zápisu v katastru nemovitostí.

2. Okresní soud ve Vsetíně, pobočka ve Valašském Meziříčí, rozsudkem ze dne 10. 2. 2014, č. j. 17 C 101/2013-66, žalobě vyhověl a rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 26 456 Kč k rukám JUDr. J. D. Soud prvního stupně vyšel z rozhodnutí krajského úřadu, podle něž k 1. 1. 2013 vznikla obec K., a dále zjistil, že k datu 21. 4. 2012, kdy se konalo místní referendum v části K., byly pozemky, jež jsou předmětem žaloby, zapsány v katastru nemovitostí jako vlastnictví žalovaného a takto je tomu doposud, že podle mapových podkladů předložených k návrhu žalovaného na oddělení části obce K. od města V. M. a tvořících přílohu rozhodnutí správního orgánu se tyto pozemky nacházely v katastrálním území K., že mezi účastníky je nesporné, že ke dni 1. 1. 1953 došlo ke sloučení obcí K. a V. M., že dohoda ve smyslu ustanovení § 22 odst. 3 zákona o obcích o vymezení majetku nově vzniklé a stávající obce nebyla uzavřena a že v zápisu ze dne 13. 3. 2013, ve znění jeho dodatku č. 1 z téhož data, se mimo jiné uvádí, že „...v souladu s ustanovením § 22 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích,...přešlo s účinností od 1. 1. 2013 na obec K. z vlastnictví Města vlastnické právo k nemovitostem, které se nachází na jejím katastrálním území, včetně jejich příslušenství, jakož i věcná práva k věcem cizím a závazky vážnoucí na nemovitostech“, a že „Město nepředává obci K. historický majetek města V. M. v katastrálním území K., tj. nemovitosti, které vlastnilo město V. M. ke dni 31. 12. 1949“. Dospěl k závěru, že ke dni 1. 1. 2013 se v souladu s ustanovením § 22 odst. 4 písm. a) zákona o obcích stala žalobkyně ex lege vlastnící všech nemovitostí, jejichž vlastníkem ke dni konání místního referenda bylo město V. M. a které k tomuto dni ležely na nově vymezeném území vznikající obce, tj. v katastrálním území K., tedy i pozemků, jež jsou uvedeny v žalobě, neboť i ty patřily mezi nemovitosti vlastněné ke dni 21. 4. 2012 žalovaným a nacházely se v katastrálním území K., a to bez ohledu na předchozí historický vývoj vlastnických práv k těmto pozemkům. Nepřisvědčil proto názoru žalovaného, že „pokud by nemovitosti byly vydány vlastnicky žalobkyni, která jejich vlastníkem nikdy nebyla, došlo by k vyvlastnění jeho majetku“. V tomto ohledu poukázal na to, že vyvlastnění je nucené odejmutí či omezení vlastnického práva, že v daném případě došlo k rozdělení obce a „s tím souvisejícího dělení nemovitého majetku na základě vlastního rozhodnutí občanů obce V. M.“, a že „takový postup nepředstavuje ani nucené odejmutí vlastnického práva ani jednání v rozporu s dobrými mravy, neboť došlo k přerozdělení nemovitostí mezi části odštěpené od původního vlastníka a původním vlastníkem“.

3. K odvolání žalovaného Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 30. 7. 2014, č. j. 8 Co 536/2014-96, rozsudek soudu prvního stupně potvrdil a rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů odvolacího řízení v částce 10 312 Kč k rukám jejího zástupce. Odvolací soud vyšel ze skutkového stavu zjištěného soudem prvního stupně a ztotožnil se s jeho závěrem, že „za situace, kdy mezi účastníky nedošlo k dohodě podle ustanovení § 22 odst. 3 zákona o obcích, se

žalobkyně stala ke dni 1. 1. 2013 v souladu s ustanovením § 22 odst. 4 písm. a) zákona o obcích vlastníkem všech nemovitostí, jejichž vlastníkem ke dni konání místního referenda byl žalovaný a které k tomuto dni ležely na nově vymezeném území vznikající obce, tj. v katastrálním území K.". Shodně se soudem prvního stupně ani odvolací soud nesouhlasil s názorem žalovaného, že rozhodnutím o určení vlastnického práva k nemovitostem, které jsou předmětem sporu, „by došlo k vyvlastnění jeho majetku bez náhrady“. V tomto ohledu poukázal na to, že „zákon o obcích v ustanovení § 20a a násl. umožňuje obci, která se chce oddělit, aby se za určitých v tomto zákoně uvedených podmínek oddělila, k čemuž v daném případě došlo“. O oddělení pak rozhoduje krajský úřad na návrh obce a součástí tohoto návrhu je písemná dohoda o rozdělení majetku mezi původní obci a nově vzniklou obci, pokud k dohodě došlo. Za stavu, kdy se účastníci nedohodli o rozdělení majetku podle ustanovení § 22 odst. 3 zákona o obcích, „přechází majetek na novou obec dnem vzniku obce podle ustanovení § 22 odst. 7 tohoto zákona, kdy se vychází ze stavu, který zde byl ke dni konání referenda, tj. v daném případě ke dni 21. 4. 2012“. Protože žalovaný dobrovolně pozemky „nevydal, domáhá se jich žalobkyně podanou žalobou po právu“. Podle odvolacího soudu „je přitom nepodstatné, zda již žalobkyně jednou existovala, či nikoliv, nepodstatný je také vývoj vlastnického práva k těmto nemovitostem i charakter tohoto majetku, tj. zda se jedná o historický či jiný majetek, a také způsob a doba nabytí tohoto majetku, neboť dikce zákona je v tomto směru jasná, kdy není rozlišeno, o jaký majetek se jedná a nejsou zde stanoveny ani žádné výjimky“.

II.

Dovolání a vyjádření k němu

4. Rozsudek odvolacího soudu ve výroku o věci samé napadl žalovaný dovoláním, jehož přípustnost ve smyslu ustanovení § 237 o. s. ř. spatřuje v řešení následujících otázek hmotného práva, které podle jeho názoru odvolací soud dosud neřešil a které by měly být tímto soudem „vyřešeny jinak, než rozhodly soudy obou stupňů“:

- 1) „zda lze aplikovat ustanovení § 22 odst. 4 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění, v případě, že původní obec (město V. M.) nabyla vlastnické právo k nemovitostem v další obci (obec K.), poté došlo ke sloučení původní obce a další obce a následně se další obec oddělila od původní obce, a to v návaznosti na článek 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod“,
- 2) „zda lze aplikovat ustanovení § 22 odst. 4 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění, v případě, že původní obec (město V. M.) nabyla vlastnické právo k nemovitostem v další obci, poté došlo ke sloučení původní obce a další obce (obec K.) a následně se další obec oddělila od původní obce, v návaznosti na ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb. – Občanský zákoník, ustanovení § 2 odst. 2 citovaného zákona, ustanovení § 2 odst. 3 citovaného zákona, ustanovení § 3 odst. 2 písm. e) a f) citovaného zákona, ustanovení § 3 odst. 3 citovaného zákona, ustanovení § 8 citovaného zákona a ustanovení § 10 odst. 2 citovaného zákona“,
- 3) „zda lze aplikovat ustanovení § 22 odst. 4 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění, v případě, že původní obec (město V. M.) nabyla vlastnické právo k nemovitostem v další obci (obec K.), poté došlo k sloučení původní obce a další obce a následně se další obec oddělila od původní obce, a to v návaznosti na zákon České národní rady číslo 172/1991 Sbírky ze dne 24. 4. 1991 o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí“.

5. Dovolatel nesouhlasí s právními závěry soudů obou stupňů a k první formulované otázce namítá, že na danou věc nelze aplikovat ustanovení § 22 odst. 4 písm. a) zákona o obcích, neboť „není spravedlivé, aby nově vzniklá obec získala vlastnické právo k nemovitostem, které historicky nikdy nevlastnila, byť se nacházejí v jejím katastrálním území“. Má za to, že „formálním výkladem“ tohoto ustanovení soudy obou stupňů došlo k porušení článku 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

(dále jen „Listina“) a článku 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť mu, resp. „jeho občanům“, bylo odňato vlastnické právo a toto bylo přikázáno žalobkyni, resp. „jejím občanům“, a že tak došlo k vyvlastnění jeho majetku bez náhrady. Podle názoru dovolatele však samotné rozdělení obcí nemůže mít vliv na vlastnické právo k jeho historickému majetku nacházejícímu se v katastrálním území K., který zakoupil před sloučením města V. M. a obce K., přičemž teprve následně došlo k oddělení obce K. od žalovaného. Jedním ze základních pilířů vlastnického práva je jeho nedotknutelnost, která „byla dodržována za všech režimů“, přičemž podle článku 11 odst. 3 Listiny vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých nebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy.

6. Ke druhé formulované otázce dovolatel s odkazem na ustanovení § 3030 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „NOZ“), uvedl, že v rozhodnutích soudů obou stupňů postrádá „zdůvodnění s ohledem na základní zásady stanovené v novém Občanském zákoníku“ a že „jejich rozhodnutí jsou v rozporu s dobrými mravy (§ 2 odst. 3 tohoto zákona)“, že došlo též k porušení ustanovení § 3 odst. 2 písm. e) a f) a § 3 odst. 3 tohoto zákona, neboť vlastnické právo je chráněno zákonem, a přesto mu bylo odňato, a že bylo porušeno i ustanovení § 8 tohoto zákona. Z ustanovení § 10 odst. 1 a 2 nového občanského zákoníku pak vyplývá, že zásady v něm zakotvené umožňují soudci, aby nepostupoval toliko podle výslovného znění zákona, ale podle „případných principů spravedlnosti a zásad, na nichž tento zákon spočívá. Jde vlastně o metodu vyplňování nezamýšlených mezer v zákoně“ a právě „o takovou mezeru se jedná v ustanovení § 22 odst. 4 zákona o obcích“, neboť „zákon nemohl předvídat“, že žalovaný „nabude nemovitý majetek na území další obce (obce K.) před 2. světovou válkou, poté se tato obec s původní obcí sloučí“ a následně se pak „v roce 2013 od původní obce odtrhne“.

7. Ohledně třetí formulované otázky dovolatel poukázal na to, že předmětem žaloby jsou pozemkové parcely, které z města V. M. přešly na stát v roce 1955, resp. v roce 1962, a na něj pak přešly zpět podle zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí. Namítá, že žalobkyně nikdy nebyla a ani nemůže být vlastníkem nemovitostí, které jsou předmětem sporu, a to ani na základě ustanovení § 22 odst. 4 písm. a) zákona o obcích, neboť tyto nemovitosti byly vráceny na základě „restitučního zákonodárství“ jemu a nikoliv žalobkyni, takže „odnětím vlastnického práva žalovanému došlo k majetkové křivdě, která nebyla úmyslem restitučního zákonodárství a zákona č. 172/1991 Sb. v platném znění“.

8. Dovolatel navrhl, aby dovolací soud rozsudek odvolacího soudu ve výroku o věci samé „spolu s rozsudkem“ soudu prvního stupně zrušil a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

9. Žalobkyně navrhla, aby dovolání žalovaného bylo zamítnuto, neboť rozhodnutí odvolacího soudu je správné.

III.

Přípustnost dovolání

10. Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a občanského soudního řádu) věc projednal podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013 (dále jen „o. s. ř.“), neboť řízení ve věci bylo zahájeno přede dnem 1. 1. 2014 (srov. čl. 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). Po zjištění, že dovolání proti pravomocnému výroku rozsudku odvolacího soudu bylo podáno oprávněnou osobou (účastníkem řízení), řádně zastoupeným advokátem, ve lhůtě uvedené v ustanovení § 240 odst. 1 o. s. ř., se nejprve zabýval otázkou přípustnosti dovolání.

11. Dovoláním lze napadnout pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, pokud to zákon připouští (§ 236 odst. 1 o. s. ř.).

12. 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 odvolacího soudu nebo která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešena právní otázka posouzena jinak (§ 237 o. s. ř.).

13. V posuzované věci řešil odvolací soud mimo jiné otázku hmotného práva, zda při rozdělení nemovitého majetku původní obce (včetně jeho příslušenství, věcných práv k věcem cizím a závazků vázoucích na nemovitostech) mezi původní obec (město) a nově vzniklou obec, na jejímž území se nemovitý majetek ke dni konání místního referenda o oddělení části obce nacházel, ve smyslu ustanovení § 22 odst. 4 písm. a) zákona o obcích na základě rozhodnutí příslušného krajského úřadu podle ustanovení § 22 odst. 5 zákona o obcích, se jedná „o vyvlastnění tohoto majetku původní obce bez náhrady“. Protože tato otázka nebyla v rozhodování odvolacího soudu dosud vyřešena, dospěl odvolací soud k závěru, že dovolání žalovaného k řešení této otázky je ve smyslu ustanovení § 237 o. s. ř. přípustné, není však důvodné.

IV. Důvodnost dovolání

14. Nesprávné právní posouzení věci ve smyslu ustanovení § 241a odst. 1 o. s. ř. může spočívat v tom, že odvolací soud věc posoudil podle právní normy, jež na zjištěný skutkový stav nedopadá, nebo právní normu, sice správně vybranou, nesprávně vyložil, případně ji na daný skutkový stav nesprávně aplikoval.

15. V dané věci došlo k oddělení obce K. od města V. M. na základě rozhodnutí krajského úřadu vydaného podle ustanovení § 22 odst. 5 zákona o obcích ke dni 1. 1. 2013; dovolací soud proto věc přezkoumal podle tohoto zákona ve znění účinném k tomuto dni, tj. do 31. 12. 2013 (dále jen „zákon o obcích“).

16. Podle ustanovení § 1 zákona o obcích obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající (§ 2 odst. 1 zákona o obcích).

17. Nová obec může vzniknout oddělením části obce, popřípadě změnou nebo zrušením vojenského újezdu (§ 20a zákona o obcích).

18. Podle ustanovení § 21 odst. 1 zákona o obcích část obce, která se chce oddělit, musí mít samostatné katastrální území sousedící nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem a tvořící souvislý územní celek; po oddělení musí mít alespoň 1 000 občanů. Stejně podmínky musí splňovat i obec po oddělení její části. S oddělením části obce musí vyslovit souhlas v místním referendu občané žijící na území té části obce, která se chce oddělit. V té části obce, která se chce oddělit, ustaví občané obce přípravný výbor. Přípravný výbor tvoří oprávněný občan a jeho zástupci. Lze ustavit pouze jeden přípravný výbor. Počet členů přípravného výboru je lichý a tvoří jej nejméně tři členové. Členem přípravného výboru může být jen občan obce, který má trvalý pobyt v té části obce, která se chce oddělit (§ 21 odst. 2 zákona o obcích). Přípravný výbor a) navrhuje uspořádání místního referenda o oddělení části obce a podílí se na jeho přípravě a provedení, b) podílí se na přípravě návrhu na oddělení části obce, c) jedná za nově vznikající obec při uzavírání dohody o rozdělení majetku, d) je účastníkem řízení o oddělení části obce; nemůže však podat návrh na oddělení části obce krajskému úřadu (§ 21 odst. 3 zákona o obcích).

Podle ustanovení § 22 odst. 1 zákona o obcích o oddělení části obce rozhoduje krajský úřad v přenesené působnosti na návrh obce, který podá obec na základě kladného výsledku místního referenda konaného v té části obce, která se chce oddělit. Nepodá-li obec návrh do 30 dnů ode dne vyhlášení výsledků místního referenda nebo jestliže v návrhu na oddělení části obce provede změny, které jsou v rozporu s rozhodnutím přijatým v místním referendu, může tak učinit kterýkoliv občan obce. Návrh na oddělení části obce musí obsahovat a) den, měsíc a rok, ke kterému se část obce odděluje, b) vymezení území nově vznikající obce po oddělení části obce výčtem jejích katastrálních území včetně příslušných mapových podkladů, c) počet občanů obce ke dni podání návrhu na oddělení její části, jakož i počty občanů obce v jednotlivých částech, které se mají oddělit, d) rozdělení výnosu daní v poměru podle počtu obyvatel původní a nově vzniklé obce do doby, než bude stanoveno procento, kterým se na výnosech daní podílí nově vzniklá obec (odst. 2 tohoto ustanovení). Součástí návrhu na oddělení části obce je písemná dohoda obce a přípravného výboru o rozdělení majetku obce mezi původní obec a nově vzniklou obec, bylo-li této dohody dosaženo (odst. 3 tohoto ustanovení). Podle odstavce 4 tohoto ustanovení nedohodne-li se obec a přípravný výbor o rozdělení majetku obce jinak, rozdělí se majetek obce mezi původní obec a nově vzniklou obec tak, že a) vlastnické právo k nemovitostem, včetně jejich příslušenství, jakož i věcná práva k věcem cizím a závazky váznoucí na nemovitostech, přecházejí na tu obec, na jejímž území se nemovitost nachází; pro přechod vlastnického práva k nemovitostem je rozhodný stav ke dni konání místního referenda o oddělení části obce, b) v poměru podle počtu obyvatel původní obce a nově vzniklé obce přecházejí na nově vzniklou obec movité věci, s výjimkou příslušenství nemovitostí, finanční prostředky, závazky, podíly na právnických osobách založených obcí a ostatní práva. Krajský úřad svým rozhodnutím schválí návrh obce na oddělení její části, jsou-li splněny všechny podmínky stanovené zákonem (odstavec 5). Rozhodnutí o oddělení části obce musí obsahovat náležitosti stanovené v odstavci 2. Rozhodnutí obsahuje též schválení dohody podle odstavce 3, bylo-li této dohody dosaženo. Opis pravomocného rozhodnutí zašle krajský úřad Ministerstvu vnitra, Ministerstvu financí, Českému úřadu zeměměřickému a katastrálnímu, příslušnému katastrálnímu úřadu a finančnímu úřadu (odstavec 6). Majetek uvedený v odstavci 4 na nově vzniklou obec přechází dnem vzniku této obce. Nebylo-li dosaženo dohody podle odstavce 3, může nově vzniklá obec podat žalobu k soudu na určení, který majetek uvedený v odstavci 4 písm. b) na ni přešel (odstavec 7). Řízení o oddělení části obce ukončené pravomocným rozhodnutím nelze obnovit a pravomocné rozhodnutí o oddělení části obce nelze přezkoumat ve správním řízení (odstavec 8). Po vyhlášení výsledků místního referenda obec požádá Ministerstvo vnitra o souhlas s názvem nově vznikající obce (odstavec 9).

Podle ustanovení § 23 odstavec 1 zákona o obcích do 3 měsíců po ustavujícím zasedání zastupitelstva nově vzniklé obce předá původní obec nově vzniklé obci majetek, který jí náleží podle rozhodnutí krajského úřadu, nebo, neobsahuje-li rozhodnutí krajského úřadu schválení dohody podle § 22 odst. 3, nemovitosti podle § 22 odst. 4 písm. a). O předání majetku pořídí původní a nově vzniklá obec písemný zápis. Tento majetek včetně finančních prostředků, pohledávek a závazků do doby jeho předání spravuje původní obec, která však s ním nemůže nakládat jiným způsobem, než z něj uhrazovat náklady spojené s nezbytnou údržbou majetku a s provozem organizačních složek nově vzniklé obce a nájemné za užívání věcí touto obcí. V nově vzniklé obci platí právní předpisy obce, které platily na jejím území před jejím vznikem, a to do doby, než budou zrušeny nebo nahrazeny novými (odst. 2).

19. V Důvodové zprávě k zákonu o obcích se k ustanovením § 20 až 23 uvádí: „Zřízení, zrušení nebo připojení městské části nebo městského obvodu je ve výlučné pravomoci statutárního města. Navrhované ustanovení rovněž umožňuje, aby občané hlasováním v místním referendu změnili rozhodnutí zastupitelstva statutárního města. Stanoví se čtyři základní podmínky pro rozdělení dosavadní obce a sice, že nově vzniklá obec bude mít samostatné katastrální území sousedící s nejméně dvěma dalšími obcemi, její území bude tvořit souvislý územní celek, bude mít nejméně 300

trvale bydlících obyvatel a že s rozdělením je vysloven souhlas v místním referendu. Podmínka sousedství s nejméně dvěma obcemi byla zvolena z toho důvodu, aby se z obce nevydělal pouze její střed. Na základě dosavadních zkušeností, že obec nebyla ochotna respektovat výsledky referenda, se navrhuje, aby návrh v tomto případě podal v zájmu občanů okresní úřad. Dalším prvkem demokratizace procesu rozdělování obce je zřízení přípravného výboru v té části, která se chce oddělit; upravuje se oprávnění přípravného výboru, přiznává se mu postavení účastníka řízení a stanoví se, kdy končí jeho činnost. O rozdělení obce bude rozhodovat krajský úřad. Stanoví se náležitosti návrhu na rozdělení obce, včetně povinnosti informovat příslušné správní úřady. V souvislosti s rozdělováním obcí se chrání majetek nově vzniklé obce. Stanoví se povinnost stávající obce o něj pečovat až do předání nově vzniklé obci a lhůta pro předání tohoto majetku. Současně se podstatně omezuje právo dosavadní obce s tímto majetkem nakládat. V podstatě se jedná o správu tohoto majetku. Zajišťuje se též kontinuita právních předpisů vydaných obcí před jejím rozdělením“.

20. V komentáři k zákonu č. 128/2000 Sb. (ASPI, Wolters Kluwer) se ke shora citovaným ustanovením tohoto zákona uvádí, že při oddělení části obce se od původní obce oddělí její část, která vytvoří novou obec. Původní obec nezanikne, pouze se zmenší její územní základ. Oddělení je možné jen za podmínek, že oddělovaná část bude mít samostatné katastrální území sousedící nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem (tedy umístěná na „okraji“ obce, od které se chce oddělit), bude tvořit souvislý územní celek a po oddělení musí mít alespoň 1 000 občanů. Stejně podmínky musí splňovat i původní obec po oddělení její části. Písemná dohoda o rozdělení majetku mezi dosavadní obcí a nově vznikající obcí, za kterou jedná ze zákona přípravný výbor, je právním jednáním, jehož vznik se předpokládá před podáním návrhu na oddělení části obce. Uzavření dohody o rozdělení majetku nicméně není nezbytnou podmínkou pro oddělení, v případě, že k uzavření dohody nedojde, rozdělí se majetek podle pravidel uvedených v ustanovení § 22 odst. 4 zákona o obcích a soud může na základě určovací žaloby určit, který majetek uvedený v ustanovení § 22 odst. 4 písm. b) přešel na nově vzniklou obec (viz § 22 odst. 7). O oddělení části obce rozhoduje ve správním řízení krajský úřad v přenesené působnosti na návrh, který podá obec na základě kladného výsledku místního referenda konaného v té části obce, která se chce oddělit. Byla-li uzavřena dohoda o rozdělení majetku obce mezi původní obec a nově vzniklou obec (za niž jednal přípravný výbor), bude i tato dohoda součástí návrhu na oddělení. Ustanovení § 22 odst. 4 zákona o obcích pak stanoví pravidla pro rozdělení majetku obce mezi původní obec a nově vzniklou obec pro případ, že nedošlo k uzavření dohody o rozdělení majetku (viz odst. 3), ale též v případě, že nedošlo k dohodě o rozdělení ohledně všech věcí. S ohledem na odstranění nejasností ohledně přechodu movitých věcí, s výjimkou příslušenství nemovitostí (resp. nemovitých věcí ve smyslu občanského zákoníku), finančních prostředků, závazků, podílů na právnických osobách založených obcí a ostatních práv, stanoví odst. 7 tohoto ustanovení právo nově vzniklé obce podat žalobu k soudu na určení, který majetek přešel na tuto obec. Z ustanovení § 22 odst. 7 první věty zákona o obcích pak vyplývá, že „majetek uvedený v odstavci 4“ přechází na nově vzniklou obec dnem vzniku této obce. Lze vyložit, že se toto pravidlo týká jak majetku, který přechází na nově vzniklou obec podle dohody původní obce a přípravného výboru, tak i majetku, pro který stanoví pravidla rozdělení odst. 4 z důvodu, že nedošlo k dohodě o rozdělení majetku původní obce. Nedošlo-li k dohodě o rozdělení majetku, stanoví druhá věta tohoto ustanovení právo nově vzniklé obce, podat žalobu k soudu na určení, který majetek uvedený v odst. 4 písm. b) přešel na nově vzniklou obec. Na rozdíl od obecné úpravy žaloby na určení (§ 80 o. s. ř.) nebude muset žalobce v tomto případě prokazovat naléhavý právní zájem na určení. Věcně příslušným soudem k rozhodnutí o této žalobě bude okresní soud. Ustanovení § 23 odst. 1 zákona o obcích stanoví odlišná pravidla pro předání majetku pro případy, kdy byla uzavřena dohoda původní obce a přípravného výboru o rozdělení obce podle ustanovení § 22 odst. 3 tohoto zákona, následně schválená krajským úřadem v rozhodnutí o oddělení části obce, od případu, kdy taková dohoda uzavřena nebyla. Schválil-li krajský úřad dohodu o rozdělení majetku, je původní obec povinna předat ve lhůtě 3 měsíců po ustavujícím zasedání zastupitelstva nově vzniklé obce majetek podle této dohody, schválené rozhodnutím krajského úřadu. Nebyla-li dohoda uzavřena, a tedy ani

schválena krajským úřadem, je původní obec povinna předat v této lhůtě jen majetek podle ustanovení § 22 odst. 4 písm. a) zákona o obcích, tedy věci nemovité, zatímco majetku podle § 22 odst. 4 písm. b) tohoto zákona se tato lhůta netýká. Nedojde-li mezi původní a nově vzniklou obcí k jiné dohodě ohledně majetku podle ustanovení § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích, došlo by zřejmě k předání až v návaznosti na rozsudek soudu určující, jaký majetek na nově vzniklou obec přešel (viz § 22 odst. 7). Nevydání majetku (některých věcí) nově vzniklé obci ze strany obce původní by mohlo být důvodem soudní žaloby na jeho (jejich) vydání.

21. Z uvedené právní úpravy i z komentářové literatury bez jakékoli pochybnosti vyplývá, že majetek uvedený v ustanovení § 22 odst. 4 zákona o obcích přechází na nově vzniklou obec dnem vzniku této obce podle odstavce 7 tohoto ustanovení, tedy ex lege, a že nebylo-li dosaženo dohody podle odstavce 3 tohoto ustanovení, může nově vzniklá obec podat žalobu k soudu na určení, který majetek uvedený v odstavci 4 písm. b) zákona o obcích na ni přešel, aniž by musela prokazovat naléhavý právní zájem na takovém určení [§ 80 písm. c) občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2013, a § 80 občanského soudního řádu, ve znění účinném od 1. 1. 2014]. Pakliže by ovšem nebylo dosaženo dohody podle ustanovení § 22 odst. 3 zákona o obcích a původní obec by nepředala (odmítla předat) nově vzniklé obci veškerý nemovitý majetek uvedený v ustanovení § 22 odst. 4 písm. a) zákona o obcích, který se na jejím území nacházel ke dni konání místního referenda o oddělení části obce, lze dovodit, že nově vzniklá obec by v takovém případě musela v řízení o určení vlastnictví k nepředanému nemovitému majetku prokazovat naléhavý právní zájem na takovém určení. Pro tento závěr svědčilo i ustanovení § 41 odst. 2 vyhlášky č. 26/2007 Sb., [kterou se provádí (prováděl) zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, (katastrální vyhláška), zrušené s účinností od 1. 1. 2014 zákonem č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon)], podle kterého platilo, že zápis vlastnického práva nově vzniklé obce vzniklého podle zvláštního právního předpisu se zapíše na základě ohlášení nově vzniklé obce s náležitostmi obdobnými podle § 40 odst. 4 doloženého rozhodnutím krajského úřadu a dohodou obce a přípravného výboru o rozdělení majetku obce mezi původní obec a nově vzniklou obec.

22. Z odůvodnění rozhodnutí odvolacího soudu (stejně jako soudu prvního stupně) sice nevyplývá výslovný závěr, že žalobkyně má na požadovaném určení vlastnického práva k označenému nemovitému majetku naléhavý právní zájem (z důvodu, že bez tohoto určení nemůže dosáhnout změny zápisu v katastru nemovitostí), je však zřejmé, že tento předpoklad určovací žaloby soudy považovaly (implicitně) za splněný, když se žalobou zabývaly věcně.

23. V posuzované věci bylo zjištěno, že rozhodnutím Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru právního a krajského živnostenského úřadu, oddělení legislativního a právního, ze dne 30. 5. 2012, č. j. KUZL 32069/2012 PŽÚ/A, jež podle potvrzení na něm vyznačeného nabylo právní moci dne 16. 6. 2012, byl v souladu s ustanovením § 22 odst. 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), schválen návrh města V. M. na oddělení části obce K. od města V. M. ze dne 14. 5. 2012, podle kterého se část obce K. od města V. M. oddělí ke dni 1. 1. 2013 s tím, že území nově vznikající obce je vymezeno katastrálním územím K. (které je zobrazeno v mapových podkladech tvořících přílohu tohoto rozhodnutí); v odůvodnění tohoto rozhodnutí je výslovně konstatováno, že „součástí návrhu na oddělení části obce nebyla písemná dohoda obce a přípravného výboru o rozdělení majetku obce mezi původní obec a nově vzniklou obec dle § 22 odst. 3 zákona o obcích, protože této dohody nebylo dosaženo“.

24. Oddělila-li se tedy žalobkyně podle tohoto rozhodnutí od žalovaného ke dni 1. 1. 2013, přešel na ni i sporný nemovitý majetek (předmětné pozemky, resp. jejich ideální podíly) ke dni 1. 1. 2013 ex lege [§ 22 odst. 4 písm. a) a odst. 7 věta první zákona o obcích], neboť její území je vymezeno katastrálním územím K., a k datu 21. 4. 2012, kdy se konalo místní referendum v části K., byly

pozemky, jež jsou předmětem žaloby, zapsány v katastru nemovitostí jako vlastnictví žalovaného.

25. S námitkou dovolatele, že „formálním výkladem ustanovení § 22 odst. 4 písm. a) zákona o obcích došlo rozhodnutími soudů obou stupňů k porušení článku 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a článku 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť mu bylo odňato vlastnické právo a toto bylo přikázáno žalobkyni“, a že „tak došlo k vyvlastnění jeho majetku bez náhrady“, dovolací soud nesouhlasí.

26. Podle čl. 11 odst. 1 Listiny každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu (odst. 2). Podle odst. 4 stejného článku 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 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.

27. Platné právo zná omezení, popřípadě odnětí vlastnického práva v zásadě pouze na základě zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů, nebo v případech stanovených v příslušných ustanoveních restitučních zákonů. V případě vyvlastnění jde o nucené odejmutí vlastnického práva nebo jeho omezení ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu s právními účinky *ex nunc*. Děje se tak ve správním (vyvlastňovacím) řízení na základě rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu podle ustanovení § 24 odst. 2 citovaného zákona, jímž bude rozhodnuto tak, že se vlastnické právo k vyvlastňovanému pozemku nebo stavbě odnímá (nebo případně pouze omezuje), a současně se určuje náhrada pro vyvlastňovaného. Toto rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu může být přezkoumáno v občanskoprávním řízení k návrhu vyvlastňovaného, který musí být podán nejpozději do 30 dnů od právní moci rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu. Tyto zásady vyvlastnění platí obecně, s výjimkou případů omezení vlastnického práva *ex lege*, zejména formou zřízení věcného břemene ze zákona podle speciálních zákonů; některé další specifické účely vyvlastnění upravují zvláštní zákony. Přejednávané přechod nemovitosti na nově vzniklou obec ve smyslu ustanovení § 22 odst. 4 písm. a) zákona o obcích, tudíž není nuceným odejmutím vlastnictví původní obci (městu), neboť se neopírá o vyvlastnění administrativně právním rozhodnutím příslušného orgánu v konkrétní věci, nýbrž je zákonným důsledkem oddělení nově vzniklé obce od obce původní na základě rozhodnutí příslušného krajského úřadu, přičemž tento zákon preferuje uzavření písemné dohody obce a přípravního výboru o rozdělení majetku obce mezi původní obec a nově vzniklou obec, a nepředpokládá a ani neřeší situaci, že by původní obec odmítla (zápisem) předat část nemovitosti majetku [(§ 22 odst. 4 písm. a) zákona o obcích], který na nově vzniklou obec přešel ze zákona ke dni jejího vzniku podle stavu ke dni konání místního referenda o oddělení části obce. Protože se tedy v případě zákonného přechodu takového majetku (*ex lege*) nejedná „o vyvlastnění nemovitosti majetku původní obce bez náhrady“, jak dovolatel namítá, nemůže ani soudním rozhodnutím o určení, že nově vzniklá obec je jeho vlastníkem, dojít k porušení čl. 11 odst. 1 Listiny ani čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, z jehož věty třetí vyplývá, že princip jím sledovaný ve větě první a druhé nebrání právu státu přijímat zákony, které považuje za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu mj. též s obecným zájmem.

28. Okolnosti namítané žalovaným v dovolání, že obec K. již v minulosti existovala, že ke dni 1. 1. 1953 došlo ke sloučení této obce s městem V. M., že žalovaný předmětné pozemky získal před 2. světovou válkou, že později je nabyt do vlastnictví stát a že na žalovaného přešly podle zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, neboť se jednalo o tzv. historický majetek obce, jsou z uvedených důvodů nerozhodné, neboť zákon o obcích v tomto směru žádné výjimky nestanoví, jak odvolací soud správně dovodil.

29. Druhá dovolatelem formulovaná „otázka“ přípustnost dovolání nezakládá, neboť na jejím řešení rozhodnutí odvolacího soudu v napadeném výroku o věci samé nezávisí, jelikož ji odvolací soud neřešil, byť dovolatel stejné námitky spojené s touto otázkou uplatnil již v odvolání. Tyto námitky totiž nemají pro právní posouzení dané věci žádný význam, a pokud se jimi odvolací soud nezabýval, nemělo to vliv na věcnou správnost jeho rozhodnutí. Nejvyšší soud totiž v rozsudku ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. [21 Cdo 3612/2014](#), uveřejněném pod č. 4/2016 Sb. roz. obč., zaujal a odůvodnil závěr, že přechodné ustanovení § 3030 NOZ nelze vykládat tak, že by způsobovalo (umožňovalo) pravou zpětnou účinnost ustanovení § 1 až 14 NOZ na dříve (do 31. 12. 2013) vzniklé právní vztahy (poměry). V odůvodnění tohoto rozhodnutí Nejvyšší soud vyložil, že právní teorie a praxe rozeznává zpětnou účinnost pravou (pravou retroaktivitu) a nepravou (nepravou retroaktivitu). O pravou retroaktivitu jde tehdy, jestliže se novým právním předpisem má řídit vznik právního vztahu (poměru) a práv a povinností účastníků (stran) z tohoto vztahu (poměru) také v případě, kdy právní vztah (poměr) nebo práva a povinnosti z něj vyplývající vznikly před účinností nového právního předpisu. Nepravá retroaktivita znamená, že novým právním předpisem se sice mají řídit i právní vztahy (poměry) vzniklé před jeho účinností, avšak až ode dne jeho účinnosti; samotný vznik těchto právních vztahů (poměrů) a práva a povinnosti z těchto vztahů (poměrů), vzniklé před účinností nového právního předpisu, se spravují dosavadní právní úpravou. Pravá retroaktivita není v českém právním řádu přípustná, neboť k definičním znakům právního státu patří princip právní jistoty a ochrany důvěry účastníků právních vztahů (poměrů) v právo. Součástí právní jistoty je také zákaz pravé zpětné účinnosti (pravé retroaktivity) právních předpisů; tento zákaz, který je pro oblast trestního práva hmotného vyjádřen v ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, lze pro ostatní právní odvětví (včetně právní úpravy soukromoprávních poměrů) dovodit z ustanovení čl. 1 Ústavy České republiky (srov. například právní názor uvedený v nálezu pléna Ústavního soudu České republiky ze dne 28. 2. 1996 sp. zn. [Pl. ÚS 9/95](#), uveřejněném pod č. 16 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu České republiky, sv. 5, roč. 1996 – I. díl, a v nálezu pléna Ústavního soudu České republiky ze dne 4. 2. 1997 sp. zn. [Pl. ÚS 21/96](#), uveřejněném pod č. 63/1997 Sb.). Zpětná působnost (retroaktivita) zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, vyjádřená v jeho ustanoveních § 3028 až 3079, tedy spočívá na principech nepravé retroaktivity. Znamená to mimo jiné, že vznik právních vztahů (poměrů) a práva a povinnosti z nich vzniklé v době do 31. 12. 2013 se i v době od 1. 1. 2014 řídí dosavadní právní úpravou. Dovolací soud přitom nemá důvod v posuzované věci nastolenou otázku vyřešit jinak. Veškeré žalobcovy argumenty doprovázené odkazy na ustanovení zákona č. 89/2012 Sb. se tudíž nemohou prosadit. K těmto závěrům se Nejvyšší soud přihlásil např. v usneseních ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. [33 Cdo 4070/2015](#), ze dne 9. 10. 2015, sp. zn. [21 Cdo 3190/2015](#), ze dne 14. 1. 2016, sp. zn. [29 Cdo 3102/2015](#), či ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. [30 Cdo 4365/2015](#), anebo v rozsudku ze dne 3. 2. 2016, sen. zn. [29 ICdo 42/2015](#).

30. Okolnost, že předmětné pozemky – před tím, než ke dni 1. 1. 2013 vznikla obec K., v jejímž katastrálním území se tyto pozemky nacházejí – přešly na žalovaného podle zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ex lege, nemá pro posouzení dané věci žádný význam, jak bylo vysvětleno již v souvislosti s řešením první dovolatelem předestřené otázky. Třetí dovolatelem formulovaná otázka tudíž přípustnost dovolání podle ustanovení § 237 o. s. ř. taktéž nezakládá.

31. Protože rozsudek odvolacího soudu je v napadeném výroku o věci samé správný a protože nebylo zjištěno, že by tento rozsudek byl v tomto výroku postižen vadami uvedenými v ustanovení § 229 odst. 1, § 229 odst. 2 písm. a) a b) a § 229 odst. 3 o. s. ř., ani jinou vadou, která by mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, Nejvyšší soud dovolání žalovaného podle ustanovení § 243b odst. 2 o. s. ř. zamítl.