

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14.12.2016, sp. zn. 22 Cdo 4304/2015, ECLI:CZ:NS:2016:22.CDO.4304.2015.1

Číslo: 57/2018

Právní věta: Samotné vymezení územní rezervy podle § 36 odst. 1 stavebního zákona nezakládá vlastníkům dotčených pozemků nárok na náhradu za omezení jejich vlastnického práva.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 14.12.2016

Spisová značka: 22 Cdo 4304/2015

Číslo rozhodnutí: 57

Číslo sešitu: 4

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Vlastnictví

Předpisy: čl. 11 odst. 4 předpisu č. 2/1993Sb.
§ 36 odst. 1 předpisu č. 183/2006Sb.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Nejvyšší soud zamítl dovolání žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2015, sp. zn. 53 Co 148/2015.

I. Dosavadní průběh řízení

1. Obvodní soud pro Prahu 5 rozsudkem ze dne 29. 9. 2014, č. j. 21 C 120/2014-60, zamítl žalobu, „kterou se žalobce domáhal na žalovaném zaplacení částky 389 678 Kč s úrokem z prodlení ve výši 7,05 % od 22. 3. 2013 do zaplacení“ (výrok I.), a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.).

2. Žalobce je vlastníkem pozemku parc. č. 284/143, ostatní plocha, v k. ú. B., obec B. Zastupitelstvo žalovaného rozhodlo usnesením č. 4-20/2011/ZK s účinností od 22. 2. 2012 o vydání zásad územního rozvoje kraje, jimiž byla do zastavěného území obce, do míst, kde se nachází i pozemek žalobce, umístěna územní rezerva – koridor vysokorychlostní trati. Žalobce na pozemku zamýšlel realizovat výstavbu inženýrských sítí a v souvislosti s tím pozemek zhodnotil. Za omezení vlastnického práva žádá náhradu podle § 10 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 184/2006 Sb. o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), vypočtenou na základě Cenového věstníku Ministerstva financí ČR. Soud prvního stupně vycházel z ustanovení § 102 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), ve znění účinném do 31. 12. 2012,

který řeší náhrady za změny území mimo jiné i ve vztahu k územně plánovací dokumentaci a její změně jako způsob kompenzace některých nástrojů územního plánování. Toto zákonné ustanovení stanoví pravidla pro poskytnutí náhrady pouze ve vztahu k vydání nového územního plánu a regulačního plánu či k jeho změnám jako nástrojům územního plánování pro případ zrušení určení pozemku k zastavění, nikoli ale ve vztahu k zásadám územního rozvoje. Pokud na tyto zásady nedopadá, nejde o mezeru v zákoně, ale úmysl zákonodárce, neboť podle odst. 5 téhož ustanovení v případě následné změny územního plánu, v jejímž důsledku dojde k navrácení pozemku, za nějž byla náhrada poskytována, do režimu zastavitelného území, je vlastník pozemku povinen náhradu vrátit. Z podstaty zásad územního rozvoje plyne jejich dočasnost, a proto je nelogické, aby byla náhrada poskytována již s vědomím, že bude vrácena. Poukázal přitom na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2013, č. j. 7 AOs 4/2013-71, podle kterého samotná územní rezerva nemůže mít za následek znehodnocení nemovitosti.

3. Městský soud v Praze jako soud odvolací rozsudkem ze dne 29. 6. 2015, č. j. 53 Co 148/2015-89, rozsudek soudu prvního stupně potvrdil (výrok I.) a rozhodl o náhradě nákladů řízení před soudem odvolacím (výrok II.).

4. Odvolací soud souhlasil se závěry soudu prvního stupně a doplnil s poukazem na § 36 odst. 1 stavebního zákona, že územní rezerva představuje plochu, v níž se má teprve prověřit možnost jejího budoucího využití, jejím charakterem je dočasnost a teprve případná aktualizace zásad územního rozvoje ve směru využití územní rezervy může přivodit konkrétní důsledky. Vymezení územní rezervy nepředstavuje stavební uzávěru s výjimkou změn znemožňujících či podstatně ztěžujících budoucí využití území způsobem, který je prověřován, její vymezení vůbec nemusí předcházet konkrétnímu využití území ani budoucí využití nijak nepředjímá. Uvedl, že k újmě na právech žalobce v důsledku územní rezervy tedy dojít nemůže, ta mu může vzniknout až v souvislosti s případným následným zapracováním koridoru trati do zásad územního rozvoje. Sám žalobce pak nemá podle odvolacího soudu najisto postaveno, jaká konkrétní újma se mu děje a argumentuje-li žalobce vznikem škody, připomněl, že takový nárok je založen na protiprávním jednání.

II.

Dovolání a vyjádření k němu

5. Proti výroku I. rozhodnutí odvolacího soudu podává žalobce dovolání, jehož přípustnost opírá o § 237 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) a uplatňuje v něm dovolací důvod nesprávného právního posouzení věci ve smyslu § 241a odst. 1 o. s. ř. Za otázku zásadního právního významu považuje otázku, „zda může umístění územní rezervy na dotčený pozemek způsobit újmu na vlastnických právech vlastníka dotčeného pozemku a zda má vlastník dotčeného pozemku nárok na náhradu takové újmy“. Podle jeho názoru, rozhodl-li odvolací soud o tom, že nemá nárok na náhradu za umístění územní rezervy na dotčeném pozemku z důvodu, že územní rezerva je dočasná, rozhodl v rozporu s čl. 11 odst. 4 zákona č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Vedle čl. 11 odst. 4, poukazuje na čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny a tvrdí, že v důsledku umístění územní rezervy byl omezen ve svém právu nakládat s dotčeným pozemkem. Nesouhlasí rovněž se závěrem odvolacího soudu, že možnému zastavění dotčeného pozemku nic nebrání. Bylo by absurdní pokračovat ve výstavbě, jestliže v budoucnu může být na pozemek umístěn koridor trati. Z tohoto důvodu má rovněž obavu z případného znehodnocení své investice. Současně zdůraznil, že nepožaduje náhradu za vyvlastnění dotčené nemovitosti, ani za trvalé omezení vlastnického práva, ale pouze náhradu za omezení vlastnického práva po dobu umístění rezervy. Navrhuje, aby dovolací soud rozsudek odvolacího soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

6. Žalovaný se k dovolání nevyjádřil.

III.

Připustnost dovolání

7. 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 odvolacího soudu nebo která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla řešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešena právní otázka posouzena jinak.

8. Podle § 241a odst. 1–3 o. s. ř. dovolání lze podat pouze z důvodu, že rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení věci. 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.

9. Nejvyšší soud po zjištění, že dovolání je přípustné podle § 237 o. s. ř. (napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného práva, která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena), že je uplatněn dovolací důvod uvedený v § 241a odst. 1 o. s. ř. a že jsou splněny i další náležitosti dovolání a podmínky dovolacího řízení (zejména § 240 odst. 1, § 241 o. s. ř.), napadené rozhodnutí přezkoumal a zjistil, že dovolání není důvodné.

10. Dovolání je založeno na právní otázce, zda může umístění územní rezervy způsobit újmu na vlastnických právech vlastníka dotčeného pozemku a zda má vlastník nárok na náhradu takové újmy. Tato otázka nebyla dosud v rozhodování odvolacího soudu řešena, a dovolání je tak v tomto rozsahu přípustné, není však důvodné.

IV.

Důvodnost dovolání

11. Podle § 36 odst. 1 stavebního zákona, zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Zásady územního rozvoje mohou vymezit plochy a koridory, s cílem prověřit možnosti budoucího využití, jejich dosavadní využití nesmí být měněno způsobem, který by znemožnil nebo podstatně ztížil prověřované budoucí využití (dále jen „územní rezerva“). Součástí zásad územního rozvoje je i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popisou a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje.

12. Podrobně se zásadami územního rozvoje v souvislosti s vymezením územní rezervy zabýval již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, sp. zn. [1 Ao 7/2011](#), a dále v rozsudku ze dne 14. 2. 2013, sp. zn. [7 AOs 2/2012](#) (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná na www.nssoud.cz), v nichž v analogických případech mimo jiné uvedl, že vymezení územní rezervy nepředstavuje stavební uzávěru, byť se jí v některých ohledech může zdánlivě podobat. V území je i nadále možno činit změny, ovšem s výjimkou těch, které by znemožnily či podstatně ztížily budoucí využití území způsobem, pro nějž má být území prověřeno. Je na navazujících stupních územně plánovací dokumentace, aby zpřesnily územní rezervu způsobem, jímž dojde k vyvážení mezi konkrétními potřebami rozvoje a „vyblokovaním“ části území pro případnou realizaci záměru. Je na odpovědnosti obcí, aby územní rezervu ve své územně plánovací dokumentaci zpřesnily tak, aby procházela v dostatečném odstupu od současného zastavěného území obce. Územní rezerva je tedy prostorem, jehož případné budoucí využití pro uvažovaný záměr se má teprve prověřit.

13. Rovněž uvedl, že samotná územní rezerva je toliko dočasným opatřením pro případ, že dané území bude prověřeno pro účel zvažovaného záměru s pozitivním výsledkem. Teprve poté mohou být činěny kroky k využití územní rezervy pro zvažovaný záměr. Ačkoliv nepředstavuje stavební uzávěru, vlastníky dotčených nemovitostí v možnosti využití jejich nemovitostí omezuje. Je proto zcela na místě, aby toto omezení trvalo co nejkratší dobu – tj. dobu nezbytnou pro prověření možnosti využití území pro stanovený záměr. Právě na tento požadavek je nutno klást veliký důraz. Samotné umístění územní rezervy bude často dostatečně (a tedy v souladu s požadavkem proporcionality) odůvodněno tím, že je uvažováno o využití území, a prozatím proto bude vhodné dané území „blokovat“ do doby, než bude připravena podrobnější dokumentace.

14. Územní rezerva do práv vlastníků dotčených nemovitostí zasahuje, nicméně toliko dočasným omezením vlastníků dotčených nemovitostí, a to pouze omezením v možnosti realizovat záměry, které by mohly znemožnit či podstatně ztížit budoucí využití území. Jedná se tedy o odlišný zásah oproti situaci, kdy by byl do zásad územního rozvoje namísto územní rezervy zapracován přímo záměr koridoru vysokorychlostní trati. Vymezení územní rezervy vůbec nemusí předcházet konkrétnímu využití území a ani budoucí využití nijak nepředjímá. Po jeho prověření může být učiněn závěr, že koridor vysokorychlostní trati bude vhodné umístit na jiném místě.

15. Podle komentáře k ustanovení § 36 stavebního zákona k územní rezervě, Macháčková, J. a kol.: Stavební zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 154: „Zásady územního rozvoje mohou vymezit plochy nebo koridory tzv. územní rezervy. Územní rezerva je tvořena územím (plochou nebo koridorem), jehož případné budoucí využití pro uvažovaný záměr se má teprve prověřit. Takový záměr nelze umístit bez prověření potřeby jeho realizace a plošných nároků. Až po tomto prověření lze v rámci aktualizace zásad územního rozvoje plochu územní rezervy změnit na plochu nebo koridor, která umožní realizaci uvedeného účelu, anebo územní rezervu vypustit. Po dobu platného vymezení územní rezervy nelze v území rovněž činit změny, které by znemožnily či podstatně ztížily budoucí využití území způsobem, pro nějž má být území prověřeno. Při splnění této podmínky může obec v navazující územně plánovací dokumentaci územní rezervu zpřesnit (zejména zmenšit), nesmí však vybočit z rámce řešení zásad územního rozvoje. Podstatným charakteristickým znakem územní rezervy je její dočasnost. Toto omezení by mělo trvat co nejkratší dobu, tj. dobu nezbytnou pro prověření možnosti využití území pro stanovený záměr (srov. rozsudek NSS č. j. [7 Aos 2/2012-53](#)). Samotné vymezení územní rezervy nemá vliv na životní prostředí a území Natura 2000, z tohoto důvodu posouzení těchto vlivů nepodléhá (a neposuzuje se tedy ani vliv územní rezervy na udržitelný rozvoj území). Posuzovalo by se případně až vymezení plochy umožňující realizaci konkrétního záměru. K územní rezervě se vzhledem ke skutečnosti, že její účel není bez aktualizace nebo změny územně plánovací dokumentace realizovatelný, nepřijímají ani kompenzační opatření.“

16. K absenci náhrady v případě územní rezervy se vyjádřil i Ústavní soud v usnesení ze dne 25. 11. 2015, sp. zn. [I. ÚS 2152/15](#) (toto a veškerá dále uvedená rozhodnutí Ústavního soudu dostupná <http://nalus.usoud.cz/>), kde uvedl: „Konečně k absenci náhrady za omezení vlastnického práva Ústavní soud připomíná, že ne každé omezení vlastnického práva je automaticky kvalifikovatelné jakožto nucené omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, a tedy konstituující nárok na náhradu [viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. [Pl. ÚS 34/03](#) ze dne 13. 12. 2006 (N 226/43 SbNU 541; 49/2007 Sb.), bod 76; srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Brosset-Triboulet a další proti Francii č. 34078/02 ze dne 29. 3. 2010, § 94]. Ve stanovisku pléna sp. zn. [Pl. ÚS-st. 27/09](#) ze dne 28. 4. 2009 (ST 27/53 SbNU 885; 136/2009 Sb.) Ústavní soud uvedl, že jedním z kritérií podřazení určitého omezení pod čl. 11 odst. 4 Listiny je „intenzita omezení vlastnického práva, jež může být vyjádřena více faktory, a to především otázkou rozsahu samotného omezení a dále délkou trvání takového omezení, tedy zda se jedná o omezení dočasné či trvalé“ (bod 18). Ve světle důvodů předestřených výše k otázce proporcionality lze bezpečně konstatovat, že v posuzovaném případě se o intenzivní omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny

nejedná, a tudíž z ústavního pořádku nevyplývá právo na náhradu za dané omezení.“

17. Dovolací soud v souladu s uvedenými závěry Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že se v daném případě územní rezervy nejedná o natolik intenzivní omezení vlastnického práva, aby bylo možné je podřadit pod čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Územní rezerva představuje pouze dočasné opatření, které může trvat jen po dobu nezbytnou pro prověření možnosti využití území pro stanovený záměr. Neomezuje vlastníky dotčených nemovitostí zcela, pouze se dotýká možnosti realizovat záměry, které by mohly znemožnit či podstatně ztížit budoucí využití území. Zásadně proto není namístě poskytnout za omezení vlastnických práv způsobených územní rezervou náhradu. Konečně v řízení nebylo zjištěno nic (a žalobci to ani sami netvrdí), co by bylo možné ve vztahu k územní rezervě označit za opatření trvající nad rámec doby nezbytné pro prověření možnosti využití území pro stanovený záměr. K tomu dovolací soud připomíná, že je povinností obecných soudů postupovat v souladu se závazným právním názorem Ústavního soudu (srovnej nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2016, sp. zn. [III. ÚS 247/14](#)).

18. Jelikož z hlediska dovolatelem uplatněného důvodu (§ 241a odst. 1 o. s. ř.) je rozhodnutí odvolacího soudu správné, Nejvyšší soud dovolání zamítl podle § 243d písm. a) o. s. ř.