

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27.04.2017, sp. zn. 28 Cdo 349/2017, ECLI:CZ:NS:2017:28.CDO.349.2017.1

Číslo: 115/2018

Právní věta: Rozhodujícím hlediskem pro posouzení, kdy je ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 428/2012 Sb. pro uskutečnění veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury, vymezené ve schválené územně plánovací dokumentaci, nutné právo k části pozemku vyvlastnit (formou odnětí vlastnického práva) a kdy postačí zřízení věcného břemene, je okolnost, zda restituent by mohl k této části pozemku dotčené takovou stavbou po jejím vydání realizovat své vlastnické právo, či nikoliv.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 27.04.2017

Spisová značka: 28 Cdo 349/2017

Číslo rozhodnutí: 115

Číslo sešitu: 8

Typ rozhodnutí: Usnesení

Hesla: Církev (náboženská společnost), Vyvlastnění, Zmírnění křivd (restituce)

Předpisy: § 17 odst. 1 zákona č. 13/1997Sb. ve znění od 01.01.2007 do 30.12.2015

§ 4 odst. 1 předpisu č. 184/2006Sb.

§ 8 odst. 1 písm. f) předpisu č. 428/2012Sb.

§ 9 odst. 10 předpisu č. 428/2012Sb.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Nejvyšší soud zamítl dovolání žalobkyně proti usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 8. 9. 2016, sp. zn. 4 Co 135/2015.

I.

Dosavadní průběh řízení

1. Státní pozemkový úřad, Krajský pozemkový úřad pro Královéhradecký kraj, rozhodnutím ze dne 7. 11. 2014, č. j. 132789/2014/514365/R1782, vydaným podle ustanovení § 9 odst. 6 zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů, v platném znění (dále jen „zákon č. 428/2012 Sb.“), rozhodl, že žalobkyni jako oprávněné osobě se nevydávají pozemky parc. č. 70, 80 a 85 v katastrálním území O. u Ch. (dále jen „předmětné pozemky“), neboť jsou v koridoru rychlostní silnice R 35, která byla v Zásadách územního rozvoje (schválené územně plánovací dokumentaci) stanovena jako veřejně prospěšná stavba dopravní infrastruktury.

2. Žalobou podle části páté občanského soudního řádu, podanou dne 6. 1. 2015, se žalobkyně domáhala, aby soud rozhodl, že se jí předmětné pozemky vydávají, a to s odůvodněním, že rozhodnutím pozemkového úřadu „je dotčena, neboť jí v rozporu s ustanovením § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 428/2012 Sb. a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod upírá nárok na navrácení historického církevního majetku a tím i vlastnického práva“, a že „výjimku z vydání uplatnil v rozporu se zásadou *ex favore restitutionis* vyslovenou v nálezů Ústavního soudu č. 177/2013 Sb.“. Žalobkyně s odkazem na ustanovení § 17 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, dovozovala, že překážka uvedená v ustanovení § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 428/2012 Sb. není dána, jelikož k výstavbě rychlostní silnice R 35 postačuje zřízení věcného břemene (s čím již ve správním řízení projevila souhlas), a že rovněž podle obecné právní úpravy týkající se vyvlastnění podle ustanovení § 3 zákona o vyvlastnění (ve smyslu odejmutí vlastnického práva) není vyvlastnění přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem (např. věcným břemenem). Dále uvedla, že z dikce ustanovení § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 428/2012 Sb. navíc vyplývá, že překážka vydání je splněna pouze u takové části pozemku, která je ke dni doručení výzvy již identifikovatelná (určitelná) na základě územně plánovací dokumentace, což splňuje pouze „regulační plán v zastavěném území, který je natolik konkrétní, aby pozemek byl určen k zastavění“.

3. Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 21. 5. 2015, č. j. 16 C 1/2015-37, rozhodl, že žalobkyni se vydávají pozemky parc. č. 70, 80 a 85 (všechny ve zjednodušené evidenci - parcelní čísla podle pozemkového katastru) v katastrálním území O. u Ch. a obci Ch., s tím, že tímto rozsudkem se nahrazuje rozhodnutí Státního pozemkového úřadu, Krajského pozemkového úřadu pro Královéhradecký kraj, ze dne 7. 11. 2014, č. j. 132789/2014/514365/R1782, a účastníci uložil povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 12 342 Kč k rukám zástupce žalobkyně. Soud prvního stupně zjistil na základě důkazů provedených ve správním řízení, že stavba rychlostní silnice R 35 je veřejně prospěšnou stavbou dopravní infrastruktury určenou k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezenou ve vydané územně plánovací dokumentaci [§ 2 odst. 1 písm. l) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), což vyplývá ze Zásad územního rozvoje Královéhradeckého kraje, v jejichž části g) je stavba rychlostní silnice R 35 v úseku Ú.-H. K., zahrnujícím i území obce Ch., vymezena jako veřejně prospěšná stavba, a že Zásady územního rozvoje byly vydány Zastupitelstvem Královéhradeckého kraje dne 8. 9. 2011 a nabyly účinnosti dne 16. 11. 2011. Při právním posouzení věci vyšel soud prvního stupně z ustanovení § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 428/2012 Sb., z jehož znění dovodil, že část věty před středníkem lze uplatnit (a tedy pozemky nevydat) jen v případech, kdy by veřejně prospěšnou stavbu dopravní nebo technické infrastruktury, vymezenou ve schválené územně plánovací dokumentaci, nešlo realizovat na základě zřízení věcného břemene. Poukázal na to, že s ohledem na charakter stavby pozemní komunikace jsou podmínky její realizace upraveny v zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, přičemž podle ustanovení § 17 odst. 1 věty druhé tohoto zákona a podle ustanovení § 110 odst. 2 stavebního zákona je stavebník oprávněn požadovat zřízení věcného břemene. Dospěl k závěru, že výstavbu rychlostní silnice R 35 na území obce Ch., kde se nacházejí předmětné pozemky, lze realizovat na základě věcného břemene zřízeného ve prospěch stavebníka, neboť se jedná o dostatečný právní titul k realizaci této stavby, a na danou věc proto aplikoval úpravu uvedenou v ustanovení § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 428/2012 Sb. v části věty za středníkem, která vylučuje úpravu v části věty před středníkem tohoto ustanovení. Dále soud prvního stupně poukázal na závěry uvedené v nálezů Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2004, sp. zn. ÚS 176/03, a na publikaci Zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, Komentář. 1. vydání autorů Mgr. Jakuba Kříže, Ph.D. a JUDr. Mgr. Václava Valeše, Ph.D., vydanou v roce 2013 nakladatelstvím C. H. Beck, v níž se k ustanovení § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 428/2012 Sb. uvádí, že „výluku podle tohoto ustanovení lze aplikovat, jsou-li splněny kumulativně tři zákonem stanovené podmínky, a to: 1) veřejně prospěšná stavba je vymezena v platné územně plánovací dokumentaci, 2) v případě konkrétního pozemku či stavby jsou splněny podmínky vyvlastnění a 3) pro veřejně prospěšnou

stavbu nepostačí zřízení věcného břemene, a že s ohledem na úpravu vyvlastnění nebudou podmínky 2) a 3) splněny, nehledě k tomu, že si lze jen obtížně představit případ, kdy by pro jakoukoli veřejně prospěšnou stavbu nepostačovalo zřízení věcného břemene“.

4. K odvolání účastnice řízení Vrchní soud v Praze usnesením ze dne 8. 9. 2016, č. j. 4 Co 135/2015-85, rozsudek soudu prvního stupně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Odvolací soud – poté, co doplnil dokazování výpisem z listu vlastnictví č. 10002 pro katastrální území O. u Ch., obec Ch., vedeného Katastrálním úřadem pro Královéhradecký kraj, Katastrální pracoviště v Jičíně, a snímky pozemkových map, z nichž zjistil, že v současné době došlo v důsledku digitalizace ke změně parcelních čísel sporných pozemků ve vlastnictví České republiky, s nimiž má právo hospodaření Státní pozemkový úřad, tak, že nyní jsou označeny parc. č. 68/11 (orná půda) o výměře 19.749 m², parc. č. 68/14 (orná půda) o výměře 14.678 m² a parc. č. 85/29 (orná půda) o výměře 11.962 m² – předně vyslovil názor, že právní posouzení restitučního nároku uplatněného žalobkyní je založeno jen na výkladu podústavního práva, že tedy jde o individuální aplikaci rozhodnutí moci zákonodárné o obsahu, rozsahu a způsobu zmírnění některých majetkových křivd, přičemž poukázal na to, že na rozdíl od ostatních restitučních předpisů je zmírnění majetkových křivd podle zákona č. 428/2012 Sb. realizováno jednak vydáním konkrétních odňatých věcí oprávněným osobám a dále formou paušální finanční náhrady vyplácené státem, jejímž účelem je též náhrada za některé nevydávané věci. K návrhu účastnice sdělil odvolací soud podstatný obsah stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj ČR ze dne 3. 6. 2015, č. j. 22503/2015-81, k problematice vyvlastnění ve vztahu k zákonu č. 428/2012 Sb., adresovaného řediteli odboru řízení restitucí Státního pozemkového úřadu, a sdělení ministryně pro místní rozvoj ze dne 24. 7. 2015, č. j. 24076/2015-82, podaného předsedovi vlády České republiky Mgr. B. S. na základě jeho dopisu ze dne 30. 6. 2015, k výkladu ustanovení § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 428/2012 Sb. z hlediska, kdy je nutné pro uskutečnění veřejně prospěšné stavby dopravní nebo technické infrastruktury práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit a kdy stačí zřízení věcného břemene. Přisvědčil názoru soudu prvního stupně, že výluku podle ustanovení § 8 odst. 1 písm. f) tohoto zákona lze aplikovat, jsou-li splněny kumulativně jím tři zmíněné podmínky, neztotožnil se však s jeho názorem převzatým z komentáře k zákonu č. 428/2012 Sb., že podmínky 2) a 3) nemohou být v konkrétní věci prakticky nikdy naplněny. Tento výklad považoval za nesprávný a v rozporu s teleologickým výkladovým pravidlem, jelikož toto ustanovení by se bez dalšího stávalo obsoletním, k čemuž zákonodárce zjevně nesměřoval, neboť naopak výrazně zohlednil význam veřejného zájmu na výstavbě veřejně prospěšných staveb dopravní a technické infrastruktury, a to tak, že vyloučil z vydávání pozemky, u nichž je na základě platné územně plánovací dokumentace opodstatněný předpoklad, že by se následně mohly stát předmětem vyvlastňovacího řízení, jehož výsledkem by vzhledem k povaze konkrétní veřejně prospěšné stavby dopravní nebo technické infrastruktury bylo opětovné odnětí vlastnického práva k vydanému pozemku. Proto podle odvolacího soudu – za účelem zjednodušení celého procesu majetkového vypořádání při této výstavbě – nebudou státem (resp. povinnými osobami) restitučně vydávány takové pozemky, jež by pravděpodobně stát v následném vyvlastňovacím řízení oprávněným osobám (resp. jejich právním nástupcům) vyvlastněním opět odňal. Tento účel se logicky ztrácí pouze za situace, kdy lze plánovanou veřejně prospěšnou stavbu dopravní nebo technické infrastruktury realizovat pouze na základě vyvlastnění formou zřízení věcného břemene. Odvolací soud dále odkázal na ustanovení § 2 odst. 1 písm. l) a n) stavebního zákona, podle nichž se veřejně prospěšnou stavbou rozumí stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu a která je vymezena ve vydané územně plánovací dokumentaci, a veřejnou infrastrukturou jsou pozemky, stavby, zařízení, a to dopravní infrastruktura (stavby pozemních komunikací, drah, vodních cest, letišť a s nimi souvisejících zařízení), a územně plánovací dokumentací se rozumí 1) zásady územního rozvoje, 2) územní plán a 3) regulační plán, a dále na ustanovení § 3 odst. 1 a § 4 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), podle nichž je vyvlastnění přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a lze jej provést jen v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním

předpisem. Dovodil, že při posouzení, zda vyvlastnění je nutno provést formou odnětí vlastnického práva nebo postačí jeho omezení zřízením věcného břemene, je rozhodující to, zda lze pozemek i po realizaci stavebního záměru nadále využívat k původnímu účelu, což platí pro většinu staveb technické infrastruktury, např. jedná-li se o její podzemní části, tj. liniovou část vodovodu, kanalizaci, plynovod, ropovod, produktovod, kabely, nebo v případě, že má být vedeno nadzemní elektrické vedení, takže v těchto případech postačí zřízení věcného břemene. Naproti tomu u staveb dopravní infrastruktury dochází po jejich realizaci ve většině případů ke znemožnění užívání nemovitosti k původnímu účelu a zpravidla též ke změně druhu pozemku (stejně tak jako u dopravních liniových staveb nepostačí zřízení věcného břemene např. u vodojemů, parovodů, čistíren odpadních vod, trafostanic apod.). Na tomto závěru pak nemůže nic změnit ani žalobkyní zdůrazňované ustanovení § 17 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2015 (správně do 30. 12. 2015), neboť jím zjevně nebyl stanoven závazný postup pro rozhodování ve vyvlastňovacím řízení pro účely výstavby pozemních komunikací; jeho účelem bylo naopak jednak vymezení obsahu věcného břemene, jež může být ve vyvlastňovacím řízení zřízeno správním orgánem, a dále výslovná deklarace, resp. zjednodušení možnosti zřízení věcného břemene ve vyvlastňovacím řízení za účelem výstavby nové pozemní komunikace. Možnost vyvlastnění formou odnětí vlastnického práva podle vyvlastňovacího zákona tím však vyloučena nebyla (odst. 1) a omezení vlastnického práva vlastníka pozemku zřízením věcného břemene bylo stanoveno pouze za účelem majetkového vypořádání při užívání v minulosti již zřízené (neoprávněně) stavby pozemní komunikace na cizím pozemku (odstavec 2); navíc s účinností od 1. 1. 2016 (správně 31. 12. 2015) bylo toto ustanovení novelizováno. Pokud pak jde o územně plánovací dokumentaci [§ 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona], poukázal odvolací soud na to, že zákon v zásadě nepočítá s tím, že již bude nutně obsahovat zcela přesnou polohu budoucího umístění veřejně prospěšných staveb dopravní nebo technické infrastruktury, přičemž u staveb liniových se v zásadě počítá pouze se stanovením odpovídajícího koridoru jejich vedení (viz přílohy 4 a 7 vyhl. č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti), a že jednotlivé formy územně plánovací dokumentace se zásadně liší co do míry konkrétnosti, podrobností i měřítká. Z toho podle odvolacího soudu vyplývá, že je-li záměrem výstavby obecně prospěšné stavby dopravní nebo technické infrastruktury dotčena pouze část pozemku tvořícího předmět daného řízení, je nutno výlukou stanovenou v ustanovení § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 428/2012 Sb. vztáhnout jen na tuto dotčenou část, zachová-li si zbylá část pozemku vzhledem k jeho účelu a umístění nějaký samostatný hospodářský význam (viz obdobně § 9 odst. 2 tohoto zákona). V takovém případě bude zpravidla nutno ustanovit znalce z oboru geodézie a kartografie ke zhotovení geometrického oddělovacího plánu, jenž bude tvořit součást výroku rozhodnutí soudu o věci samé [§ 79 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 357/2013 Sb.]. Odvolací soud proto uzavřel, že tvrzení povinné osoby v dané věci o tom, že dotčené pozemky jsou potřebné pro uskutečnění veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury, spočívající ve stavbě rychlostní komunikace R 35 (dnes dálnice D 35), vymezené ve schválené územně plánovací dokumentaci, je rozhodující skutečností pro posouzení aplikace výluky z restitučního vydávání pozemků podle ustanovení § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 428/2012 Sb., neboť zásadně platí, že pro realizaci takovéto stavby by nebylo vyvlastnění zřízením věcného břemene účelné a dostačující. Soud prvního stupně - veden svým nesprávným názorem - ovšem neprovedl důkazy navržené povinnou osobou v souladu s ustanovením § 250d odst. 1 o. s. ř. za účelem zjištění zcela přesného stavu územně plánovací dokumentace ani konkrétního rozsahu nezbytných územních požadavků pro její řádné provedení na předmětných pozemcích, konkrétně důkaz listinou o Zásadách územního rozvoje Královéhradeckého kraje vydaných dne 8. 9. 2011 v její úřední podobě, popř. též důkaz znaleckým posudkem znalce z oboru geodézie a kartografie za účelem zjištění, zda daný stav územně plánovací dokumentace vůbec umožňuje konkrétní a dostatečně přesné určení dotčeného území, případně za účelem vypracování geometrického oddělovacího plánu pro vyčlenění té části pozemků, jež jsou určeny pro výstavbu dálnice D 35 a pro něž (pouze) v tomto rozsahu může platit výluky jejich vydání. S těmito právními názory odvolací soud rozsudek soudu prvního stupně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, přičemž mu uložil, aby

dokazování v naznačeném směru doplnil.

II. Dovolání a vyjádření k němu

5. Usnesení odvolacího soudu napadla žalobkyně dovoláním, jehož přípustnost podle ustanovení § 237 o. s. ř. dovozuje z toho, že závisí na vyřešení otázky hmotného práva, která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena, a to otázky „výluky z vydání pozemku (pozemků) podle § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 428/2012 Sb., kterou odvolací soud vyřešil v rozporu s hmotným právem“. Dovolatelka předně zdůrazňuje, že soudu demokratického státu nepřísluší, aby na základě přípisů ministerstva či ministryně, které obsahují toliko výklad zákonů, učinil „jakékoliv zjištění a toto dobrozdání ústředního orgánu státní správy prováděl k důkazu“, neboť podle článku 95 odst. 1 Ústavy je soud při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Dále namítá, že názor odvolacího soudu, pokud dovedl, že u staveb dopravní infrastruktury dochází po jejich realizaci ve většině případů ke znemožnění užívání nemovitosti k původnímu účelu a poté zpravidla i ke změně druhu pozemku, je neurčitý a pro danou věc nerozhodující, a rovněž mu vytýká, že se nevypořádal s její námitkou, že i stát ve vztahu ke svému majetku postupuje totožným způsobem a sleduje stejná hlediska pro zachování majetku České republiky [viz § 26 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky, ve znění účinném od 1. 7. 2002, z něž vyplývá, že stát je oprávněn umožnit zřizování veřejně prospěšných staveb na svých pozemcích (a to i pokud jde o trvalé zábery) zásadně pouze na základě práva odpovídajícího věcnému břemenu, a to za úplatu a pouze v nezbytném rozsahu]. Poukazuje rovněž na to, že v době, kdy uplatnila nárok na vydání pozemků, předpokládal zákon o pozemních komunikacích v ustanovení § 17 odst. 1 výslovně, že věcné břemeno je právem, které postačuje ke zřízení stavby komunikace ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 428/2012 Sb., a to včetně dálnice, silnice a místní komunikace (ex lege). Z toho dovozuje, že není správný závěr odvolacího soudu, že „šlo toliko o výslovnou deklaraci, resp. zjednodušení možnosti zřízení (v zásadě bez nutnosti prokazování veřejného zájmu) věcného břemene ve vyvlastňovacím řízení za účelem výstavby nové pozemní komunikace, přičemž možnost vyvlastnění formou odnětí vlastnického práva tím však vyloučena nebyla. Okolnost, že ustanovení § 17 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích doznalo od 1. 1. 2016 (správně 31. 12. 2015) významných změn, nemůže být vykládána k tíži dovolatelky, neboť k novelizaci jednak došlo po marném uplynutí lhůty podle ustanovení § 9 odst. 2 zákona č. 428/2012, a navíc v době prodlení státu s uspokojením jejího restitučního nároku. Dále dovolatelka namítá nesprávnost závěru odvolacího soudu, že ke splnění výluky podle ustanovení § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 428/2012 Sb. postačuje jakákoliv z forem územně plánovací dokumentace a že úmyslem zákonodárce bylo zahrnout do této restituční výluky i takové pozemky a stavby (v rámci příslušného koridoru), na kterých se v souladu s (budoucím) rozhodnutím o umístění stavby nakonec nemusí vlastní těleso stavby dopravní nebo technické infrastruktury nacházet, a na rozdíl od něj dovozuje, že podmínkou splnění výluky je pouze taková forma (stupeň) územní plánovací dokumentace, která umožní učinit závěr v tom směru, zda ke zřízení veřejně prospěšné stavby věcné břemeno postačuje či nikoliv. Za situace, kdy v době rozhodování o vydání pozemků není ani zřejmé, zda se na nich bude veřejně prospěšná stavba skutečně nacházet či nikoliv, nelze o splnění překážky podle ustanovení § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 428/2012 Sb. vůbec uvažovat. Podle dovolatelky dále odvolací soud popřel ústavní rozměr projednávané věci, jakož i restitučního zákonodárství vůbec, odmítl-li zásadu *ex favore restitutionis*, formulovanou Ústavním soudem, a upřel jí nárok, čímž zasáhl do jejího ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) a do práva na spravedlivý proces. Úvahy odvolacího soudu o tom, že restituce, potažmo restituce církevní, postrádají ústavní rozměr a že spadají do roviny podústavního práva, jsou zjevně neudržitelné a v rozporu s čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR. Z hlediska systematického výkladu ustanovení § 101 stavebního zákona, je pak podle dovolatelky zřejmé, že Zásady územního rozvoje Královéhradeckého kraje nelze považovat za územně plánovací dokumentaci ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 písm. f) zákona č.

428/2012 Sb. Navrhla, aby dovolací soud usnesení odvolacího soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Přípustnost dovolání

6. 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. 2014. Po zjištění, že dovolání proti pravomocnému usnesení odvolacího soudu bylo podáno oprávněnou osobou (účastníkem řízení – žalobkyní) v zákonné lhůtě (§ 240 odst. 1 o. s. ř.) a že jde o rozhodnutí, proti kterému je dovolání přípustné podle ustanovení § 237 a § 245 a o. s. ř., neboť napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky [výkladu a aplikace ustanovení § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 428/2012 Sb. v případě, kdy oprávněná osoba uplatnila restituční nárok na vydání pozemků nacházejících se v koridoru rychlostní silnice R 35 (nyní dálnice D 35), jež byla v Zásadách územního rozvoje (schválené územně plánovací dokumentaci) stanovena jako veřejně prospěšná stavba dopravní infrastruktury], která v rozhodování dovolacího soudu nebyla dosud vyřešena, přezkoumal napadené usnesení ve smyslu ustanovení § 242 o. s. ř. bez nařízení jednání (§ 243a odst. 1 věta první o. s. ř.) a dospěl k závěru, že dovolání žalobkyně není opodstatněné.

IV. Důvodnost dovolání

7. 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 (§ 242 odst. 3 věta první o. s. ř.).

8. Podle ustanovení § 9 odst. 10 zákona č. 428/2012 Sb. rozhodl-li pozemkový úřad podle tohoto zákona, může být věc projednána v řízení podle části páté občanského soudního řádu. K řízení je v prvním stupni příslušný krajský soud.

9. Zákon č. 428/2012 Sb., ve znění nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 177/2013 Sb., stanoví v ustanovení § 1, že upravuje zmírnění některých majetkových křivd, které byly spáchány komunistickým režimem církvím a náboženským společnostem, které jsou ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona státem registrovanými církvemi a náboženskými společnostmi podle jiného právního předpisu (dále jen „registrované církve a náboženské společnosti“), v období od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990 (dále jen „rozhodné období“) a vypořádání majetkových vztahů mezi státem a registrovanými církvemi a náboženskými společnostmi.

10. Mezi účastníky řízení nebylo sporu o tom, jak bylo zjištěno již ve správním řízení, že žalobkyně je oprávněnou osobou podle ustanovení § 3 písm. b) zákona č. 428/2012 Sb., že stát je osobou povinnou podle ustanovení § 4 písm. a) tohoto zákona a § 22 odst. 9 zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, že předmětné nemovitosti byly žalobkyni odňaty způsobem uvedeným v ustanovení § 5 písm. c) zákona a že žalobkyně podala dne 30. 4. 2013 u účastnice výzvu k vydání (mimo jiné) předmětných nemovitostí.

11. Podle ustanovení § 6 citovaného zákona povinná osoba podle § 4 písm. a) a b) vydá oprávněné osobě nemovitou věc ve vlastnictví státu, která náležela do původního majetku registrovaných církví a náboženských společností a stala se předmětem majetkové křivdy, kterou utrpěla oprávněná osoba nebo její právní předchůdce v rozhodném období v důsledku některé ze skutečností uvedených v § 5.

12. Podle ustanovení § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 428/2012 Sb. platí, že věc nelze vydat v případě, že se jedná o část pozemku nebo stavby, která je potřebná pro uskutečnění veřejně prospěšné stavby

dopravní nebo technické infrastruktury, vymezenou ve schválené územně plánovací dokumentaci, pro kterou lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit; to neplatí, postačí-li pro veřejně prospěšnou stavbu zřízení věcného břemene.

13. Dovolací soud se ztotožňuje s právním názorem soudů obou stupňů, že výluku z vydání části pozemku nebo stavby uvedené v části věty před středníkem citovaného ustanovení lze aplikovat, jsou-li splněny kumulativně tři zákonem stanovené podmínky, a to 1) veřejně prospěšná stavba je vymezena v platné územně plánovací dokumentaci, 2) v případě konkrétního pozemku či stavby jsou splněny podmínky vyvlastnění a 3) pro veřejně prospěšnou stavbu nepostačí zřízení věcného břemene.

14. V Důvodové zprávě k zákonu č. 428/2012 Sb. se k citovanému ustanovení uvádí pouze to, že „veřejný zájem na vybudování veřejně prospěšných staveb dopravní a technické infrastruktury vyjádřený ve schválené územně plánovací dokumentaci je (rovněž) důvodem pro nevydání části nemovitosti, která je pro uskutečnění takové stavby potřebná“.

15. K podmínce 1) - veřejně prospěšná stavba je vymezena v platné územně plánovací dokumentaci:

16. Podle ustanovení § 2 odst. 1 písm. l) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), se rozumí veřejně prospěšnou stavbou stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci. Územně plánovací dokumentací se podle ustanovení § 2 odst. 1 písm. n) tohoto zákona rozumí 1. zásady územního rozvoje; 2. územní plán; 3. regulační plán.

17. Ustanovení § 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona dále stanoví, že práva k pozemkům a stavbám, potřebná pro uskutečnění staveb nebo jiných veřejně prospěšných opatření podle tohoto zákona, lze odejmout nebo omezit, jsou-li vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci a jde-li o veřejně prospěšnou stavbu dopravní a technické infrastruktury, včetně plochy nezbytné k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel.

18. Realizaci předmětné stavby dálnice D 35 [viz zákon č. 268/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, jež s účinností od 31. 12. 2015 zrušil kategorii rychlostních silnic, jakožto silnic I. třídy] v úseku Ú. - H. K., zahrnujícím i území obce Ch., je třeba bezesporu považovat za veřejně prospěšnou stavbu dopravní infrastruktury ve výše uvedeném smyslu, když takto je vymezena v platné územně plánovací dokumentaci, a to v části g) Zásad územního rozvoje Královéhradeckého kraje, vydaných zastupitelstvem Královéhradeckého kraje dne 8. 9. 2011, jež nabyly účinnosti dne 16. 11. 2011 [§ 2 odst. 1 písm. n) bod 1 stavebního zákona]. Námitka dovolatelky, že „z hlediska systematického výkladu ustanovení § 101 stavebního zákona vyplývá, že Zásady územního rozvoje Královéhradeckého kraje nelze považovat za územně plánovací dokumentaci ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 428/2012 Sb.“, je nesprávná, neboť toto ustanovení stanoví, k jakým pozemkům má obec, kraj nebo stát předkupní právo (odst. 1), jaká je povinnost vlastníka pozemku uvedeného v odstavci 1 v případě, kdy se vlastník rozhodne pozemek převést, a komu musí být tato nabídka doručena (odst. 2), dále je v něm stanovena lhůta, v níž může být předkupní právo uplatněno, a konečně za jakých podmínek je vlastník pozemku oprávněn nabídnout pozemek určený územním plánem nebo regulačním plánem pro účely podle odst. 1, a lhůta, po jejímž uplynutí předkupní právo v tomto případě zanikne (odst. 5) - k tomu srov. též komentář k tomuto ustanovení stavebního zákona publikovaný v informačním systému ASPI.

19. K podmínce 2) - v případě konkrétního pozemku či stavby jsou splněny podmínky vyvlastnění:

20. Vyvlastněním podle ustanovení § 2 písm. a) zák. č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), se rozumí odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem. Tento zákon představuje obecnou právní úpravu podmínek vyvlastnění, obecnou procesní úpravu vyvlastňovacího řízení a stanovení náhrady za vyvlastnění. Zákon vychází z ústavněprávního rámce článku 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle kterého vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu, a který navazuje na dodatkový protokol č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Obdobně stanoví ustanovení § 1038 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, že ve veřejném zájmu, který nelze uspokojit jinak, a jen na základě zákona lze vlastnické právo omezit nebo věc vyvlastnit.

21. Podle ustanovení 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění, je vyvlastnění přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Sleduje-li se vyvlastněním provedení změny ve využití nebo v prostorovém uspořádání území, včetně umístování staveb a jejich změn, lze je provést, jen jestliže je v souladu s cíli a úkoly územního plánování (odst. 2). Podle ustanovení § 4 odst. 1 tohoto zákona vyvlastnění lze provést jen v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem.

22. Veřejný zájem lze definovat jako neurčitý právní pojem, který na základě ustálené judikatury soudů (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 5. 1998, sp. zn. 10 Ca 65/98, nebo náleží Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. [III. ÚS 455/03](#)) musí být vykládán v souvislosti s konkrétním právním předpisem v individuálním případě. Pojem veřejný zájem není totiž užíván jen v zákoně o vyvlastnění, ale prolíná se celou řadou jiných právních předpisů, ve kterých může mít, pochopitelně vždy s ohledem na způsob jeho užití, jiný obsah. Veřejný zájem lze charakterizovat jako zájem obecně prospěšný, tj. zájem konkrétních osob v určitém celku, např. státu nebo územně samosprávném celku, který jim přináší všeobecný a všeobecně dostupný užitek, přičemž tento veřejný zájem je trvalý. Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ve věci James a ostatní proti Spojenému království (rozsudek ze dne 21. 2. 1986, série A č. 98) dospěl k závěru, že odejmutí majetku, pokud se tím sleduje legitimní sociální, ekonomická nebo jiná politika státu, lze považovat za odejmutí majetku ve veřejném zájmu - byť v tomto konkrétním případě měl prospěch „pouze“ jednotlivec. Veřejný zájem tedy nelze definovat, ale musí být vždy dohledáván pro konkrétní účel daný právním předpisem. Nejvyšší soud v rozsudcích ze dne 26. 10. 2016, sp. zn. [21 Cdo 4457/2015](#), a ze dne 26. 1. 2017, sp. zn. [21 Cdo 799/2016](#), v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. jeho rozsudek ze dne 28. 3. 2008, sp. zn. 2 Ao 1/2008) 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 ustanovení § 18 stavebního zákona.

23. Přípustnost vyvlastnění v době vydání rozhodnutí pozemkového úřadu v dané věci, vyplývala i z ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném od 1. 1. 2007 do 30. 12. 2015, podle něž bylo možné pro uskutečnění stavby dálnice, silnice nebo místní komunikace vlastnické právo ke stavbě, pozemku a zařízení vyvlastnit podle zvláštního právního předpisu, tj. podle zákona o vyvlastnění. Toto ustanovení bylo ovšem nadbytečné, protože výstavba dopravní infrastruktury je jako jeden z možných účelů vyvlastnění uvedena již ve stavebním zákoně [§ 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona], a to, že se v zákoně o pozemních komunikacích tato úprava opakuje, neznamena, že by kvůli tomu nemusely nové dálnice, silnice a místní komunikace naplnit požadavky stavebního zákona; naopak, aby bylo možné pozemek pro plánovanou dálnici, silnici či místní komunikaci vyvlastnit, musí být taková komunikace nejprve jako veřejně prospěšná stavba zanesena v územně plánovací dokumentaci.

24. Protože však citované právní předpisy řešily oblast výstavby pozemních komunikací pouze v některých speciálních ustanoveních a v ostatním odkazovaly na obecné právní předpisy, především na stavební zákon a na zákon o vyvlastnění, přičemž obecná právní úprava byla v některých ohledech nedostatečná pro urychlení dokončení výstavby rychlostní komunikace R 35 (nyní dálnice D 35), byl přijat zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury (dále jen zákon č. 416/2009 Sb.) – jak se výslovně uvádí v Důvodové zprávě k tomuto zákonu, který nabyl účinnosti dne 27. 11. 2009 a jehož účelem podle ustanovení § 1 je urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, a který modifikuje proces vyvlastňování u těch pozemních komunikací, jež jsou jako veřejně prospěšné stavby vymezeny v územně plánovací dokumentaci. Jeho ustanovení § 1 odst. 2 pak stanoví, že dopravní infrastrukturou se pro účely tohoto zákona rozumí a) stavby dálnic nebo silnic I. třídy nebo stavby s nimi související, b) stavby dopravní infrastruktury nebo stavby s nimi související umístované v plochách nebo koridorech vymezených v platné politice územního rozvoje, nebo c) v územně plánovací dokumentaci vymezené veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury nebo stavby s nimi související, a ustanovení § 3 odst. 1, že pro odejmutí nebo omezení práv k pozemkům nebo stavbám potřebným pro uskutečnění dopravní, vodní a energetické infrastruktury platí zákon o vyvlastnění, pokud tento zákon nestanoví jinak.

25. V Důvodové zprávě k tomuto zákonu se dále uvádí, že „veřejný zájem spočívá nejen na výstavbě veřejně prospěšné vybrané infrastruktury, ale ve veřejném zájmu je i urychlení její realizace a zabránění případnému zbytečnému či dokonce záměrnému prodlužování přípravy její výstavby, které zvyšuje i nároky na veřejné rozpočty. Účelem zákona je umožnit v této souvislosti zjednodušení a urychlení jednání o majetkoprávním vypořádání s vlastníky nemovitostí dotčených výstavbou, jakož i racionalizací příslušných správních řízení, při maximálním zachování oprávněných zájmů vlastníků dotčených nemovitostí i třetích osob. Právní podmínky pro maximální urychlení výstavby by měly být vytvořeny zejména stanovením lhůty pro vydání rozhodnutí ve správních řízeních, úpravou posuzování předběžných otázek a námitek, jakož i přerušování správních řízení v případech, kdy by někteří účastníci řízení mohli zneužívat institutů správního řádu a stavebního zákona k účelovému zdržování stavby. Na základě tohoto zákona lze dále očekávat, že dojde ke zvýšení kupních cen za nemovitosti vykupované za účelem výstavby vybrané infrastruktury, to však pouze do výše ceny obvyklé, jak by odpovídalo výši náhrady za vyvlastnění (což je plně v souladu s účelem nového zákona o vyvlastnění)“. Vybranou infrastrukturou podle Důvodové zprávy byla právě rychlostní silnice R 35. K ustanovení § 3 tohoto zákona Důvodová zpráva poukazuje na to, že „podle současného stavu právního řádu nemá stát právní nástroje k tomu, aby získal v co nejkratším časovém úseku pozemky a potřebná povolení pro realizaci veřejně prospěšné stavby veřejné infrastruktury, pozemních komunikací“.

26. V době, kdy v dané věci bylo vydáno rozhodnutí pozemkového úřadu, byl zákon č. 416/2009 Sb. již novelizován, a to zákonem č. 209/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní infrastruktury, zákonem č. 405/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění zákona č. 209/2011 Sb., a zákonem č. 178/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů. Způsob určování maximální výše ceny pro smluvní ujednání o nabytí práva k pozemku a způsob oceňování pozemku (popř. jiných věcných práv), který je vykupován státem nebo jím zřízenou organizací (zejm. Ředitelství silnic a dálnic, Správa železniční dopravní cesty) pro potřeby výstavby dopravní infrastruktury, je stanoven v ustanovení § 3b zákona č. 416/2009 Sb., ve znění citovaných právních předpisů, a to jako lex specialis ve vztahu k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky (§ 12 – maximální výše ceny při úplatném nabývání majetku), a k zákonu č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku (nevyužití institutu ceny zjištěné). [Naposledy byl zákon č. 416/2009 Sb. změněn

v ustanovení § 3b a dalších ustanoveních zákonem č. 49/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů.]

27. Stejně tak jako je třeba realizaci předmětné stavby dálnice D 35 (dříve rychlostní silnice R 35) v úseku Ú.-H. K., zahrnujícím i území obce Ch., považovat za veřejně prospěšnou stavbu dopravní infrastruktury vymezenou ve schválené územně plánovací dokumentaci, nelze pochybovat ani o tom, že uskutečnění této stavby je ve veřejném zájmu, z čehož nelze než dovést, že předmětné pozemky by bylo možno pro tento účel vyvlastnit formou odejmutí vlastnického práva v rozsahu (tj. v částech pozemků), který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění podle zákona o vyvlastnění v souvislosti s účelem a cíli zákona č. 416/2009 Sb. (ve věci vyvlastnění pozemků za účelem výstavby dálnice D 11, 1105/II O. - H. K. srov. důvody usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2017, sp. zn. [21 Cdo 3834/2016](#)).

28. K podmínce 3), že pro veřejně prospěšnou stavbu dálnice D 35 nepostačí zřízení věcného břemene:

29. Pakliže uskutečnění stavby dálnice D 35 v uvedeném úseku je ve veřejném zájmu, takže předmětné pozemky by bylo možno pro tento účel vyvlastnit formou odejmutí vlastnického práva v rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění podle zákona o vyvlastnění v souvislosti s účelem a cíli zákona č. 416/2009 Sb., pak je třeba přisvědčit právnímu názoru odvolacího soudu, že za účelem zjednodušení celého procesu majetkového vypořádání podle zákona č. 428/2012 Sb. nelze vydávat takové pozemky, jež by pravděpodobně stát v následném vyvlastňovacím řízení oprávněným osobám (resp. jejich právním nástupcům) vyvlastněním opět odňal. Aplikace ustanovení § 8 odst. 1 písm. f) části věty za středníkem zákona č. 428/2012 Sb. je tedy v daném případě v rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění podle zákona o vyvlastnění a podle zákona 416/2009 Sb., jímž je výstavba dálnice D 35, vyloučena, neboť zřízení věcného břemene pro tuto veřejně prospěšnou stavbu, jejíž uskutečnění je ve veřejném zájmu, nepostačuje.

30. Z hlediska restitučních předpisů (konkrétně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „zákon o půdě“) je pak možno poukázat na nálezh Ústavního soudu ze dne 14. 7. 2004, sp. zn. [IV. ÚS 176/03](#), v němž dovedil, že „při interpretaci a aplikaci restitučních předpisů je třeba vždy mít na zřeteli účel a předmět úpravy těchto předpisů. Pojmy a instituty obsažené v restitučních předpisech je proto třeba vykládat s ohledem na to, aby byl v maximální míře dosažen jejich účel, a rovněž s ohledem na to, že předmětem úpravy těchto předpisů jsou vztahy majetkoprávní, které jsou svou povahou občanskoprávními vztahy. Je třeba v konkrétním případě volit takovou interpretaci, která by směřovala k maximálnímu naplnění účelu restituční a současně respektovala proporcionalitu mezi omezením restitučního nároku na vydání původních pozemků a prosazením konkrétního veřejného zájmu. Za zjištěných skutkových okolností, při nichž je pozemek v nyní posuzované věci (travnatá plocha porostlá veřejnou zelení) užíván výhradně pro veřejné účely, není možné nalézt jakoukoli rozumnou proporcii mezi restitučním účelem a veřejným zájmem. Pro překážku, která spočívá v realizaci veřejného zájmu, nelze restituci v naturální formě uskutečnit. Nemůže-li restituent z objektivního důvodu užívat nemovitost, jež má být po kladném výroku o jeho vlastnictví předmětem potenciálního vydání podle zákona o půdě, nastává právní stav neslučitelný s účelem restituční, deklarovaným v preambuli a v ustanovení § 1 tohoto zákona“.

31. Ze závěrů uvedených v tomto nálehu vycházel Ústavní soud i v nálehu ze dne 1. 7. 2014, sp. zn. [I. ÚS 581/14](#), v němž taktéž odmítl vydání takové věci (veřejně přístupné travnaté plochy s porostem), která podléhá natolik intenzivní veřejnoprávní regulaci, která neumožňuje realizovat kteroukoliv ze složek vlastnických oprávnění. V tomto nálehu Ústavní soud (mimo jiné) dovedil, že „realizace

vlastnického práva předpokládá možnost výkonu vlastnických oprávnění - práva věc užívat, požívat její eventuální plody, nepřetržitě ji držet a případně s ní disponovat (ius utendi et fruendi, possidendi, disponendi). Konkrétní okolnosti tohoto případu však restituentovi brání ve výkonu jakékoli ze složek vlastnického práva. Individuální užívání veřejně přístupné travnaté plochy s porostem nepřipadá v úvahu. Totéž platí o držbě pozemku - ta by byla vzhledem k veřejné přístupnosti pozemku permanentně rušena. Jako relevantní se může jevit možnost s pozemkem disponovat, což by se dalo extenzivně dovodit ze závěrů nálezu Ústavního soudu sp. zn. [II. ÚS 747/2000](#). Není však reálné ani právně přípustné, kdyby měl restituent využívat pozemek, který by mu byl vydán ve výše popsáném stavu, k právnímu obchodu. Pak by nezbyvalo než dovodit, že v případě převodu pozemku z restituenta na jinou osobu by šlo o prodej spekulativní, uskutečňovaný s cílem konfrontovat majetkové požadavky vlastníka pozemku s institucí veřejné moci, která řádné užívání pozemku garantuje. Převod pozemku by se ocitl v rozporu s dobrými mravy, což v aktuální podobě zapovídá ustanovení § 2 odst. 3 občanského zákoníku. Takto vytyčené premisy platí tím spíše, že ani po případné naturální restituci, ale ani po případném převodu pozemku by se nedala očekávat změna jeho účelového určení. Je-li pozemek veřejným statkem, pak je vysoce nepravděpodobné, že by restituent či jiný vlastník pozemku dosáhl v budoucnu změny územního plánu, která by jediná mohla vést k tomu, že by se pozemek stal skutečným předmětem výkonu vlastnických oprávnění. Shrnutí: rozhodnutím ve prospěch oprávněné osoby s následnou restitucí předmětného pozemku by došlo ke vzniku tzv. holého vlastnictví (nuda proprietas), což není účelem restitučního procesu, jinak jistě směřujícího k alespoň částečnému zmírnění majetkových křivd způsobených oprávněným osobám totalitní mocí v rozhodném období. Pro vyprázdněný obsah konkrétního vlastnického práva vede analýza prvního kroku testu proporcionality k závěru o výlučném naplnění funkce veřejného statku a nemožnosti výkonu vlastnických oprávnění jednotlivce. Jak ke kolizi základního práva a veřejného statku uvádí plenární nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996 sp. zn. [Pl. ÚS 15/96](#), je nutné stanovit podmínky, při jejichž splnění má prioritu buď základní právo, nebo veřejný statek. Základem je tedy maxima, podle níž lze omezit základní právo pouze v zájmu jiného základního práva či svobody nebo - což je relevantní nyní - v zájmu veřejného statku jako hodnoty. Výsledek testu proporcionality v jeho prvním kroku tedy nezbyvá než vyhodnotit tak, že účel omezení základního práva, jehož předpokladem je nabytí vlastnického práva k pozemku formou restituce, nemůže být naplněn. Zjištěné skutečnosti a jejich právní důsledky svědčí ve prospěch zachování veřejného statku a užívání pozemku dosavadním způsobem". Z judikatury Nejvyššího soudu k dané problematice srov. např. usnesení ze dne 24. 5. 2007, sp. zn. [28 Cdo 1583/2007](#), či rozsudek ze dne 1. 9. 2016, sp. zn. [28 Cdo 3938/2015](#).

32. O obdobnou situaci se jedná i v daném případě, neboť žalobkyně (pokud by jí byly vydány celé předmětné pozemky) by ve vztahu k jejich částem nezbytně nutným k výstavbě dálnice D 35 nemohla realizovat svá vlastnická práva, neboť ani po případné jejich naturální restituci by se nedala očekávat změna jejich účelového určení, došlo by ve vztahu k nim pouze ke vzniku tzv. holého vlastnictví, což není účelem restitučního procesu. Ostatně, jak zdůraznil již odvolací soud, zmírnění majetkových křivd podle zákona č. 428/2012 Sb. spočívá - na rozdíl od ostatních restitučních předpisů - jednak ve vydání konkrétních odňatých věcí oprávněným osobám a dále ve formě paušální finanční náhrady vyplácené státem za některé věci, které se podle tohoto zákona nevydávají (srov. § 15 a § 16 tohoto zákona).

33. Dovolací soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že rozhodujícím hlediskem pro posouzení otázky, ve kterých případech je ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 428/2012 Sb. pro uskutečnění veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury, vymezené ve schválené územně plánovací dokumentaci, nutné právo k části pozemku vyvlastnit (formou odnětí vlastnického práva), a kdy naopak postačí zřízení věcného břemene, je okolnost, zda restituent by mohl k této části pozemku dotčené takovou stavbou po jejím vydání realizovat své vlastnické právo, či nikoliv. Jen takto je třeba právní názory odvolacího soudu upřesnit, což však nic nemění na tom, že

v daném případě nelze předmětné pozemky v rozsahu nezbytně nutném k uskutečnění stavby dálnice D 35 žalobkyni vydat.

34. Princip *ex favore restitutionis*, z něhož Ústavní soud již od svých prvních rozhodnutí v restitučních věcech vycházel a jenž zdůrazňoval (viz jeho nálezy ze dne 21. 12. 1992, sp. zn. [I. ÚS 597/92](#), ze dne 18. 1. 1996, sp. zn. [I. ÚS 154/95](#), ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. [I. ÚS 754/01](#), a ze dne 29. 4. 2010, sp. zn. [II. ÚS 2896/09](#)) a na nějž dovolatelka poukázala již v žalobě, v dané věci uplatnit nelze, neboť by to bylo proti smyslu a účelu zákona č. 428/2012 Sb., jímž je zmírnění některých majetkových křivd, a v rozporu se všemi citovanými právními předpisy, jakož i s výše zmíněnými nálezy Ústavního soudu, neboť v daném případě veřejný zájem na výstavbě dálnice D 35 převyšuje nad restitučním nárokem žalobkyně. Snaha o volbu interpretace vstřícné vůči oprávněným osobám totiž nemůže vést k tomu, aby soudy překračovaly zákonný režim majetkového vyrovnání s církvemi. Zakotvení právního rámce pro nápravu historických bezpráví z doby nesvobody bylo úlohou demokraticky konstituovaného zákonodárského sboru; naproti tomu soudy nemohou politickou reprezentací zvolené pojetí nápravy majetkových křivd uzpůsobovat vlastním představám o žádoucí míře kompenzace újmy, již církve a náboženské společnosti v minulosti utrpěly.

35. K namítanému porušení čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod dovolací soud připomíná, že ústavní ochrana se vztahuje k vlastnickému právu již konstituovanému, nikoliv k uplatněnému restitučnímu nároku (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 4. 1995, sp. zn. [I. ÚS 3/94](#), ze dne 4. 10. 2000, sp. zn. [II. ÚS 42/97](#), ze dne 14. 3. 2007, sp. zn. [IV. ÚS 680/05](#), ze dne 3. 5. 2001, sp. zn. [II. ÚS 719/2000](#), a dále usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2008, sp. zn. [I. ÚS 1430/08](#), či ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. [I. ÚS 2655/15](#), jakož i rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 6. 2016, sp. zn. [28 Cdo 1246/2016](#); podobně k aplikovatelnosti čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod srov. např. rozhodnutí velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Malhous proti České republice č. 33071/96 ze dne 13. 12. 2000).

36. Pokud dovolatelka odvolacímu soudu vytýká, že jeho závěr o tom, že u staveb dopravní infrastruktury dochází po jejich realizaci ve většině případů ke znemožnění užívání nemovitosti k původnímu účelu, a poté zpravidla i ke změně druhu pozemku, je neurčitý a pro danou věc nerozhodující, pak v tomto ohledu je možno odkázat na závěry obsažené v citovaném nálezu Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2014, sp. zn. [I. ÚS 581/14](#).

37. Souhlasit nelze ani s námitkou dovolatelky, že v době, kdy uplatnila nárok na vydání pozemků, předpokládal zákon o pozemních komunikacích (ve znění účinném od 1. 1. 2007 do 30. 12. 2015) v ustanovení § 17 odst. 1 výslovně, že věcné břemeno je právem, které postačuje ke zřízení stavby komunikace ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 428/2012 Sb., a to včetně dálnice, silnice a místní komunikace (ex lege), a že z tohoto důvodu není správný právní názor odvolacího soudu, že „šlo toliko o výslovnou deklaraci, resp. zjednodušení možnosti zřízení (v zásadě bez nutnosti prokazování veřejného zájmu) věcného břemene ve vyvlastňovacím řízení za účelem výstavby nové pozemní komunikace, přičemž možnost vyvlastnění formou odnětí vlastnického práva tím však vyloučena nebyla“. Předně, jak správně dovedl odvolací soud, druhá věta tohoto ustanovení pouze definovala právo odpovídající věcnému břemenu, a to tak, že je právem, které podle zvláštního právního předpisu opravňuje stavebníka ke zřízení požadované stavby na dotčeném pozemku, přičemž však věta první tohoto ustanovení nevyklučovala vyvlastnění formou odnětí vlastnického práva, a odstavec 2 tohoto ustanovení stanovil, že jestliže byla zřízena stavba dálnice, silnice nebo místní komunikace na cizím pozemku a vlastníku této stavby se prokazatelně nepodařilo dosáhnout majetkoprávního vypořádání s vlastníkem pozemku, je příslušný speciální stavební úřad oprávněn na návrh vlastníka stavby zřídit věcné břemeno, které je nezbytné pro výkon vlastnického práva ke stavbě.

38. Podle ustanovení § 17 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném od 31. 12.

2015, odvolací soud argumenty žalobkyně uvedené v žalobě a v jejím vyjádření k odvolání účastnice neposuzoval, jak z odůvodnění jeho rozhodnutí vyplývá.

39. Výtka dovolatelky, že odvolací soud se nevypořádal s její námitkou, že „rovněž stát ve vztahu ke svému majetku postupuje totožným způsobem a sleduje stejná hlediska pro zachování majetku České republiky“, je nepřipadná, neboť předmětné pozemky nejsou v jejím vlastnictví, nýbrž ve vlastnictví České republiky a právo hospodaření k nim vykonává Státní pozemkový úřad.

40. Přisvědčit nelze ani námitkám dovolatelky, že „podmínkou splnění výluky podle ustanovení § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 428/2012 Sb. je pouze taková forma (stupeň) územní plánovací dokumentace, která umožní učinit závěr v tom směru, zda ke zřízení veřejně prospěšné stavby věcné břemeno postačuje či nikoliv“, a že „za situace, kdy v době rozhodování o vydání pozemků není ani zřejmé, zda se na nich bude veřejně prospěšná stavba skutečně nacházet či nikoliv, nelze o splnění překážky podle ustanovení § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 428/2012 Sb. vůbec uvažovat“. V tomto ohledu je třeba poukázat na již citované ustanovení § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona, které výslovně stanoví, že územně plánovací dokumentací se rozumí 1. zásady územního rozvoje; 2. územní plán; a 3. regulační plán. V daném případě bylo zjištěno, že Zastupitelstvem Královéhradeckého kraje byly dne 8. 9. 2011 vydány Zásady územního rozvoje Královéhradeckého kraje, jež nabyly účinnosti dne 16. 11. 2011, v jejichž části g) je stavba rychlostní silnice R 35 v úseku Ú.-H. K., zahrnujícím i území obce Ch., vymezena jako veřejně prospěšná stavba; jde tedy o územně plánovací dokumentaci, jež odpovídá stavebnímu zákonu, jakož i zákonu č. 416/2009 Sb.

41. Odvolacímu soudu nelze ani důvodně vytýkat, že k návrhu účastnice sdělil při ústním jednání dne 8. 9. 2016 podstatný obsah stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj ČR ze dne 3. 6. 2015, č. j. 22503/2015-81, a sdělení ministryně pro místní rozvoj ze dne 24. 7. 2015, č. j. 24076/2015-82, neboť z těchto listin nečinil žádná zjištění o stavu věci (srov. § 125 o. s. ř.), a kromě toho je nanejvýš vhodné, aby se soud informoval a účastníky řízení seznámil s tím, jak na řešenou právní problematiku nahlízejí další státní orgány a organizační složky státu.

42. Protože usnesení odvolacího soudu je správné a protože nebylo zjištěno, že by toto rozhodnutí bylo postiženo 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 žalobkyně podle ustanovení § 243d písm. a) o. s. ř. zamítl. (Důvody, pro něž odvolací soud rozsudek soudu prvního stupně usnesením zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení a jež jsou ostatně v její prospěch, dovolatelka dovoláním nenapadla, a proto je dovolací soud nemohl přezkoumat – srov. § 242 odst. 3 větu první o. s. ř.).