

Česká republika  
NÁLEZ  
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků o ústavní stížnosti stěžovatelů **P. G. a M. G.**, právně zastoupených JUDr. Václavem Hochmannem, advokátem, se sídlem Rašínova 68, Zlín, proti usnesení **Nejvyššího soudu** ze dne 4. 3. 2014, č. j. 21 Cdo 79/2014-442, a proti rozsudku **Vrchního soudu v Olomouci** ze dne 23. 10. 2013, č. j. 1 Co 210/2013-390, za účasti Nejvyššího soudu a Vrchního soudu v Olomouci jako účastníků řízení, a **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, zastoupeného Jiřím Drápalem, advokátem, se sídlem ve Vsetíně, Horní náměstí č. p. 12, jako vedlejšího účastníka řízení *takto*:

**I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 4. 3. 2014, č. j. 21 Cdo 79/2014-442, a rozsudkem Vrchního soudu v Olomouci ze dne 23. 10. 2013, č. j. 1 Co 210/2013-390, došlo k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, zaručujícího právo každého domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu, a v důsledku toho i k porušení čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, zakotvujících právo vlastnit majetek a ochranu vlastnictví.**

**II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 3. 2014, č. j. 21 Cdo 79/2014-442, a rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 23. 10. 2013, č. j. 1 Co 210/2013-390, se proto ruší.**

**Odůvodnění:**

**I.**

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 25. 3. 2014, která po formální stránce splňuje náležitosti požadované zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatelé domáhají zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, neboť jimi bylo zasaženo do jejich ústavně zaručených práv zakotvených v článku 11 odst. 1 a 4, v článku 36 odst. 1 a 2 a v článku 38 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a dále v článku 90 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Stěžovatelé mají také za to, že došlo k zásahu do jejich práv zakotvených v článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, v článku 14 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, článku 17 Všeobecné deklarace lidských práv a v článku 17 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie.

## II.

2. Stěžovatelé v ústavní stížnosti vyjadřují svůj nesouhlas se závěrem Nejvyššího soudu a Vrchního soudu v Olomouci, že správní orgány stanovily výši náhrady za vyvlastnění správně, když ji přiznaly v souladu s v rozhodující době platnou právní úpravou ve výši úřední ceny v částce 1 482 000 Kč. Stěžovatelé poukazují na skutečnost, že jejich pozemky měly ke dni 12. 3. 2004 (tj. ke dni vydání rozhodnutí odvolacím správním orgánem) podle znaleckého posudku Ing. Tomáše Dostála, kterého k vypracování znaleckého posudku ustanovil Krajský soud v Brně, tržní hodnotu 11 139 700 Kč. Stěžovatelům však byla vedlejším účastníkem vyplacena pouze částka 1 482 000 Kč stanovená správním rozhodnutím coby náhrada za vyvlastnění. Dle přesvědčení stěžovatelů tak v jejich věci nastala situace, kterou ve svých rozhodnutích Evropský soud pro lidská práva hodnotí jako vlastníkům majetku uložené „nepřiměřené břemeno“, které nelze tolerovat. Stěžovatelé upozorňují na to, že jejich vlastnické právo není pouze pod ochranou článku 11 Listiny základních práv a svobod, ale je chráněno i mezinárodními smlouvami, které byly postupem Nejvyššího soudu a Vrchního soudu v Olomouci porušeny, stejně tak nebyla respektována relevantní judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Stěžovatelé také napadají výrok dovolacího soudu o nákladech řízení, neboť vedlejší účastník je státní příspěvkovou organizací, a tudíž jím vynaložené náklady na právní zastoupení nejsou ve světle judikatury Ústavního soudu náklady účelně vynaloženými.

## III.

3. Ve smyslu § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), umožnil Ústavní soud účastníkům řízení i vedlejšímu účastníkovi, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti.
4. Vrchní soud v Olomouci ve vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že stěžovatelé opírají ústavní stížnost o argumenty, se kterými se Vrchní soud v Olomouci dostatečně vypořádal, a odkazuje tedy na odůvodnění svého rozhodnutí a napadené rozhodnutí Nejvyššího soudu.
5. Vedlejší účastník se ztotožňuje s právním názorem Vrchního soudu v Olomouci a Nejvyššího soudu a podotýká, že v souvislosti s výstavbou severovýchodního obvodu města Otrokovice byla realizována řada výkupů pozemků a kupní cena se vždy rovnala ceně úřední, stejně tak do 30. 6. 2006 postupoval vedlejší účastník v celé České republice, pouze zcela mimořádně mohlo navýšení náhrady za vyvlastnění nad úřední cenu povolit Ministerstvo financí. Ve věci stěžovatelů o povolení výjimky požádal vedlejší účastník, veden snahou o co nejrychlejší započetí stavby, výjimka však povolena nebyla. Vedlejší účastník má za to, že k porušení práva stěžovatelů na ochranu vlastnictví nedošlo, neboť náhrada za vyvlastnění jim byla poskytnuta zcela v souladu s tehdy platnou právní úpravou. Přiznání náhrady v ceně obvyklé by naopak znamenalo pravou retroaktivitu, která i dle ustálené

judikatury Ústavního soudu není přípustná. Vedlejší účastník nesouhlasí ani s návrhem stěžovatelů na přerušení řízení a položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. Soudní dvůr Evropské unie by měl rozhodovat především o předběžných otázkách, které mohou ovlivnit celou řadu kauz. Vzhledem ke skutečnosti, že od 1. 7. 2006 se náhrada za vyvlastnění poskytuje ve výši ceny obvyklé, je spor stěžovatelů o výši náhrady za vyvlastnění před 1. 7. 2006 v České republice jedním z posledních, ne-li vůbec poslední.

6. Stěžovatelé ve své replice zdůraznili, že již před 1. 7. 2006 byla součástí právního řádu České republiky také Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění jejích protokolů (dále jen „Úmluva“), tedy i článek 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, který měl být, včetně judikatury Evropského soudu pro lidská práva provádějící jeho výklad, ve věci stěžovatelů aplikován. Z tohoto důvodu proto nemůže být uvažováno o retroaktivitě. Vedlejší účastník dle stěžovatelů navíc pomíjí skutečnost, že obecné soudy rozhodovaly v řízení podle části páté občanského soudního řádu v tzv. plné jurisdikci, takže mohly a měly aplikovat pro stěžovatele příznivější zákonnou úpravu. Tvrzení vedlejšího účastníka, že daný spor o výši náhrady za vyvlastnění před 1. 7. 2006 je v České republice pravděpodobně poslední, nepovažují stěžovatelé za argument pro to, aby jejich ústavní stížnosti nebylo vyhověno, poněvadž stěžovatelům nelze klást k tíži, že jiní vyvlastňovaní svá práva nehájili a spokojili se s náhradou za vyvlastnění svého majetku toliko v podobě úřední ceny.

#### IV.

7. Z obsahu spisu Krajského soudu v Brně sp. zn. 35 C 28/2008, který si Ústavní soud vyžádal, vyplývají následující skutečnosti. Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 28. 3. 2013, č. j. 35 C 28/2008-350, byla stanovena výše náhrady za vyvlastnění pozemků pozemková parcela č. 3412/120 - orná půda o výměře 5663 m<sup>2</sup>, a pozemková parcela č. 3413/45 - orná půda o výměře 512 m<sup>2</sup>, zapsaných v katastru nemovitostí u Katastrálního úřadu Zlín na listu vlastnictví č. 999 pro obec Otrokovice a katastrální území Otrokovice v částce 11 139 700 Kč (výrok I.). Tímto rozsudkem bylo nahrazeno rozhodnutí Městského úřadu Otrokovice, stavebního úřadu č. 349/2003 o vyvlastnění ze dne 4. 12. 2003, č. j. SÚ/1860/2002/18873/2002/OŠK, ve znění rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního úřadu ze dne 12. 3. 2004, č. j. KUZL 1728/04 ÚP-Do, v části, jíž byla stanovena výše náhrady za vyvlastnění uvedených pozemků (výrok II.). Rozsudek soudu prvního stupně napadl vedlejší účastník odvoláním, o kterém rozhodl Vrchní soud v Olomouci rozsudkem ze dne 23. 10. 2013, č. j. 1 Co 210/2013-390, tak, že žalobu stěžovatelů zamítl. Proti rozsudku odvolacího soudu podali stěžovatelé dovolání, které bylo napadeným usnesením dovolacího soudu jako nepřípustné odmítnuto.

#### V.

8. Podle ustanovení § 44 zákona o Ústavním soudu nebyl-li návrh mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením odmítnut, nařídí Ústavní soud ústní jednání, lze-li od tohoto jednání očekávat další objasnění věci. Za splnění podmínek daných tímto zákonným ustanovením rozhodl o věci Ústavní soud s upuštěním od ústního jednání.

## VI.

9. Ústavní stížnost posuzoval Ústavní soud z hlediska kompetencí daných mu Ústavou, tj. z pozice soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který není další instancí v systému obecného soudnictví (čl. 91 Ústavy), není soudem nadřízeným obecným soudům a obdobně jiným orgánům veřejné moci a jako takový je oprávněn do jejich rozhodovací pravomoci zasahovat pouze za předpokladu, že nepostupují v souladu s právy obsaženými v hlavě páté Listiny [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. S ohledem na zjištěné skutečnosti dospěl k závěru, že k porušení práv obsažených v Listině a dále níže citovaných mezinárodních smlouvách o lidských právech, opravňujícím zásah Ústavního soudu, došlo.
10. Ústavní soud předesílá, že v dané věci se jedná o aplikaci § 111 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2006, který stanovil, že náhradu za vyvlastnění, způsob náhrady, kdo a komu náhradu poskytuje, popřípadě maximální výši náhrady, stanoví obecně závazný právní předpis. Tímto předpisem byla vyhláška č. 122/1984 Sb., o náhradách při vyvlastnění staveb, pozemků, porostů a práv k nim (dále jen „vyhláška č. 122/1984 Sb.“), dle jejíhož § 2 odst. 1 se náhrada za stavby, pozemky a porosty občanům a jiným organizacím než socialistickým, stanoví ve výši ceny zjištěné podle platných cenových předpisů. Platnými cenovými předpisy byly zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 540/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění vyhlášky č. 452/2003 Sb. Citovaná právní úprava účinná do dne 30. 6. 2006 byla postavena na tom, že se při stanovení náhrady vychází z ceny „úřední“, teprve novelizací stavebního zákona zákonem č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, bylo s účinností od 1. 7. 2006 možno přiznat za vyvlastněnou nemovitost cenu obvyklou (tržní).
11. Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2013, č. j. 35 C 28/2008-272, byl podle § 127 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), stanoven k vypracování znaleckého posudku znalec z oboru ekonomika – ceny a odhady nemovitostí Ing. Tomáš Dostál. Podle znaleckého posudku ze dne 21. 2. 2013 č. 860-12-2013, proti němuž účastníci nevznesli námitky a jehož obsah a závěry znalec potvrdil při jednání, byla cena předmětných nemovitostí podle cenového předpisu, tedy vyhlášky č. 452/2003 Sb., kterou se mění vyhláška č. 540/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), stanovena částkou 524 200 Kč. Obvyklou cenu předmětných nemovitostí znalec určil částkou 11 139 700 Kč. Soud prvního stupně, vycházejce

z článku 11 odst. 4 Listiny, článku 1 věty druhé Dodatkového protokolu k Úmluvě, článku 17 odst. 1 věty druhé Listiny základních práv Evropské unie a § 128 odst. 2 tehdy účinného zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, týkajících se obecně poskytnutí náhrady za zbavení majetku, a dále z dotčených cenových předpisů, dospěl k závěru, že zaplacením úředně stanovené ceny pozemku ve výši 1 482 000 Kč nebyla splněna ústavní a zákonná podmínka poskytnutí náhrady za vyvlastnění, která k uskutečnění svého smyslu a účelu musí být přiměřená a spravedlivá. Soud prvního stupně dovodil, že těmto požadavkům odpovídá jedině cena obvyklá (tržní), což je cena, za niž lze vyvlastněnou věc v daném čase a místě prodat, která vychází z reálné hodnoty vyvlastňované věci a představuje adekvátní náhradu majetkové újmy způsobené ztrátou vlastnictví. Soud proto učinil závěr, že stěžovatelům přísluší právo na náhradu za vyvlastnění rovnající se obvyklé ceně ve výši 11 139 700 Kč. Vrchní soud v Olomouci k odvolání vedlejšího účastníka ale tento závěr popřel tím, že žalobu stěžovatelů zamítl svým rozsudkem ze dne 23. 10. 2013, č. j. 1 Co 210/2013-390, což následně potvrdil i Nejvyšší soud, který usnesením ze dne 4. 3. 2014, č. j. 21 Cdo 79/2014-442, odmítl jako nepřipustné dovolání stěžovatelů.

12. Ústavní soud si je vědom skutečnosti, že v rozhodné době (do 30. 6. 2006) účinný stavební zákon a na něj navazující cenové předpisy stanovily jako náhradu za vyvlastněný majetek cenu úřední, nikoli cenu obvyklou (tržní). Ústavní soud však ve své konstantní judikatuře již mnohokrát konstatoval, že netoleruje orgánům veřejné moci a především obecným soudům formalistický postup za použití v podstatě sofistikovaného odůvodňování zřejmé nespravedlnosti. Zdůraznil přitom mj., že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku a že povinnost soudů nalézat právo neznamena pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad [(srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.), nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 19/98 ze dne 3. 2. 1999 (N 19/13 SbNU 131; 38/1999 Sb.)].
13. Při výkladu a aplikaci právních předpisů tedy nelze opomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, v němž jsou vždy přítomny i principy uznávané demokratickými právními státy. Ústavní soud rovněž několikrát uvedl, že z pohledu ústavněprávního je nutno stanovit podmínky, při splnění kterých nesprávná aplikace podústavního práva obecnými soudy má za následek porušení základních práv či svobod jednotlivce. Ústavní soud spatřuje tyto podmínky zejména v následujících okolnostech: Základní práva a svobody v oblasti podústavního práva působí jako regulativní ideje, pročež na ně obsahově navazují komplexy norem podústavního práva. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. přepjatý formalismus), pak zakládá dotčení na základním právu a svobodě [např. nález sp. zn. III. ÚS 150/99 ze dne 20. 1. 2000 (N 9/17 SbNU 73)].
14. Ústavní soud ve své judikatuře stojí na stanovisku [např. nález sp. zn. III. ÚS 3749/13 ze dne 29. 4. 2014, nebo nález sp. zn. II. ÚS 862/10 ze dne 19. 5. 2010 (N 110/57 SbNU 403)], že Ústavní soud i obecné soudy jsou povinny dodržovat rovněž

Úmluvu, která je součástí právního řádu (čl. 10 Ústavy), a to v interpretaci podávané Evropským soudem pro lidská práva. Tato vázanost vnitrostátních soudů Úmluvou a rozhodnutími Evropského soudu pro lidská práva plyne jak ze základních ustanovení Ústavy (čl. 1 odst. 1 a čl. 10), tak specificky též z čl. 87 odst. 1 písm. i) a čl. 95 odst. 1 Ústavy. V opačném případě, kromě jiného, vystavují Českou republiku riziku nastoupení mezinárodněprávní odpovědnosti za porušení závazků z ní plynoucích. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 310/05 ze dne 15. 11. 2006 (N 211/43 SbNU 357), „*Bezprostřední aplikovatelnost mezinárodních smluv zahrnuje též povinnost českých soudů a jiných orgánů veřejné moci přihlížet k interpretaci těchto smluv příslušnými mezinárodními tribunály jako orgány povolanými autoritativně se vyslovovat k interpretaci mezinárodních smluv. To se pochopitelně vztahuje též na interpretaci Evropské úmluvy Evropským soudem pro lidská práva (dále také „ESLP“), přičemž relevance rozhodnutí ESLP dosahuje v českém právu ústavněprávní kvality.... Rozhodnutí ESLP představují významné interpretační vodítka pro aplikaci Evropské úmluvy. Orgány veřejné moci, na prvním místě pak soudy, jsou proto povinny přihlížet k judikatuře ESLP jak ve věcech, kde rozhodovaly v řízeních proti České republice, tak i ve věcech, které se sice týkají jiného členského státu Evropské úmluvy, pokud tyto věci mají, podle své povahy, význam též pro interpretaci Evropské úmluvy v českém kontextu....“.*

15. V projednávané věci stěžovatelé v řízení před obecnými soudy opakovaně na závazky vyplývající pro Českou republiku z mezinárodních smluv a judikatury Evropského soudu pro lidská práva poukazovali, Nejvyšší soud a Vrchní soud v Olomouci se však v napadených rozhodnutích těmito otázkami vůbec nezabývaly a v této souvislosti odkázaly na usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1163/12, ve kterém Ústavní soud v obdobné věci neshledal prostor pro aplikaci principu proporcionality v návaznosti na obsah čl. 95 odst. 1 Ústavy, a to „*i z toho důvodu, že v daném případě nejde jen o relaci (proporcionalitu) vyvlastněného majetku a peněžité náhrady, nýbrž i o vztah (proporcionalitu), pokud se týče stěžovatelů a okruhu subjektů nacházejících se v daném čase v téže situaci jako oni. Jinými slovy, navzdory tomu, že se může v konkrétních případech jednat o záležitosti co do jejich posouzení hraniční, nutno vzít současně v úvahu, že korelátům ústavního principu nezávislosti soudů je rovněž ústavně zakotvená povinnost postupovat v rámci této jejich nezávislosti tak, aby nedocházelo k narušení rovného postavení osob nalézajících se ve shodných situacích“.*
16. Druhý senát Ústavního soudu v nyní projednávané věci dospěl k závěrům odlišným od závěrů vyslovených ve výše citovaném usnesení. Takový postup není v rozporu s článkem 89 odst. 2 Ústavy, který stanoví závaznost vykonatelných nálezů pro všechny orgány i osoby a dopadá i do rozhodovacích poměrů Ústavního soudu samého, netýká se však usnesení, která tuto všeobecnou závaznost nemají. Ústavní soud podotýká, že ve shora citovaném usnesení se otázkou kolize práva stěžovatelů na spravedlivou náhradu za vyvlastněný majetek s právy zaručenými Listinou, Ústavou, Úmluvou, Mezinárodním paktem o občanských a politických právech, Všeobecnou deklarací lidských práv a Listinou základních práv Evropské unie nijak nezabýval. V posuzované věci je naopak stěžovateli namítané porušení jejich práv zakotvených v uvedených pramenech práva pro Ústavní soud stěžejním důvodem, pro který shledal důvodnost ústavní stížnosti. K tomu přistupují i odlišné skutkové okolnosti spočívající v délce řízení, kdy na rozdíl od věci vedené pod sp. zn. IV. ÚS 1163/12 rozhodl Krajský soud v Brně o výši náhrady za vyvlastnění téměř deset let

poté, co byla náhrada za vyvlastnění původně stanovena Městským úřadem Otrokovice. Časový aspekt přitom v otázce přiznání náhrady za vyvlastněný majetek hraje zásadní roli, neboť s plynutím času dochází k prohlubování disproporce mezi cenou stanovenou vyhláškou č. 122/1984 Sb. a spravedlivou náhradou představovanou cenou tržní.

17. Charakteristiku situace na poli právní úpravy vyvlastnění do 1. 7. 2006 zahrnuje důvodová zpráva k zákonu č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve které je poukazováno na to, že náhrada za vyvlastnění, zjišťovaná podle překonané „náhradové vyhlášky“ a cenového předpisu, mohla být v mnoha případech výrazně odlišná od ceny v místě obvyklé, které by vyvlastňovaný docílil při smluvním převodu. Doslova se uvádí, že uvedená „náhradová vyhláška“ č. 122/1984 Sb. je v důsledku nastalých společenských a ekonomických změn překonaná a v praxi téměř nepoužitelná. Nově je obecný princip, že náhrada za vyvlastnění musí být přiměřená a spravedlivá, zaručován ustanovením, že určená náhrada musí korespondovat s cenou obvyklou. Tento pojem je běžně užíván a je obsažen v cenových předpisech. Využití obvyklé ceny bude respektovat princip plné náhrady za srovnatelné nemovitosti, popřípadě práva v daném místě a čase. V důvodové zprávě je výslovně odkazováno na nutnost respektování lidských práv a základních svobod, jak ji stanoví článek 6 odst. 1 a článek 49 Smlouvy o Evropské unii. Výslovně se hovoří o ochraně vlastnického práva zakotveného (tehdy) v návrhu Listiny základních práv, která je součástí návrhu Smlouvy, zakládající Ústavu pro Evropu, a v Úmluvě, konkrétně v článku 1 Dodatkového protokolu k ní. V důvodové zprávě se dále uvádí, že platná právní úprava vyvlastnění obsažená ve stavebním zákoně vychází z koncepce navržené v polovině 70. let, a jako taková ve své době odpovídala potřebám centrálního řízení a plánování hospodářství. Po roce 1989 doznala původní úprava některých přímých a nepřímých změn, které měly za hlavní cíl odstranit zásadní disproporce vůči novým politickým a hospodářským podmínkám. Ústavní soud už ve své judikatuře vztahující se k období společenské transformace s odvoláním na Evropský soud pro lidská práva (rozsudek ve věci *Streletz, Kessler a Krenz proti Německu* ze dne 22. 3. 2003, stížnost číslo 34044/96, 35532/97 a 44801/98) uvedl, že „[J]e oprávněn vyžadovat, aby i obecné soudy v demokratickém právním státě aplikovaly rozhodná zákonná ustanovení, která platila v dřívějším nedemokratickém režimu, ve světle zásad, jimiž se řídí právní stát“ [nález sp. zn. II. ÚS 583/01 ze dne 16. 12. 2003 (N 146/31 SbNU 299)]. Zkušenosti a poznatky získané z aplikace stavebního zákona jako celku prokázaly potřebu formulovat novou koncepci obsahu jeho úpravy a přitom zachovat a využít ty zásady právní úpravy, které se v posledních desetiletích osvědčily jak v naší současné úpravě, tak i v zemích s nepřetržitým demokratickým právním vývojem. Jeho součástí již nebude úprava vyvlastnění práv k pozemkům a stavbám, a to z toho důvodu, že svým posláním a významem se otázky vyvlastnění nejeví jako zcela organická součást stavebního zákona. Právní úprava vyvlastnění si tak vyžaduje samostatnou zákonnou úpravu. Se změnou právní úpravy se mění i stanovení výše náhrady, která je nově stanovena na úrovni ceny obvyklé, a koresponduje tak s cenou, kterou by vyvlastňovaný získal a vyvlastnitel zaplatil při smluvním převodu.
18. Ve věci stěžovatelů se výše uvedené projevilo fakticky v tom, že podle znaleckého posudku ze dne 21. 2. 2013 byla cena předmětných nemovitostí podle cenového předpisu, tedy vyhlášky č. 452/2003 Sb., stanovena částkou 524 200 Kč, cenu

obvyklou předmětných nemovitostí znalec určil částkou 11 139 700 Kč. V napadených rozsudcích Nejvyšší soud a Vrchní soud v Olomouci vycházely z toho, že protože bylo vyvlastňovací řízení v posuzované věci uskutečněno přede dnem 1. 7. 2006, bylo nutno při určení výše náhrady za vyvlastnění vycházet z ceny určené tehdy účinnými právními předpisy, tedy z ceny úřední.

19. Stěžovatelé v řízení před Nejvyšším soudem a Vrchním soudem v Olomouci ve svých písemných podáních poukázali na řadu rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva týkajících se adekvátní kompenzace za vyvlastněný majetek. Mimo jiné se jednalo o rozsudky vydané proti České republice, a to rozsudek ve věci *Pincová a Pinc proti České republice* ze dne 5. 11. 2002, stížnost číslo 36548/97, a rozsudek ve věci *Pešková proti České republice* ze dne 26. 5. 2009, stížnost číslo 22186/03.
20. Podle článku 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě platí, že každá fyzická nebo právnická osoba má 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.
21. Ve svém rozsudku ve věci *Pincová a Pinc proti České republice* Evropský soud pro lidská práva zdůraznil, že výše zmíněné ustanovení především vyžaduje, aby zásah státní moci do výkonu práva na ochranu majetku byl zákonný, tedy povoluje zbavení majetku pouze „za podmínek, které stanoví zákon“. V bodě 52 a 53 rozsudku Evropský soud pro lidská práva připomněl, že jakýkoli zásah do práva na ochranu majetku musí zachovávat spravedlivou rovnováhu mezi požadavky obecného zájmu společenství a imperativy ochrany základních práv jednotlivce. Snaha o zachování takové rovnováhy se odráží ve struktuře celého článku 1 a tedy i v jeho větě druhé, kterou je nutné interpretovat ve světle principu obsaženého ve větě první, zvláště musí existovat rozumný poměr mezi použitými prostředky a cílem, který sleduje každé opatření zbavující osobu jejího majetku (viz *Pressos Compania Naviera S. A. a ost. proti Belgii* ze dne 20. listopadu 1995, řada A č. 332, str. 23, § 38, a *Bývalý řecký král a ost. proti Řecku*, č. 25701/94, § 89). Rovnováha mezi požadavky obecného zájmu a imperativy ochrany základních práv je tedy dle Evropského soudu pro lidská práva narušena, pokud dotčená osoba byla nucena nést „nepřiměřenou zátěž“ (viz, mezi mnoha jinými, rozsudek *Saints monastères proti Řecku* ze dne 9. prosince 1994, řada A, č. 301-A, § 70-71). Evropský soud pro lidská práva je tedy toho názoru, že vyvlastněná osoba má v zásadě obdržet náhradu, jejíž výše by byla „rozumná vzhledem k hodnotě majetku“, jehož byla zbavena, i když „legitimní obecný zájem (...) by hovořil pro náhradu nižší, než je plná tržní hodnota“ (*ibidem*). Z toho dle Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že výše zmíněné rovnováhy je zpravidla dosaženo, pokud náhrada vyplacená vyvlastněnému je v rozumném poměru k „tržní“ hodnotě majetku v době, kdy k odnětí vlastnictví došlo.
22. Ze stejných úvah vycházel Evropský soud pro lidská práva také ve svém rozsudku *Pešková proti České republice*, ve kterém dospěl k závěru, že původní kupní cena, která byla stěžovatelce uhrazena, spolu s navrženou částkou náhrady nákladů účelně vynaložených na nemovitost, nemůže být hodnocena jako přiměřená ve vztahu k tržní ceně nemovitosti zjištěné v roce 2000 v souvislosti s dědickým řízením. I za předpokladu, že tento znalecký posudek vycházel z cenových předpisů odlišných od předpisů použitých v restitučním řízení, vláda neprokázala, že by nestanovil



přiměřenou cenu nemovitosti v době, kdy byla nemovitost stěžovatelce odňata. Výše uvedené postačuje podle Evropského soudu pro lidská práva k závěru, že stěžovatelka byla nucena nést individuální a nadměrné břemeno, které narušilo spravedlivou rovnováhu mezi požadavky obecného zájmu na straně jedné a ochranou práva na pokojné užívání majetku na straně druhé, čímž došlo k porušení článku 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

23. Podle článku 95 odst. 1 Ústavy je soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Podle odst. 2 téhož ustanovení dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Toto oprávnění (dle odst. 1), resp. povinnost (dle odst. 2) je odrazem vázanosti soudce obecného soudu zákonem a mezinárodní smlouvou podle čl. 10, resp. 10a Ústavy. Zatímco v případě podzákoného právního předpisu je soudce obecného soudu oprávněn sám posoudit jeho soulad se zákonem nebo mezinárodní smlouvou a případně jej neaplikovat [viz usnesení sp. zn. Pl. ÚS 1/93 ze dne 22. 9. 1993 (U 1/2 SbNU 197)], v případě zákona je naopak povinen jej předložit k posouzení Ústavnímu soudu. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.) Ústavní soud vyslovil povinnost obecného soudu podat návrh na zrušení zákona i tehdy, má-li za to, že zákon je v rozporu s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách. Hranice mezi bezpodmínečnou povinností obecného soudu předložit návrh Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a oprávněním (resp. též povinností) obecného soudu k ústavně konformnímu výkladu zákona leží především v prvotním přesvědčení obecného soudu o tom, zda existuje možná ústavně konformní varianta výkladu podústavního práva, přičemž snaha o nalezení této varianty by měla doprovázet každou pochybnost soudu o neústavnosti zákona. Jinými slovy, obecný soud by se měl vždy pokusit ústavně konformní výklad sám nalézt.
24. Soud prvního stupně v posuzované věci naznačeným způsobem postupoval, když z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že zaplacením úředně stanovené ceny pozemku nebyla splněna ústavní a zákonná podmínka poskytnutí náhrady za vyvlastnění, která k uskutečnění svého smyslu a účelu musí být přiměřená a spravedlivá. Soud prvního stupně dovodil, že těmto požadavkům odpovídá jediné cena obvyklá (tržní), což je cena, za níž lze vyvlastněnou věc v daném čase a místě prodat, která vychází z reálné hodnoty vyvlastňované věci a představuje adekvátní náhradu majetkové újmy způsobené ztrátou vlastnictví. Podle soudu prvního stupně proto správní orgán při určení náhrady za vyvlastnění předmětných pozemků podle administrativní ceny ve výši 1 482 000 Kč rozhodl nesprávně, neboť měl finanční náhradu stanovit podle ceny obvyklé ve výši 11 139 700 Kč.
25. Soud prvního stupně v této souvislosti k případné námitce retroaktivity dodal, že postupoval podle § 153 a 154 o. s. ř., kdy soud rozhoduje na základě zjištěného skutkového stavu věci, a pro rozsudek je rozhodující stav v době jeho vyhlášení. Jedná se totiž o rozhodování podle části páté o. s. ř., kdy soud nepřezkoumává napadené rozhodnutí, nýbrž nově věc posuzuje meritorně.
26. Ústavní soud poukazuje na tomto místě na skutečnost, že soudní kontrola rozhodnutí orgánu veřejné správy v režimu části páté občanského soudního řádu je

konstruována jako nové projednání a rozhodnutí sporu nebo jiné právní věci, o které rozhodl správní orgán. K tomuto novému projednání dochází v soudním řízení v plné jurisdikci soudu, tj. soudu je umožněno provádění nového dokazování ke zjištění skutkového stavu (viz § 250e o. s. ř.), soud může převzít i skutková zjištění správního orgánu (§ 250e odst. 2 o. s. ř.), zjištěný nebo převzatý skutkový stav může znovu právně posoudit a věc nebo spor znovu rozhodnout. Ustanovení § 250e o. s. ř., podle kterého soud není vázán skutkovým stavem, jak byl zjištěn správním orgánem, provádí článek 6 odst. 1 Úmluvy, který vyžaduje, aby o právu (tedy o věci samé nikoli jen o zákonnosti předchozího správního aktu) rozhodl soud nebo soudu podobný orgán. Úprava podle části páté o. s. ř. umožňuje soudu ve věcech občanských práv a závazků v pojetí článku 6 Úmluvy svým rozhodnutím nahradit i rozhodnutí správního orgánu věcně vadné, tedy nejen rozhodnutí nezákonné, a rovněž nahradit správní uvážení závislého správního orgánu nezávislým soudcovským uvážením (viz David, L.; Ištváněk, F.; Javůrková, N.; Kasíková, M.; Lavický, P. a kol. Občanský soudní řád: Komentář. II. díl, Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009, s. 1357). Tím se tato soudní kontrola liší od rozhodování specializovaných senátů soudů ve správním soudnictví, resp. Nejvyššího správního soudu, jež jsou postaveny na principu kasačním (soud rozhodnutí správního orgánu zruší, shledá-li jeho nesprávnost, nemůže ho však změnit a věc nově rozhodnout); i meze zjišťování skutkového stavu jsou jiné v režimu části páté občanského soudního řádu (plná jurisdikce, neomezené dokazování skutkového stavu v rozsahu potřebném pro nové rozhodnutí věci) na rozdíl od režimu soudního řádu správního (srovnej též komentář k § 244 o. s. ř. dle Jirsa, J. a kol. Občanské soudní řízení: soudcovský komentář. Kniha IV. Praha: Havlíček Brain Team, 2013, s. 241).

27. Krajský soud proto postupoval správně, pokud při novém projednání věci, tedy při opětovném rozhodování o výši náhrady za vyvlastnění postupoval podle právní úpravy účinné v době vyhlášení jeho rozsudku. Pátá část občanského soudního řádu neobsahuje komplexní právní úpravu řízení o znovuprojednání soukromoprávního sporu či jiné právní věci, o nichž bylo rozhodnuto správním orgánem. Pro případy, kdy část pátá neobsahuje právní úpravu určitého procesního postupu či institutu, stanoví ustanovení § 245 o. s. ř., že se užijí přiměřeně ustanovení části první až čtvrté tohoto zákona, tedy i § 153 a 154 o. s. ř., podle kterých postupoval v posuzované věci soud prvního stupně.
28. Lze tedy shrnout, že pokud Vrchní soud v Olomouci a Nejvyšší soud v napadených rozhodnutích vycházely z toho, že bylo nutno určit výši náhrady za vyvlastnění podle právních předpisů účinných v době vyvlastnění, tedy přiznat stěžovatelům cenu „úřední“, takový jejich závěr nejenže není v souladu s ustanovením § 154 odst. 1 o. s. ř., ale není ani v souladu s mezinárodními závazky České republiky (čl. 1 odst. 1 Ústavy), které vzhledem k bezprostřední aplikovatelnosti mezinárodních smluv (čl. 10 a čl. 95 odst. 1 Ústavy) vedou k nutnosti aplikovat vnitrostátní předpisy způsobem souladným s interpretací mezinárodních smluv mezinárodními soudy, zejména s interpretací Úmluvy Evropským soudem pro lidská práva, a to ať již se týká řízení vedených proti České republice, či věci, které se sice týkají jiné smluvní strany Úmluvy, ale mají, podle své povahy, význam též pro interpretaci Úmluvy v českém kontextu. Ústavní soud proto ústavní stížnost shledal důvodnou.
29. Ústavní soud přisvědčil i námitce stěžovatelů týkající se výroku dovolacího soudu o nákladech řízení. Jak již Ústavní soud konstatoval ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS

1877/10 ze dne 16. 9. 2010 (N 200/58 SbNU 779), Ředitelství silnic a dálnic ČR je státní příspěvková organizace zřízená Ministerstvem dopravy, tedy ústředním orgánem státní správy, u níž zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, předpokládá existenci takové organizační složky, která jí umožní vystupovat v soudním řízení, a tím i zajišťovat ochranu jejích zájmů před soudy. V citovaném nálezu Ústavní soud v souladu se svou dosavadní judikaturou dovedl, že tam, kde k hájení svých zájmů je vedlejší účastník vybaven příslušnými organizačními složkami, není v zásadě důvod, aby výkon svých práv a povinností v této oblasti přenášel na soukromý subjekt, jímž je advokát; pokud tak přesto učiní, pak není důvod pro uznání takto mu vzniklých nákladů jako účelně vynaložených. Ústavní soud poukazuje na skutečnost, že ve svých rozhodnutích týkajících se otázky zastupování orgánů státní správy advokátem, ale i právnických osob zřízených státem, upozorňoval, že při aplikaci uvedeného stanoviska je třeba vždy přihlídnout ke konkrétním okolnostem případu, neboť si lze představit, že předmětem sporu může být i právní problematika, která přímo nesouvisí s oblastí spravovanou ústředním orgánem státní správy, případně se jedná o právní problematiku velmi specializovanou, obtížnou, dosud neřešenou, problematiku s mezinárodním prvkem, vyžadující znalosti cizího práva, event. jazykové znalosti apod. V takových případech lze shledat postup orgánů státní správy, který zvolí pro své zastupování advokáta, jenž se na danou problematiku specializuje, za adekvátní.

30. Nejvyšší soud shora uvedené principy nerespektoval, když zjevně vyšel z premisy, že vedlejšímu účastníku (jako v soudním sporu vítěznému účastníku) a priori náleží náhrada jeho nákladů řízení, tj. bez ohledu na předmět sporu, bez relevance okolností konkrétního případu. V dané věci je přitom podle obsahu soudního spisu předmětem nákladů dovolacího řízení pouze vyjádření vedlejšího účastníka k dovolání. Vzhledem ke skutečnosti, že vedlejší účastník pouze stručně na jedné straně vyjádření v podstatě uvedl, že setrvává na svém dosavadním stanovisku, nelze tento jeho úkon zařadit mezi shora uvedené výjimky, které by dle judikatury Ústavního soudu odůvodňovaly zastoupení státní příspěvkové organizace advokátem, tím spíše, že se jednalo o právní problematiku náhrad za vyvlastnění, která nepochybně přímo souvisí s předmětem činnosti vedlejšího účastníka.
31. K návrhu stěžovatelů na přerušování řízení a položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie o přímé aplikovatelnosti článku 17 odstavec 1 Listiny základních práv Evropské unie Ústavní soud uvádí, že v dané věci se nejedná o „uplatňování práva Evropské unie“, které by podle článku 51 odst. 1 zakládalo přímé použití Listiny základních práv Evropské unie, neboť primární právo se nedotýká samotné úpravy vlastnictví podle práva členských států (čl. 345 Smlouvy o fungování Evropské unie) a ani žádný sekundární předpis se na expropriaci pozemků pro účely dopravních staveb nevztahuje.
32. Ústavní soud uzavírá, že napadenými rozhodnutími Nejvyššího soudu a Vrchního soudu v Olomouci bylo v projednávané věci porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelů na spravedlivý proces, neboť jim bylo zabráněno, aby jejich věc byla projednána stanoveným postupem u nezávislého a nestranného soudu. Jak již přitom Ústavní soud uvedl ve svém nálezu ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96 (N 114/9 SbNU 7), právo plynoucí z čl. 36 odst. 1 Listiny, totiž právo na řádný a spravedlivý proces, zahrnuje v sobě nejen právo na spravedlivý způsob vedení

procesu, ale také právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem. V důsledku uvedeného postupu Nejvyšší soud a Vrchní soud v Olomouci zasáhly současně do práva stěžovatelů na ochranu vlastnictví zakotveného v článku 11 odst. 1 Listiny.

33. Ústavní soud vzal při svých závěrech v úvahu i zásadu rovnosti účastníků právních vztahů, tedy v dané věci skutečnost, že výše náhrady poskytnutá stěžovatelům by neměla být zásadně výrazně odlišná od náhrady poskytnuté ostatním subjektům za vyvlastnění realizované v tomtéž období za platnosti a účinnosti téhož zákona. Posoudil ji tak, že subjekty, které nevyužily ve srovnatelné situaci možnosti domáhat se opětovného projednání věci rozhodnuté správním orgánem v oblasti vztahů soukromého práva podle § 244 a násl. o. s. ř. soudem, se nemohou dovolávat nerovného zacházení či dokonce se úspěšně domáhat mimo tímto ustanovením zákona předpokládaného postupu nového stanovení náhrady za vyvlastněný majetek, popřípadě náhrady škody představující rozdíl mezi cenou přiznanou podle dříve platných cenových předpisů a cenou obvyklou, jak ji má na mysli zákon o vyvlastnění. Jak totiž Ústavní soud setrvale judikuje, v soukromoprávních sporech plně platí zásada odpovědnosti účastníka za ochranu jeho práv *vigilantibus iura scripta sunt* (bdělým náleží práva, každý necht' si střeží svá práva), která předpokládá odpovědnost účastníků za ochranu jejich práv, kterou mají plně ve vlastní dispozici. Nelze tedy klást k tíži stěžovatelů, že na rozdíl od jiných účastníků právních vztahů využili svých zákonem stanovených práv a podáním žaloby podle části páté o. s. ř. uplatnili své postavení coby účastníka, jehož právo bylo dotčeno rozhodnutím správního orgánu, v přístupu k soudu v souladu s ústavně zaručeným právem na spravedlivý proces, a domohli se tak ochrany vůči zásahům orgánů veřejné moci opravným prostředkem v řízení před nezávislým soudem.
34. Ústavní soud proto ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 3. 2014, č. j. 21 Cdo 79/2014-442, a rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 23. 10. 2013, č. j. 1 Co 210/2013-390, zrušil. Toto rozhodnutí Ústavního soudu nemá dopad na již pravomocně ukončené věci, u nichž lhůta k podání ústavní stížnosti podle § 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu uplynula nebo nárok nelze uplatnit z důvodu jeho promlčení.

***P o u ě n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.***

V Brně dne 30. června 2015

Radovan Suchánek  
předseda senátu