

Právo vlastnit majetek, nabývání majetku

III. ÚS 455/03

> Veřejný zájem ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny nelze v obecné rovině spatřovat pouze v zájmu státu či státních institucí, ale rovněž v potřebě společnosti (spravedlivě) vymezit práva vlastníků při jejich vzájemné kolizi, jež nastává v případě tzv. neoprávněných staveb (§ 135c občanského zákoníku).

Při posuzování případů neoprávněných staveb, k jejichž zřízení došlo úmyslným protiprávním jednáním stavebníka, je povinností soudů brát v úvahu, že v zájmu společnosti není ochrana takového "neoprávněného" stavebníka, ale majitele pozemku. O postupu podle § 135c odst. 1 občanského zákoníku proto třeba uvažovat zpravidla vždy a výjimku mohou tvořit případy, kdy na straně stavebníka existují důvody hodné zvláštního zřetele. <

Ústavní soud

rozhodl dne 25. ledna 2005 v senátě ve věci ústavní stížnosti stěžovatelů J. a R. R., obou zastoupených JUDr. R. P., advokátem, proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 6. 2003, čj. 47 Co 576/2002-94, 47 Co 577/2002-94, a rozsudkům Okresního soudu v Lounech ze dne 28. 6. 2002, čj. 12 C 804/99-59, a ze dne 16. 8. 2002, čj. 12 C 804/99-76, takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 6. 2003, čj. 47 Co 576/2002-94, 47 Co 577/2002-94, a rozsudky Okresního soudu v Lounech ze dne 28. 6. 2002, čj. 12 C 804/99-59, a ze dne 16. 8. 2002, čj. 12 C 804/99-76, se zrušují.

Odůvodnění

Ústavní stížností, podanou včas a co do formálních náležitostí ve shodě se zákonem č. 182/1993 Sb. , o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu"), napadli stěžovatelé rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 6. 2003, čj. 47 Co 576/2002-94, 47 Co 577/2002-94, jakož i tomuto rozhodnutí předcházející rozsudky Okresního soudu v Lounech ze dne 28. 6. 2002, čj. 12 C 804/99-59, a ze dne 16. 8. 2002, čj. 12 C 804/99-76, s tím, že jimi bylo porušeno právo stěžovatelů zakotvené v čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina").

Jak Ústavní soud z příslušného soudního spisu zjistil, zmíněným rozsudkem okresního soudu ze dne 28. 6. 2002 byl zamítnut návrh stěžovatelů na uložení povinnosti vedlejším účastníkům odstranit na vlastní náklady část jejich stavby nacházející se na pozemku stěžovatelů, stavební parcele č. 621/5 v k. ú. V. Soud dospěl k závěru, že se jedná o neoprávněnou stavbu ve smyslu § 135c občanského zákoníku , resp. přístavbu na cizím pozemku, jež se stala ve smyslu § 120 občanského zákoníku součástí původní stavby, protože nemůže být oddělena od stávající stavby, aniž by došlo ke znehodnocení celé původní stavby. Dále se soud zabýval otázkou hospodářského významu stavby a dospěl k závěru, že ten velký není, na druhou stranu však dle výsledků dokazování nedochází k zásadnímu omezení vlastnických práv stěžovatelů, přičemž odstranění části stavby se soudu jeví jako neúčelné, nevhodné a nemající praktický význam. Doplňujícím rozsudkem ze dne 16. 8. 2002 zřídil okresní soud ve prospěch vedlejších účastníků věcné břemeno stavby na cizím pozemku, spočívající v povinnosti stěžovatelů strpět užívání části pozemku p. č. 621/5 v k. ú. V. o

výměře 21,22 m², zastavěné části stavby - dílny vedlejších účastníků, stěžovatelům bylo dále uloženo umožnit vedlejším účastníkům vstup na pozemek č. 621/5 v k. ú. V. v rozsahu nezbytném k údržbě stavby vedlejších účastníků částečně umístěné na tomto pozemku. Uvedené věcné břemeno bylo zřízeno za náhradu 420,- Kč ročně. V tomto rozhodnutí se mimo jiné uvádí, že věcné břemeno lze zřídit i bez návrhu, protože by v důsledku zamítnutí návrhu na odstranění části stavby zůstaly vztahy mezi účastníky neuspořádány [§ 135c odst. 3 , § 151 (míněně zřejmě § 151o) občanského zákoníku]. Tento postup dle soudu není v rozporu s Ústavou ČR, ani Listinou, neboť k omezení vlastnického práva dochází na základě zákona, za náhradu a ve veřejném zájmu. K posledně uvedené podmínce soud uvedl, že veřejný zájem nelze spatřovat pouze v zájmu státu či státních institucí, ale může být dán i tehdy, je-li nutné umožnit užívání věci i v soukromém vlastnictví, zde je dán nezbytností uspořádat poměry mezi účastníky a nastolit stav právní jistoty při užívání pozemku stěžovatelů a stavby vedlejších účastníků.

Krajský soud pak ústavní stížností napadeným rozsudkem zmíněný rozsudek a doplňující rozsudek okresního soudu k odvolání stěžovatelů potvrdil. K tomu uvedl, že žaloba ve smyslu § 135c odst. 1 občanského zákoníku může být úspěšná, pokud by odstranění stavby bylo účelné, což je třeba hodnotit objektivně, tj. s přihlédnutím ke všem okolnostem a povaze jednotlivého případu; v rámci této volné úvahy soud musí přihlížet zejména k povaze a rozsahu hospodářské ztráty, která by odstraněním stavby vznikla, k tomu, zda vlastník stavby a jeho rodina ve stavbě bydlí či nikoliv, jaký je rozsah zastavěného pozemku, zda vlastník stavby věděl, že staví na cizím pozemku, či zda stavěl v dobré víře, že mu pozemek patří, soud musí porovnat hospodářskou i jinou ztrátu, která by odstraněním stavby vznikla na straně jedné se zájmem na dalším využití stavby na straně druhé. Okresní soud se tímto porovnáním zabýval a jeho závěr o neúčelnosti odstranění stavby je správný. K tomu dodal, že při posouzení, zda se přístavba stala součástí věci hlavní - stávající stavby - je nutno vycházet z toho, že jde o součást věci hlavní ve smyslu § 120 odst. 1 občanského zákoníku , která je od věci hlavní neoddělitelná. Dále odvolací soud uvedl, že pokud byla předmětná žaloba neúspěšná, mohl soud dle § 153 odst. 2 o. s. ř. rozhodnout i bez návrhu o vypořádání neoprávněné stavby, a to způsobem předpokládaným § 135c odst. 3 občanského zákoníku , přičemž zřízení věcného břemene ve prospěch stavebníka je mimořádným opatřením, které připadá v úvahu jen ve výjimečných případech, což má být patrné i ze skutečnosti, že Listina s nuceným omezením vlastnického práva v soukromém zájmu výslovně nepočítá, tím spíše v případech, v nichž jde o soukromý zájem toho, kdo do práva vlastníka zasáhl bez právního důvodu. Dle názoru odvolacího soudu nalézací soud správně přistoupil k vypořádání mezi účastníky dle § 135c odst. 3 občanského zákoníku , protože postup podle ustanovení § 135c odst. 2 občanského zákoníku nepřicházel v úvahu a zřízení věcného břemene se jevílo jako nejúčelnější vypořádání vztahů mezi účastníky. Dané omezení vlastnického práva přitom odvolací soud nepovažoval za rozporné s Ústavou ČR a Listinou z důvodů uvedených v rozsudku okresního soudu.

V ústavní stížnosti stěžovatelé tvrdí, že rozhodnutí obecných soudů jsou protiústavní. Stěžovatelé mají za to, že nebylo přihlédnuto k jejich tvrzení ohledně nutnosti posoudit věc i z hlediska ústavněprávního a že rozhodnutí spočívají na nesprávném právním posouzení. Tyto své závěry odůvodňují tím, že nebyly splněny podmínky čl. 11 odst. 4 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Dodatkový protokol k Úmluvě") pro omezení vlastnického práva, konkrétně že v daném případě neexistuje veřejný zájem na zachování stavby. Veřejný zájem dle stěžovatelů nelze spatřovat v nezbytnosti uspořádat poměry mezi účastníky a nastolit stav právní jistoty, jak dovodily obecné soudy, protože pak by kdokoliv mohl zabrat pozemek jiného rozšířením své

stavby, čímž by neoprávněně zabraný pozemek fakticky vyvlastnil a omezil dispozice vlastníka s ním, načež by tento protiprávní stav byl legalizován ve prospěch tohoto porušitele. Nesprávné právní posouzení věci spatřují stěžovatelé v závěru, že nelze nařídít odstranění části věci (stavby), neboť právo oddělení součásti věci od věci hlavní nezakazuje, a skutečnost, že dojde k určitému znehodnocení původní stavby, nemůže převážit nad zájmem ústavně zaručené ochrany vlastnického práva stěžovatelů, protože vedlejší účastníci jednali protiprávně; vznik případné újmy nemůže převážit nad zásadou uvedenou v Listině. Vzhledem k tomu stěžovatelé navrhují, aby Ústavní soud napadená rozhodnutí obecných soudů zrušil.

Ústavní soud si vyžádal vyjádření účastníků řízení k ústavní stížnosti. Okresní soud uvedl, že dle jeho názoru nebylo porušeno právo stěžovatelů zakotvené v čl. 11 odst. 4 Listiny a že trvá na svém původním názoru obsaženém v jeho rozsudku, jenž byl podpořen i názorem krajského soudu; v posuzovaném případě veřejný zájem, jenž není nikde blíže definován, je nutné posuzovat v každém konkrétním případě a pod tento pojem lze zahrnout i nezbytnost uspořádání poměrů mezi účastníky a nastolení stavu právní jistoty. Krajský soud dle svého vyjádření setrval na stanovisku, jež zaujal ve svém rozhodnutí, přičemž odkázal na jeho odůvodnění.

A. C. a M. C. se postavení vedlejších účastníků řízení v souvislosti s výzvou Ústavního soudu, jež jim byla doručena ve smyslu § 46 odst. 4 o. s. ř. ve spojení s § 63 zákona o Ústavním soudu, omisivně vzdali (§ 28 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

Ústavní soud má za potřebné úvodem poznamenat, že pokud dospěl k závěru, že jsou dány formální předpoklady projednání ústavní stížnosti, posuzoval i to, zda stěžovatelé před podáním ústavní stížnosti vyčerpali všechny procesní prostředky, které jim zákon k ochraně práva poskytoval (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), konkrétně zda v dané věci nebylo přípustné dovolání podle § 237 odst. 1 písm. b) o. s. ř. , neboť ze soudního spisu bylo zjištěno, že Okresní soud v Lounech rozsudkem ze dne 26. 5. 2000, čj. 12 C 804/99-28, rozhodl tak, že vedlejší účastníci jsou povinni přístavbu dílny odstranit, načež toto rozhodnutí Krajský soud v Ústí nad Labem usnesením ze dne 8. 9. 2000, čj. 9 Co 788/2000-39, zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Důvodem zrušujícího usnesení však bylo nedostatečné určení - v návrhu i rozsudku - toho, zda má být "zbourána" celá stavba nebo jen její část nacházející se na pozemku stěžovatelů, přičemž odvolací soud pokládal za nutné doplnění petitu návrhu ze strany stěžovatelů, dále pak uložil soudu nalézacímu, aby doplnil dokazování a pouze jako možnost uvedl postup dle § 135c odst. 3 občanského zákoníku. Dovolání dle citovaného ustanovení by tak zřejmě ze strany Nejvyššího soudu ČR nebylo za přípustné pokládáno, protože právní názor odvolacího soudu nebyl určující pro další závěry soudu prvního stupně (srov. Bureš, J., Drápal, L., Krčmář, Z., Mazanec, M.: Občanský soudní řád, komentář, C. H. Beck, Praha , 6. vydání, 2003, str. 1046).

Ústavní soud mnohokrát v minulosti zdůraznil, že není součástí obecné soudní soustavy (čl. 91 ve spojení s čl. 90 Ústavy ČR), a nemůže proto provádět dohled nad rozhodovací činností obecných soudů. Do jejich činnosti je Ústavní soud oprávněn zasáhnout pouze tehdy, byly-li jejich pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byl stěžovatel účastníkem, porušeny jeho základní práva a svobody chráněné ústavním zákonem. Ústavní soud přezkoumal napadené rozhodnutí z hlediska tvrzeného porušení ústavně zaručených práv a svobod a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je (v zásadě) důvodná.

Stěžovatelé v ústavní stížnosti tvrdili, že došlo k porušení jejich vlastnického práva, resp. čl. 11 odst. 4 Listiny, neboť k jeho omezení nedošlo ve veřejném zájmu. Dle názoru Ústavního soudu bylo pro posouzení věci nezbytné zabývat se v první řadě interpretací uvedeného ustanovení, neboť se nemohl plně ztotožnit se závěry obecných soudů, ale ani s názory vyslovenými v ústavní stížnosti. V právní teorii je vyvlastnění chápáno jako nucený přechod vlastnického práva, nucené omezení pak jako zásah, jímž je zužována některá ze složek vlastnického práva. Smyslem a účelem citovaného ustanovení je určité zesílení ochrany vlastnického práva proti těmto zásahům, eventuálně při těchto zásazích. K nim dochází (obvykle) na základě zákona nebo aktu orgánu veřejné moci vydaného na základě zákona.

Ústavně právním předpokladem vyvlastnění či omezení vlastnického práva (dále také jen "vyvlastnění") je již zmíněný veřejný zájem. Existuje řada definic tohoto neurčitěho právního pojmu. Obecné soudy považují veřejný zájem za zájem obecně prospěšný (viz např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 5. 1998, sp. zn. 10 Ca 65/98; publ. in: Soudní judikatura, č. 1/2000). Dle judikatury německého Spolkového ústavního soudu podmínka veřejného zájmu ve smyslu Art. 14 Abs. 3 Grundgesetz je splněna tehdy, pokud vyvlastnění slouží (nikoliv jen obecně) k plnění veřejného úkolu; předpokládá se tedy zvýšený, věcně objektivní veřejný zájem (viz Lesner, W.: Eigentum publ. in: Isensee, J., Kirchhof, P.: Handbuch des Staatsrechts, Band VI, C.F.Müller, Heidelberg, 1989, str. 1091). Podle Evropského soudu pro lidská práva opatření ve smyslu čl. 1, odstavce prvního, věty druhé Dodatkového protokolu k Úmluvě musí sledovat legitimní politické účely - hospodářské, sociální nebo zvláštní veřejné zájmy v dotčené oblasti (viz Frowein, J., Peukert, W.: Europäische Menschenrechts-konvention, EMRK-Kommentar, 2. vydání, E. P. Engel Verlag, Kehl, 1996, str. 791-792). Příkladmo uvedené definice mají společného jmenovatele, jímž je jejich obecnost, což je dáno širokým spektrem situací, při kterých je třeba danou podmínku posuzovat; svůj obsah tak uvedený pojem nabývá při řešení každého jednotlivého případu, a to na základě rozsouzení různých zájmů při zohlednění konkrétních okolností (srov. Hendrych, D., a kol.: Správní právo, Obecná část, C. H. BECK, 5. vydání, 2003, str. 86).

Specifickým znakem daného případu, resp. dané kategorie případů je, že k prvotnímu omezení vlastnického práva majitele pozemku dochází nikoliv na základě nějakého aktu (zásahu) státu, nýbrž jednáním další osoby, a to (neoprávněným) zastavením části pozemku dotčeného vlastníka. Výsledkem uvedeného jednání je pak střet dvou práv, kde vlastnické právo ke stavbě omezuje právo majitelů pozemku v jejich vlastnických oprávněních, zejména pokud jde o jejich právo věc užívat. Pravidla pro řešení konfliktů, jež z tohoto střetu mohou vyvstat, zakotvuje již zmíněné ustanovení § 135c občanského zákoníku. Vzhledem k značné různorodosti případů tzv. neoprávněných staveb, jež mohou v praxi nastat, nutně musí právní úprava poskytovat více možností řešení, aby nedocházelo ke zjevně nespravedlivým výsledkům. Jinými slovy řečeno, nelze vycházet z toho, že by jediným ústavně konformním řešením bylo odstranění "neoprávněné" stavby, nýbrž musí být otevřen prostor i pro jiné uspořádání vzájemných vztahů. S ohledem na to lze konstatovat, že citované ustanovení je odrazem nutnosti řešení střetu vlastnických práv dotčených subjektů a této skutečnosti musí také odpovídat přístup při posuzování otázky veřejného zájmu. Ten nelze spatřovat v takovýchto případech pouze v zájmu státu či státních institucí, ale rovněž v potřebě společnosti (spravedlivě) vymezit práva vlastníků při jejich vzájemné kolizi (srov. i usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 11. 1999, sp. zn. I. ÚS 353/98, a ze dne 22. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 568/01, ve Sbírce nálezů a usnesení ÚS nepubl.). Jedná se tedy o legitimní důvod pro

eventuální zásah do práv jednotlivců, takže teoretickým východiskům obecných soudů ve vztahu k čl. 11 odst. 4 Listiny nelze v zásadě nic vytknout.

Jde-li o posuzovaný případ, z odůvodnění napadených rozhodnutí je patrné, že obecné soudy vzaly v úvahu konkrétní okolnosti případu, kdy na základě provedení dokazování dospěly na straně jedné k názoru, že hospodářský význam stavby je malý, neboť slouží k provozování zájmové činnosti vedlejších účastníků, na straně druhé vycházely z toho, že zmíněná přístavba omezuje vlastníky pozemku (stěžovatele) jen minimálně; přihlédly rovněž k tomu, že vedlejší účastníci tzv. přístavbu realizovali na základě stavebního povolení a že stěžovatelé kupovali pozemek již s vědomím, že se na něm část stavby vedlejších účastníků nachází. Vzhledem k tomu se obecným soudům jevílo odstranění části stavby na pozemku stěžovatelů, bylo-li by vůbec možné, jako neúčelné, nehospodárné a bez praktického významu.

Obecné soudy však nevěnovaly pozornost skutečnosti, že vedlejší účastníci realizovali přístavbu na cizím pozemku, přestože jim bylo známo, že vlastníky části pozemku, na němž bude přístavba situována, nejsou a jeho vlastník jim oprávnění k tomu - dle jejich vlastního zjištění - neposkytl, naopak v nájemní smlouvě, na jejímž základě pozemek dočasně (do realizace privatizace) užívali, bylo výslovně uvedeno, že je zakázáno na něm "činit jakékoliv změny". Že v takovém případě stavět nelze, muselo být známo i právnímu laikovi, a tak je možno protiprávní jednání vedlejších účastníků označit za vědomé a úmyslné. Přitom úcta k právům jiného (srov. preambuli a čl. I. Ústavy ČR), zvláště pak k těm ústavně zaručeným, mezi něž právo vlastnické patří, by měla být v demokratickém právním státě ze strany jedinců obecně respektovanou hodnotou, ze strany orgánů veřejné moci pak principem, který je třeba prosazovat a chránit.

Při posuzování případů tzv. neoprávněných staveb, k jejichž zřízení došlo úmyslným protiprávním jednáním stavebníka, tak musí být ochrana vlastnických práv majitele pozemku prioritní. Pokud tento princip respektován nebude, má toto nejen dopady na samotného vlastníka, ale na celou společnost, v níž se vytváří povědomí o "výhodnosti" nedodržování práv ostatních se všemi nežádoucími důsledky. Vzhledem k tomu nelze mít za to, že by v zájmu společnosti byla ochrana takového "neoprávněného" stavebníka. Na straně druhé je v zájmu společnosti, aby i v těchto případech nedocházelo ve vztahu ke stavebníkovi k nadměrně tvrdým, a tedy obecně neakceptovatelným řešením. O postupu podle § 135c odst. 1 občanského zákoníku proto třeba uvažovat vždy tehdy, neexistují-li na straně tohoto stavebníka důvody zvláštního zřetele hodné.

V posuzovaném případě však Ústavní soud žádné takové důvody z obsahu napadených rozhodnutí nezjistil. Daný objekt neslouží např. k veřejně prospěšným účelům, nikdo na něm není existenčně závislý, neslouží ani k bydlení vedlejších účastníků či jiných osob. Eventuální odstranění stavby sice znamená zmaření určitých hodnot, což samozřejmě žádoucí není, nejedná se dle všeho však o stavbu značné ekonomické (a ani jiné) hodnoty; ostatně sama ekonomická nevýhodnost takového kroku z hlediska posouzení veřejného zájmu rozhodující není (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95; publ. in: Sběrka nálezů a usnesení ÚS, sv. 5, č. 23). Zbývá jen dodat, že skutečnost, že se tzv. přístavba stala součástí původní stavby jako věci hlavní (§ 120 odst. 1 občanského zákoníku), nemůže být samozřejmě překážkou jejího případného odstranění, neboť zde není žádný věcný důvod, proč by neoprávněný stavebník samostatné stavby měl být posuzován ve zcela jiném právním režimu než ten, jenž realizoval "jen" přístavbu.

Dle názoru Ústavního soudu v tomto případě obecné soudy při interpretaci a aplikaci čl. 11 odst. 4 Listiny pochybily, když při posuzování podmínky veřejného zájmu nesprávně vymezily a zhodnotily jednotlivé zájmy, k jejichž střetu v daném případě došlo. V důsledku toho došlo k porušení práv stěžovatelů zakotvených v čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny.

Ústavní soud vzhledem k výše uvedenému podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu stěžovateli vyhověl a napadená rozhodnutí obecných soudů podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) citovaného zákona zrušil. Protože od ústního jednání nebylo možno očekávat další objasnění věci, Ústavní soud tak se souhlasem účastníků řízení učinil mimo ústní jednání (§ 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

V Brně dne 25. ledna 2005