

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	1Cdo/61/2021
Identifikačné číslo spisu:	8114221899
Dátum vydania rozhodnutia:	12.07.2023
Meno a priezvisko:	JUDr. Erika Šobichová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2023:8114221899.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v spore žalobcov 1/ G.. D. E., D., U.. P. XXX/XX, 2/ I.. D.. X. E., E., D., U.. P. XXX/XX, 3/ G.. G. G., Y., X. XX, všetci zastúpení advokátom JUDr. Ladislavom Scholczom, Košice, Krmanova 16, proti žalovanému Mesto Prešov, zastúpenému advokátom JUDr. Martinom Staroňom, Prešov, Hlavná 89, o náhradu škody, vedenom na Okresnom súde Prešov pod sp. zn. 19C/4/2015, o dovolaní žalobcov proti rozsudku Krajského súdu v Prešove z 25. augusta 2020 č. k. 22Co/160/2018-626, takto

rozhodol:

Dovolanie o d m i e t a.

Žalovaný má proti žalobcom nárok na náhradu trov dovolacieho konania.

Odôvodnenie

1. Okresný súd Prešov (ďalej aj ako „súd prvej inštancie“) rozsudkom z 11. júna 2018 č. k. 19C/4/2015-486 zamietol žalobu, ktorou sa žalobcovia domáhali voči žalovanému zaplata sumy 320 660 eur s 5,25 % úrokmi z omeškania ročne zo sumy 320 660 eur od 14. marca 2014 do zaplata z dôvodu, že v dôsledku zmeny územného plánu mesta Prešov prišli o možnosť predat' svoje pozemky, ktoré boli pôvodne navrhované ako obytná plocha rodinných domov, za kúpnu cenu 661 320 eur, čím im mala byť spôsobená ujma na vlastníckom práve. Žalovanému súd prvej inštancie priznal voči žalobcom nárok na náhradu trov konania v rozsahu 100 %.

1.1. Súd prvej inštancie zdôvodnil rozsudok tým, že žalobcovia sú spoluvlastníkmi pozemkov v k. ú. E. evidovaných na LV č. XXXXX. Listom zo dňa 19. marca 2008 hlavný architekt mesta oznámil žalobcovi 1/ stanovisko k funkčnému využitiu predmetných pozemkov, v ktorom sa uvádza, že predmetné pozemky sú navrhované ako obytná plocha rodinných domov. Mestské zastupiteľstvo mesta Prešov dňa 25. novembra 2013 prijalo uznesenie č. 468/2013, ktorým schválilo zmeny a doplnky Územného plánu mesta Prešov, pričom rozhodlo o zriadení Parku Kalvária Prešov ako verejnoprospešnej stavby na predmetných pozemkoch žalobcov. Tieto zmeny boli následne schválené Všeobecne záväzným nariadením mesta Prešov. Listami zo dňa 11. septembra 2013 a zo dňa 5. augusta 2014 požiadali žalobcovia žalovaného o predbežné prerokovanie nároku na náhradu škody spôsobenej pri

výkone verejnej moci.

1.2. Na základe zisteného skutkového stavu súd prvej inštancie vec právne posúdil ako uplatnený nárok na náhradu škody. Odkazujúc na § 1, § 6, § 6a, § 6b zákona č. 369/1990 Zb., § 1, § 2, § 2a, § 8, § 11, § 13, § 17, § 20, § 21, § 22, § 24, § 25, § 26, § 30 zákona č. 50/1976 Zb., § 21, § 26, § 27 zákona č. 153/2001 Z. z., § 357, § 359, § 360 Správneho súdneho poriadku, § 3, § 415, § 420, § 424 Občianskeho zákonníka, § 1, § 2, § 3, § 5, § 6, § 10, § 11, § 12, § 13, § 14, § 15, § 17 zákona č. 514/2003 Z. z. skonštatoval, že územný plán mesta prijatý vo forme všeobecne záväzného nariadenia mesta je potrebné považovať za platný, účinný a zákonným postupom prijatý právny predpis. V danom prípade nedošlo k naplneniu prvého predpokladu zodpovednosti za škodu, a to vydaniu nezákonného rozhodnutia, ktoré by bolo zrušené správnym súdom, ani k nesprávnemu úradnému postupu. Vo vzťahu k nároku podľa čl. 20 Ústavy SR prvoinštančný súd uviedol, že takýto nárok by obstál, avšak patrí len vlastníkovi pozemkov, a žalobcovia súbežne s podaním žaloby previedli vlastnícke práva k týmto nehnuteľnostiam na obchodnú spoločnosť MY.PET spol. s r. o., teda v čase rozhodovania súdu už neboli vlastníkmi nehnuteľností a žiadne ich vlastnícke práva už neboli obmedzované.

2. Krajský súd v Prešove (ďalej aj ako „odvolací súd“) rozsudkom z 25. augusta 2020 č. k. 22Co/160/2018-626 rozsudok súdu prvej inštancie potvrdil a žalovanému priznal proti žalobcom nárok na náhradu trov odvolacieho konania v rozsahu 100 %. Odvolací súd konštatoval skutkovú a právnu správnosť záverov súdu prvej inštancie a podľa § 387 ods. 2 Civilného sporového poriadku (ďalej len „CSP“) odkázal na odôvodnenie rozsudku súdu prvej inštancie, ktoré považoval za správne.

2.1. Odvolací súd sa stotožnil so záverom súdu prvej inštancie, že žalobcovia nepreukázali základné hmotnoprávne podmienky pre priznanie nároku na náhradu škody. Samotné prijatie všeobecne záväzného nariadenia žalovaného vo vzťahu k zmene územného plánu nie je možné považovať za protiprávne konanie. Súdu v civilnom konaní neprináleží právomoc preskúmať zákonnosť procesu prijímania všeobecne záväzného nariadenia.

2.2. Ďalej odvolací súd poznamenal, že obmedzenie vlastníckeho práva zásadne vyžaduje poskytnutie kompenzácie (náhrady). Prijatím všeobecne záväzného nariadenia sa užívacie právo vlastníka k tomuto pozemku preukázateľne obmedzilo, jeho hodnota klesla a vlastníkovi tak vznikla istá forma hospodárskej ujmy. Odvolací súd sa však stotožnil s právnym názorom súdu prvej inštancie, že žalobcami tvrdená náhrada za obmedzenie vlastníckeho práva patrí zásadne vlastníkovi pozemku ako nositeľovi hmotnoprávneho oprávnenia a na základe priamej aplikácie čl. 11 ods. 4 Listiny základných práv a slobôd v spojení s čl. 20 ods. 4 Ústavy SR, pričom žalobcovia v čase vyhlásenia rozsudku súdu prvej inštancie nositeľmi tohto práva už neboli.

3. Proti uvedenému rozsudku odvolacieho súdu podali dovolanie žalobcovia (ďalej aj ako „dovolatelia“). Navrhli, aby dovolací súd napadnutý rozsudok odvolacieho súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Ako dovolací dôvod uviedli, že súd im nesprávnym procesným postupom znemožnil, aby uskutočňovali procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces (§ 420 písm. f) CSP) a rozhodnutie záviselo od vyriešenia právnej otázky, ktorá v rozhodovacej praxi dovolacieho súdu ešte nebola vyriešená (§ 421 ods. 1 písm. b) CSP).

3.1. Dovolatelia namietali to, ako sa odvolací súd vysporiadal s ich argumentáciou v tom smere, že ich nárok nie je opodstatnený v zmysle § 415 Občianskeho zákonníka. Na tento právne relevantný argument nedostali od súdu prvej inštancie dostatočné a presvedčivé odôvodnenie a od odvolacieho súdu vôbec žiadne konkrétne odôvodnenie. Pritom už v žalobe uviedli, že svoje nároky, okrem iných v žalobe uvádzaných argumentov, navrhujú posudzovať podľa § 415 v spojení s § 420 Občianskeho zákonníka. Svoje nároky si uplatnili na základe dvoch právnych dôvodov, a to ako náhradu za obmedzenie vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 Ústavy SR v spojení s § 128 Občianskeho zákonníka, spočívajúce v tom, že pozemky ktoré v tom čase vlastnili, stratili atribút stavebných pozemkov, čo malo za následok majetkový úbytok na strane dovolateľov, a zároveň navrhovali, aby ich nároky boli posudzované podľa § 420 v spojení s § 415 Občianskeho zákonníka. Súd prvej inštancie k tomu (s odkazom na rozsudok Najvyššieho súdu ČR sp. zn. 25Cdo/3285/2015) uviedol, že o porušení prevenčnej povinnosti zakotvenej v § 415 Občianskeho zákonníka možno uvažovať iba v prípade neexistencie konkrétnej právnej úpravy vzťahujúcej sa na jednanie (činnosť), ktorého protiprávnosť sa posudzuje. Pokiaľ bol dodržaný postup stanovený špeciálnym právnym predpisom, je použitie § 415

Občianskeho zákonníka vylúčené. Podľa dovolateľov súd prvej inštancie svoju úvahu o subsidiarite všeobecnej občianskoprávnej úpravy k úpravám špeciálnym nevysvetlil. Ak totiž nemožno použiť právny režim § 415 Občianskeho zákonníka, lebo existuje osobitná právna úprava, podľa ktorej možno nárok dovolateľov posúdiť, tak mal takúto právnu úpravu označiť a vysvetliť, prečo podľa tejto, ním tvrdenej špeciálnej úpravy, nie je možné dovolateľom ich nároky priznať.

3.2. Podľa dovolateľov povinnosť každého účastníka občianskoprávných vzťahov predchádzať škodám neznamena len povinnosť dodržiavať to, čo je stanovené zákonom, ale aj povinnosť konať tak, aby nedochádzalo ku škodám. Žalované mesto túto svoju povinnosť porušilo tým, keď prijalo uvedené uznesenie v spojení so všeobecne záväzným nariadením mesta č. 11/2013 zo dňa 25. novembra 2013, keď boli sporné pozemky preklasifikované zo stavebných pozemkov na plochy urbanistickej zelene, ktorých hlavná funkcia je park, napriek tomu, že vedelo, že ono samo vydalo dňa 19. marca 2008 stanovisko, že pozemok dovolateľov je určený na užívanie ako obytná plocha pre výstavbu rodinných domov. Porušenie prevenčnej povinnosti podľa § 415 Občianskeho zákonníka samo o sebe predstavuje protiprávne konanie a má za následok vznik všeobecnej občianskoprávnej povinnosti podľa § 420 Občianskeho zákonníka. Protiprávnym úkonom je teda porušenie prevenčnej povinnosti, ktorú žalovanému ukladá § 415 Občianskeho zákonníka.

3.3. Ďalej dovolatelia uviedli, že im je známy právny názor vyslovený v uznesení Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Obdo/32/2016, avšak zdôraznili, že v ich veci predmetné všeobecne záväzné nariadenie samo o sebe, bez ďalších skutkových okolností, nemohlo byť jedinou príčinou vzniku škody na strane dovolateľov. Preto nebol dôvod na podanie podnetu prokuratúre na podanie protestu prokurátora. Dovolatelia poukázali na to, že žalovaný v liste zo dňa 19. marca 2008 sám potvrdil, že ich pozemok je navrhovaný ako obytná plocha rodinných domov, teda žalovaný nepochybne vedel o tom, že dovolatelia vlastnili pozemok, ktorý bol určený ako obytná plocha rodinných domov.

3.4. Dovolací dôvod podľa § 420 písm. f) CSP videli dovolatelia aj v tom, ako sa odvolací súd vysporiadal s ich argumentáciou, že majú nárok na náhradu ujmy, ktorá na ich majetku vznikla v dôsledku podstatného zníženia hodnoty pozemku, ku ktorej došlo v dôsledku zmeny územného plánu. Poukázali na to, že oni si v tomto konaní neuplatňovali nárok, ktorý má základ vo vzniku bezdôvodného obohatenia na strane žalovaného tým, že sa užíva cudzí pozemok tretími osobami ako park, ale uplatnili si nárok, ktorý má základ v podstatnom znížení hodnoty nehnuteľnosti v dôsledku zmeny územného plánu a ktorý patrí tomu subjektu, ktorý nehnuteľnosť vlastnil v čase, keď k zníženiu hodnoty došlo. V zmysle nálezu Ústavného súdu SR z 12. októbra 2016 sp. zn. PL. ÚS 42/2015 primeraná náhrada za obmedzenie vlastníckeho práva môže byť jednorazová aj opakovaná. Záver odvolacieho súdu, že náhrada za obmedzenie vlastníckeho práva patrí zásadne tomu vlastníkovi pozemku, ktorý je jeho vlastníkom v čase rozhodovania súdu, nemá podľa dovolateľov racionálny základ v interpretácii príslušných ustanovení, a to čl. 1 ods. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd a čl. 20 Ústavy SR, je extrémne nelogický a svojvoľný.

3.5. Dovolatelia poukázali na rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Pine Valley Developments Ltd. a ďalší proti Írsku a na to, že pri obdobných skutkových a právnych okolnostiach nebola ich nároku poskytnutá rovnaká právna ochrana ako Pine Valley Developments Ltd., keď, ani spoločnosť Pine Valley Developments Ltd., už nebola v čase rozhodovania o jej nároku vlastníkom nehnuteľností. Odpoveď na tento podstatný argument súdy dovolateľom nedali. Ďalej dovolatelia s odkazom na viaceré rozhodnutia ústavného súdu, týkajúce sa legitímnych očakávaní, konštatovali, že zákonodarca nevykonáva voči občanom neobmedzenú moc, teda ani mesto Prešov nevykonáva pri vydávaní všeobecne záväzných nariadení voči svojim občanom neobmedzenú moc a dovolatelia nie sú pasívnym adresátom vrchnostenských predpisov. Odvolací súd podľa názoru dovolateľov nerozhodoval podľa relevantnej právnej normy, ktorou je čl. 1 ods. 1 Dodatkového protokolu a čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky, dovolatelia nedostali na nimi nastolenú právne a skutkovo relevantnú otázku ohľadom uplatnenia ich nároku v súlade s čl. 1 ods. 1 Dodatkového protokolu a čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky a ani na otázku porušenia ich legitímnych očakávaní, také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany.

3.6. K dovolaciemu dôvodu podľa § 421 ods. 1 písm. b) CSP dovolatelia uviedli, že v rozhodovacej praxi odvolacieho súdu ešte nebola riešená otázka aktívnej legitímácie, teda identifikovania subjektu, ktorý má nárok na jednorazovú náhradu za obmedzenie vlastníckeho práva, pričom ide o nárok, ktorý

má základ v podstatnom znížení hodnoty nehnuteľnosti v dôsledku zmeny územného plánu. Právne posúdenie vecí odvolacím súdom, teda záver, že náhrada za obmedzenie vlastníckeho práva patrí zásadne tomu vlastníkovi pozemku, ktorý je jeho vlastníkom v čase rozhodovania súdu, považujú dovolatelia za nesprávny. Nárok, ktorý má základ v podstatnom znížení hodnoty nehnuteľnosti v dôsledku zmeny územného plánu, vzniká podľa nich v okamihu, keď došlo k obmedzeniu vlastníckeho práva subjektu, ktorý v momente zmeny územného plánu predmetný pozemok vlastnil a jeho hodnota klesla. Tomuto vlastníkovi, teda dovolateľom, vznikla ujma, ktorá sa prejavila v ich majetkovej sfére tak, že nehnuteľnosť odpredali za zníženú cenu. Preto im patrí náhrada za obmedzenie vlastníckeho práva. Podľa dovolateľov riešenie tejto právnej otázky možno nájsť analogicky v spôsobe, akým Ústavný súd SR riešil otázku finančnej náhrady za zriadenie vecného bremena (I. ÚS 474/2013; PL. ÚS 42/2015 bod 51. odôvodnenia).

4. Žalovaný vo vyjadrení k dovolaniu uviedol, že ho považuje za nedôvodné. Už súd prvej inštancie sa s argumentmi žalobcov ohľadne aplikácie § 420 v spojení s § 415 Občianskeho zákonníka dostatočne a správne vysporiadal, keď konštatoval, že chýba prvý predpoklad nároku na náhradu škody, a tým je porušenie právnej povinnosti (protiprávne konanie) zo strany žalovaného. Správne tiež odkázal na rozsudok Najvyššieho súdu ČR sp. zn. 25Cdo/3285/2015, v zmysle ktorého o porušení prevenčnej povinnosti podľa § 415 Občianskeho zákonníka možno uvažovať iba v prípade neexistencie konkrétnej právnej úpravy. Pokiaľ bol dodržaný postup stanovený špeciálnym právnym predpisom, je použitie § 415 Občianskeho zákonníka vylúčené. K dodržaniu postupu schvaľovania zmien a doplnkov územného plánu Mesta Prešov podľa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku žalovaný uviedol, že proces územného plánovania je originálnou samosprávnou kompetenciou. Výkon práv orgánu územnej samosprávy nie je porušením právnej povinnosti, a preto zmena územného plánu nemôže byť hodnotená ako porušenie právnej povinnosti alebo porušenie prevenčnej povinnosti. Pritom súd prvej inštancie správne uzavrel, že nezistil, že by v procese prijímania územného plánu došlo k vydaniu nezákonného rozhodnutia alebo k nesprávnemu úradnému postupu.

4.1. Ďalej žalovaný s odkazom na výpovede svedkov pred súdom prvej inštancie zdôraznil, že žalobcovia sami svojou nečinnosťou spôsobili, že im nebolo vydané územné rozhodnutie a že územné konanie bolo právoplatne zastavené, pričom zo strany žalovaného bol dodržaný postup stanovený špeciálnym právnym predpisom, a to stavebným zákonom. Z vykonaného dokazovania vyplynulo, že vinou žalobcov im nebolo vydané územné rozhodnutie, nakoľko nepredložili potrebné doklady k žiadosti o vydanie územného rozhodnutia, hoci boli vyzvaní na doplnenie návrhu. Podľa žalovaného na predmetných pozemkoch mohli síce žalobcovia realizovať výstavbu kedykoľvek od nadobudnutia vlastníckeho práva z hľadiska vtedy platného územného plánu (mali na to dostatok času), avšak právne i reálne na predmetných pozemkoch stavať nemohli, nakoľko nemali potrebné povolenia a súhlasy (nebol daný súhlas orgánu cestnej dopravy vzhľadom na dopravné pripojenie, nebol daný súhlas vlastníkov inžinierskych sietí), a preto nie je možné súhlasiť so žalobcami, že „pri normálnom behu vecí by mohli s predmetnými nehnuteľnosťami nakladať ako so stavebnými pozemkami“. Stanovisko žalovaného zo dňa 19. marca 2008 nemalo žiadnu relevanciu v zmysle stavebného zákona, nejednalo sa o súhlas, resp. záväzné stanovisko dotknutého orgánu. Žalovaný preto neporušil žiadnu prevenčnú povinnosť a nedopustil sa protiprávneho konania. Skôr prijaté stanoviská alebo vyjadrenia žalovaného neznamenujú, že žalovaný nemôže neskôr v rámci výkonu svojho práva prijať všeobecne záväzné nariadenie, ktorým by nastal stav, že skôr vydané stanoviská a potvrdenia sa stávajú neúčelnými alebo irelevantnými. Pokiaľ žalobcovia mali za to, že všeobecne záväzným nariadením mesta im bol spôsobený neoprávnený zásah do ich vlastníckeho práva, mohli a mali sa domáhať nápravy v zmysle zákona č. 153/2001 Z. z. podaním podnetu na podanie protestu prokurátora.

4.2. Žalovaný poukázal na to, že žalobcovia listom z 11. septembra 2013 požiadali žalovaného o predbežné prerokovanie nároku na náhradu škody spôsobenej pri výkone verejnej moci podľa zákona č. 514/2003 Z. z. Rovnako v žalobe z 5. augusta 2014 žalobcovia právne kvalifikovali svoj údajný nárok ako nárok na náhradu škody podľa zákona č. 514/2003 Z. z. Zo žaloby vyplýva, že žalobcovia si uplatnili nárok na náhradu škody titulom zodpovednosti za škodu spôsobenú nesprávnym úradným postupom alebo nezákonným rozhodnutím. S poukazom na uvedené je podľa žalovaného zrejmé, že žalobcovia žalobou nepožadovali náhradu za obmedzenie vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 Ústavy

SR, ale náhradu škody spôsobenej pri výkone verejnej moci. Pokiaľ žalobcovia poukazovali na rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Pine Valley Developments Ltd. a ďalší proti Írsku, táto vec sa týka skutkovo iného skutkového stavu, nakoľko tam existovalo stavebné povolenie, ktoré bolo neskôr zrušené z dôvodu, že pri jeho vydaní prekročil príslušný orgán verejnej moci svoju právomoc. V tu posudzovanom prípade však nebolo vydané žiadne územné rozhodnutie ani stavebné povolenie, teda nemožno prisvedčiť tvrdeniu žalobcov, že ich nároku má byť poskytnutá rovnaká právna ochrana ako spoločnosti Pine Valley Developments Ltd.

4.3. K dovolaciemu dôvodu podľa § 421 ods. 1 písm. b) CSP žalovaný uviedol, že otázka aktívnej vecnej legitímácie v sporoch o náhradu škody, resp. o náhradu za obmedzenie vlastníckeho práva, bola a je v rozhodovacej praxi dovolacieho súdu vyriešená. Okrem toho žalobcami nastolená právna otázka, ktorá podľa nich nebola v rozhodovacej praxi dovolacieho súdu ešte riešená, je mimo rozsahu tohto súdneho konania. Aplikácia čl. 20 ods. 4 Ústavy SR na tento prípad a skutkový stav veci nie je možná. V tomto prípade sa nejedná ani o vyvlastnenie ani o nútené obmedzenie vlastníckeho práva. Žalobcovia sú oprávnení naďalej užívať predmetné pozemky, ostali ich vlastníckmi, sú oprávnení s nimi nakladať a nedošlo ani k zníženiu hodnoty týchto pozemkov. Zmenou územného plánu, ktorá je v kompetencii územnej samosprávy, teda nedochádza k nútenému obmedzeniu vlastníctva - k nemu by mohlo dôjsť len rozhodnutím stavebného úradu, ktorý je štátnym orgánom, a teda pasívne vecne legitimovaným subjektom by musela byť Slovenská republika. V nadväznosti na to v dovolaní nastolená právna otázka identifikovania subjektu, ktorý má nárok na jednorazovú náhradu za obmedzenie vlastníckeho práva v dôsledku zmeny územného plánu, podľa žalovaného nemá oporu v žalobe ani vykonanom dokazovaní, z ktorého je zjavné, že žalobcovia uplatnili nárok na náhradu škody podľa zákona č. 514/2003 Z. z., a nie náhradu za obmedzenie vlastníckeho práva.

4.4. Po uplynutí lehoty určenej súdom prvej inštancie podľa § 436 ods. 3 CSP podal žalovaný ďalšie písomné vyjadrenie (doplnenie vyjadrenia k dovolaniu), na ktoré však dovolací súd v zmysle ustanovenia § 436 ods. 3 druhá veta CSP neprihliadal.

5. Žalobcovia v písomnej reakcii na vyjadrenia žalovaného uviedli, že nežiadali súd, aby vykonal kontrolu ústavnosti právnych noriem (nenamietali zákonnosť prijatého všeobecne záväzného nariadenia z pohľadu príslušných právnych noriem). Zopakovali, že porušenie prevenčnej povinnosti žalovaným mestom vidia v tom, že prijalo uznesenie v spojení so všeobecne záväzným nariadením č. 11/2013 zo dňa 25. novembra 2013, kde boli sporné pozemky preklasifikované zo stavebných pozemkov na plochy urbanistickej zelene, ktorých hlavná funkcia je park, napriek tomu, že vedelo, že ono samo vydalo dňa 19. marca 2008 stanovisko, že pozemok dovolateľov je určený na užívanie ako obytná plocha pre výstavbu rodinných domov. K tvrdeniu žalovaného, že žalobcovia nemali potrebné povolenia a súhlasy na to, aby mohli na predmetných pozemkoch stavať, žalobcovia uviedli, že ak by chceli realizovať výstavbu, tak by všetky podmienky potrebné pre výstavbu splnili. Ak by nedošlo k preklasifikovaniu pozemkov, žalobcovia by mohli kedykoľvek znova požiadať o vydanie územného rozhodnutia. Ďalej žalobcovia zdôraznili, že svoje nároky v tomto konaní odôvodňovali viacerými právnymi dôvodmi, pričom si uplatnili nárok, ktorý má základ v podstatnom znížení hodnoty nehnuteľností v dôsledku zmeny územného plánu. Súčasný vlastník nehnuteľností si návrhom na vydanie platobného rozkazu, na ktorý poukázal žalovaný, uplatnil nárok, ktorý má základ vo vzniku bezdôvodného obohatenia tým, že sa užíva pozemok tretími osobami ako park. Tento nárok nemá nič spoločné s vyššie uvedeným nárokom žalobcov.

6. V ďalšom písomnom podaní žalobcovia poukázali na uznesenie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 21. júla 2009 č. k. 1 Ao 1/2009, podľa ktorého môže územný plán predstavovať zásadné obmedzenie ústavne zaručeného práva vlastníť majetok. Ak sa jedná o zásahy, ktorých citelnosť presahuje mieru, ktorú je vlastník bez významnejších zásahov do podstaty jeho vlastníckeho práva ochotný znášať, nastupuje ústavná povinnosť verejnej moci zabezpečiť dotknutému vlastníckovi náhradu. Pokiaľ zákonodarca výslovne upravuje náhrady len pre niektoré prípady, zatiaľ čo u iných mlčí, je nutné dospieť k záveru, že uvedenú náhradu by bolo možné priznať na základe priamej aplikácie čl. 11 ods. 4 Listiny základných práv a slobôd. Na základe toho dovolateľa žiadajú dovolací súd, aby ich nároky posúdil aj z hľadiska čl. 11 ods. 4 Listiny základných práv a slobôd.

7. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „dovolací súd“) ako súd príslušný na rozhodnutie o dovolaní (§ 35 CSP) po zistení, že dovolanie podala v stanovenej lehote (§ 427 ods. 1 CSP) strana sporu, v ktorej neprospech bolo napadnuté rozhodnutie vydané (§ 424 CSP), bez nariadenia pojednávania (§ 443 CSP) po preskúmaní, či dovolanie obsahuje zákonom predpísané náležitosti (§ 428 CSP) a či sú splnené podmienky podľa § 429 CSP, dospel k záveru, že dovolanie žalobcov nie je prípustné a je potrebné ho odmietnuť.

8. O všetkých mimoriadnych opravných prostriedkoch platí, že narušenie princípu právnej istoty strán, ktorých vec bola právoplatne skončená (meritórnym rozhodnutím predstavujúcim *res iudicata*), musí byť vyvážené sprísnenými podmienkami prípustnosti. Právnu úpravu dovolania a dovolacieho konania, ktorá stanovuje podmienky, za ktorých môže byť výnimočne prelomená záväznosť už právoplatného rozhodnutia, nemožno interpretovať rozširujúco; namiesto je tu skôr reštriktívny výklad. Ak by najvyšší súd bez ohľadu na prípadnú neprípustnosť dovolania pristúpil k posúdeniu vecnej správnosti rozhodnutia odvolacieho súdu a na tom základe ho prípadne zrušil, porušil by základné právo na súdnu ochranu toho, kto stojí na opačnej procesnej strane [porovnaj rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) sp. zn. II. ÚS 172/03].

9. V zmysle § 419 CSP je proti rozhodnutiu odvolacieho súdu dovolanie prípustné, (len) ak to zákon pripúšťa. To znamená, že ak zákon výslovne neuvádza, že dovolanie je proti tomu - ktorému rozhodnutiu odvolacieho súdu prípustné, nemožno také rozhodnutie (úspešne) napadnúť dovolaním. Rozhodnutia odvolacieho súdu, proti ktorým je dovolanie prípustné, sú vymenované v ustanoveniach § 420 a § 421 CSP.

10. Podľa § 420 písm. f) CSP dovolanie je prípustné proti každému rozhodnutiu odvolacieho súdu vo veci samej alebo ktorým sa konanie končí, ak súd nesprávnym procesným postupom znemožnil strane, aby uskutočňovala jej patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces.

11. Dovolanie prípustné podľa § 420 možno odôvodniť iba tým, že v konaní došlo k vade uvedenej v tomto ustanovení. Dovolací dôvod sa vymedzí tak, že dovolateľ uvedie, v čom spočíva táto vada (§ 431 CSP).

12. Pod porušením práva na spravodlivý proces v zmysle ustanovenia § 420 písm. f) CSP treba rozumieť nesprávny procesný postup súdu spočívajúci predovšetkým v zjavnom porušení kogentných procesných ustanovení, ktoré sa vymyká nielen zo zákonného, ale aj z ústavnoprávneho rámca, a ktoré tak zároveň znamená aj porušenie ústavou zaručených procesných práv spojených so súdnou ochranou práva. Ide napr. o právo na verejné prejednanie sporu za prítomnosti strán sporu, právo vyjadriť sa ku všetkým vykonaným dôkazom, právo na zastúpenie zvoleným zástupcom, právo na riadne odôvodnenie rozhodnutia, na predvídateľnosť rozhodnutia, na zachovanie rovnosti strán v konaní, na konanie súdu spojené so zákazom svojvoľného postupu a so zákazom *denegatio iustitiae* (odmietnutia spravodlivosti).

13. V rámci dovolacieho dôvodu podľa § 420 písm. f) CSP žalobcovia vyčítali odvolaciemu súdu predovšetkým to, ako sa vysporiadal s ich argumentáciou o porušení prevenčnej povinnosti v zmysle § 415 v spojení s § 420 ods. 1 Občianskeho zákonníka. Tu dovolací súd v prvom rade uvádza, že z práva na spravodlivý súdny proces pre procesnú stranu nevyplýva jej právo na to, aby sa všeobecný súd stotožnil s jej právnymi názormi a predstavami, preberal a riadil sa ňou predkladaným výkladom všeobecne záväzných predpisov, rozhodol v súlade s jej vôľou a požiadavkami, a ani právo dožadovať sa ňou navrhnutého spôsobu hodnotenia vykonaných dôkazov (viď napríklad rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. IV. ÚS 252/04, I. ÚS 50/04, II. ÚS 3/97, II. ÚS 251/03). Podstatou práva na spravodlivý súdny proces je možnosť fyzických a právnických osôb domáhať sa svojich práv na nestrannom súde a v konaní pred ním využívať všetky právne inštitúty a záruky poskytované právnym poriadkom. Integrálnou súčasťou tohto práva je právo na relevantné zákonu zodpovedajúce konanie súdov, čo vo vzťahu k právnemu posúdeniu veci znamená najmä povinnosťou súdov relevantne zdôvodniť svoje právne posúdenie a v prípade, ak strany argumentovali inak, zdôvodniť aj neaplikovanie

právnych názorov strán.

14. Uvedenú povinnosť zdôvodniť svoje právne posúdenie súdy v preskúmvanej veci splnili. Potvrdzujúce rozhodnutie odvolacieho súdu, ktoré v zmysle § 387 ods. 2 CSP konštatuje správnosť dôvodov odvolaním napadnutého rozhodnutia súdu prvej inštancie, je potrebné vnímať ako jeden celok s potvrdeným rozhodnutím súdu prvej inštancie (ak sa odvolací súd v celom rozsahu stotožní s odôvodnením napadnutého rozhodnutia, bolo by zbytočné, aby opakoval, resp. kopíroval odôvodnenie súdu prvej inštancie. V preskúmvanej veci súd prvej inštancie k argumentácii žalobcov všeobecnou prevenčnou povinnosťou uviedol (s odkazom na rozsudok Najvyššieho súdu ČR zo dňa 15. augusta 2017 sp. zn. 25Cdo/3285/2015), že „o porušení všeobecnej prevenčnej povinnosti zakotvanej v § 415 Občianskeho zákonníka možno uvažovať iba v prípade neexistencie konkrétnej právnej úpravy vzťahujúcej sa na jednanie (činnosť), ktorého protiprávnosť sa posudzuje. Pokiaľ bol dodržaný postup stanovený špeciálnym právnym predpisom, je použitie § 415 Občianskeho zákonníka vylúčené.“

15. Pokiaľ dovolatelia namietali, že súd svoju úvahu o subsidiarite ustanovenia § 415 Občianskeho zákonníka nevysvetlil, najmä neoznačil, aká iná osobitná právna úprava existuje, podľa ktorej možno posúdiť nárok dovolateľov, je potrebné uviesť, že súd prvej inštancie ako osobitné právne normy vzťahujúce sa na túto vec označil príslušné ustanovenia zákona o obecnom zriadení, stavebného zákona, zákona o prokuratúre a zákona o zodpovednosti štátu na náhradu škody spôsobenú pri výkone verejnej moci. Okrem toho sa súd prvej inštancie k tejto otázke relevantne vyjadril, keď konštatoval, že výkon samosprávy a prijímanie všeobecne záväzných nariadení nemožno považovať za protiprávne alebo iné obdobné konanie, a len preto, že pri takomto výkone dôjde k obmedzeniu individuálnych vlastníckych práv, pričom úradníci mesta na to upozornili, nemožno považovať takéto konanie za nezákonné a porušujúce všeobecné princípy prevencie vzniku škody.

16. O vyššie uvedených právnych názoroch možno polemizovať (dovolatelia ich ale neurobili predmetom dovolacej námietky podľa § 421 ods. 1 CSP), nemožno však tvrdiť, že by sa súdy s argumentáciou o všeobecnej prevenčnej povinnosti nevysporiadali. Uvedenú právnu argumentáciu súdu prvej inštancie, s ktorou sa odvolací súd stotožnil, nemožno ani označiť za svojvoľný alebo nelogický výklad právnych noriem (čo by mohlo predstavovať porušenie práva na spravodlivý proces). Naopak, dovolací súd sa stotožnil s tým, že pokiaľ boli dodržané osobitné predpisy upravujúce spôsob prijímania rozhodnutí samosprávnych orgánov (v tomto prípade upravujúce proces územného plánovania a proces prijímania všeobecne záväzných nariadení obcí a miest, teda stavebný zákon a zákon o obecnom zriadení, čo dovolatelia ani netvrdili), nemožno uvažovať o porušení všeobecnej prevenčnej povinnosti podľa § 415 Občianskeho zákonníka. A to jednak preto, že prevenčná povinnosť podľa § 415 Občianskeho zákonníka má všeobecný charakter (*lex generalis*), kým predpisy upravujúce procesy prijímania právnych aktov obcí a miest v sebe zahŕňajú osobitný prevenčný mechanizmus, aplikovateľný špeciálne na tieto osobitné procesy (*lex specialis*), ale aj preto, že - ako to správne uviedli dovolatelia v dovolaní - všeobecná prevenčná povinnosť podľa § 415 Občianskeho zákonníka sa vzťahuje na oblasť občianskoprávných (resp. v širšom zmysle súkromnoprávných) vzťahov, kým územné plánovanie miest a obcí a prijímanie ich všeobecne záväzných nariadení patrí do oblastí verejného práva. Akékoľvek nároky proti orgánom verejnej moci, vrátane orgánov územnej samosprávy, na náhradu škody spôsobenej pri výkone verejnej moci je potrebné posudzovať podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci v znení neskorších predpisov (§ 1, § 2, § 3 uvedeného zákona), a nemožno na ne aplikovať všeobecnú občianskoprávnú úpravu o prevenčnej povinnosti.

17. Podobne vo vzťahu k nároku žalobcov na náhradu ujmy, ktorá im vznikla v dôsledku zníženia hodnoty pozemku, ku ktorej došlo v dôsledku zmeny územného plánu, je potrebné uviesť, že o spôsobe, akým sa súdy právne vysporiadali s touto otázkou, možno polemizovať - a túto otázku žalobcovia podrobili dovolaciemu prieskumu podľa § 421 ods. 1 CSP (viď nižšie). Je však zrejmé, že súd prvej inštancie a odvolací súd sa vo svojich rozsudkoch touto argumentáciou žalobcov zaoberali. Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Pine Valley Developments Ltd. a ďalší* proti Írsku, ktorým argumentovali dovolatelia, nebolo aplikovateľné na preskúmvanú vec, pretože v prípade *Pine Valley*

Developments Ltd. bolo už vydané stavebné povolenie, teda individuálny akt, ktorý však bol neskôr zrušený z dôvodu, že pri jeho vydaní prekročil orgán verejnej moci svoju právomoc - išlo teda o zodpovednosť za nezákonné (resp. nulité) rozhodnutie. V tu preskúmanej veci však žalobcovia žiadnu nezákonnosť v procese prijímania príslušných rozhodnutí žalovaného mesta netvrdili. Je preto irelevantné, že spoločnosť Pine Valley Developments Ltd. už nebola v čase rozhodovania o jej nároku vlastníkom nehnuteľností, keďže išlo o iný nárok, než vzniesli žalobcovia v tomto konaní. Citované rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva však nepovažoval dovolací súd za relevantné pre túto vec aj z dôvodu, že o náhrade za obmedzenie vlastníckeho práva nemožno rozhodovať v civilnom súdnom konaní (viď nižšie), preto nebolo ani potrebné riešiť otázku, kto (ktorý vlastník dotknutej nehnuteľnosti) by mohol mať nárok na takúto náhradu.

18. Žalobcovia v priebehu konania menili, resp. prispôbovali vývoju situácie nielen svoju právnu argumentáciu, ale aj svoje tvrdenia o dôvodoch (základe) svojho nároku. Kým v žalobe namietali nedostatky v procese obstarávania zmien územnoplánovacej dokumentácie a nezáujem žalovaného mesta o odkúpenie predmetných pozemkov (čo by mohlo byť právne kvalifikované ako nezákonné rozhodnutie, resp. nesprávny úradný postup podľa zákona č. 514/2003 Z. z. - tomu zodpovedala aj žiadosť žalobcov adresovaná žalovanému o predbežné prerokovanie nároku na náhradu škody spôsobenej pri výkone verejnej moci), v odvolaní uvádzali nárok na náhradu za obmedzenie vlastníckeho práva a v dovolaní už tvrdili, že všeobecne záväzné nariadenie mesta (ustanovujúce záväznú časť zmien územného plánu mesta) nebolo jedinou príčinou vzniku škody na ich strane, pričom však konkrétne neoznačili žiadnu ďalšiu príčinu. Ich tvrdenie, že žalované mesto porušilo svoju prevenčnú povinnosť tým, že prijalo uznesenie a všeobecne záväzné nariadenie mesta (kde boli sporné pozemky preklasifikované na park) napriek tomu, že vedelo, že ono samo vydalo dňa 19. marca 2008 stanovisko, že pozemok dovolateľov je určený na užívanie ako obytná plocha pre výstavbu rodinných domov, považoval dovolací súd za účelovú snahu vyhnúť sa subsumovaniu ich vecí pod zákon č. 514/2003 Z. z. (s dôsledkom zamietnutia žaloby pre nepreukázanie nezákonnosti rozhodnutia alebo nesprávnosti úradného postupu).

19. K stanovisku Mesta Prešov, odboru hlavného architekta, z 19. marca 2008, je potrebné uviesť, že toto stanovisko odkazovalo na vtedy účinný územný plán mesta a všeobecne záväzné nariadenie, ktorým bola vyhlásená jeho záväzná časť. V tomto stanovisku sa však neuvádzal žiaden príslub do budúcnosti, toto stanovisko nebolo podkladom pre stavebné konanie, nepredstavovalo súhlas ani záväzné stanovisko dotknutého orgánu. Je potrebné si uvedomiť, že k zmene územného plánu došlo v roku 2013, viac ako päť rokov po vydaní tohto stanoviska, pričom samotný zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) účinný v tom čase ukladal obciam a samosprávnym krajom povinnosť pravidelne, najmenej však raz za štyri roky, preskúmať schválený územný plán (§ 30 ods. 4 stavebného zákona). Päť rokov staré vyjadrenie preto nemožno považovať za dôvod nemennosti územného plánu.

20. Napokon aj keď dovolací súd nepovažuje nárok žalobcov za uplatnený z dôvodu obmedzenia vlastníckeho práva podľa čl. 20 Ústavy SR (žalobcovia síce tento ústavný článok v žalobe citovali, z vyššie uvedeného kontextu celej žaloby však vyplýva, že išlo o uplatnenie náhrady škody spôsobenej pri výkone verejnej moci, pričom k zmene argumentácie ohľadom právneho i skutkového základu nároku žalobcov došlo až v odvolacom konaní, čo ustanovenie § 371 CSP neumožňuje), vyjadrí sa aj k tomuto právnomu dôvodu.

21. V prvom rade je potrebné poukázať na uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 21. augusta 2003 sp. zn. III. ÚS 176/03, v ktorom ústavný súd výslovne konštatoval, že výklad čl. 20 ods. 1, ods. 4 Ústavy SR a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd vylučuje možnosť vyslovenia záveru, že obecným zastupiteľstvom schválený územný plán obce, zahŕňajúci aj využitie pozemku vo vlastníctve navrhovateľa (na verejnoprospešný účel - pozn. dovolacieho súdu), by mal byť považovaný za nútené obmedzenie vlastníckeho práva navrhovateľa alebo dokonca za vyvlastnenie vlastníckeho práva. Z ustanovení stavebného zákona potom ústavný súd vyvodil, že uznesenie obecného zastupiteľstva, ktorým bol schválený územný plán obce, nemožno

považovať za rozhodnutie takého druhu a takých účinkov, ktoré by mohli mať za následok porušenie označených základných práv alebo slobôd navrhovateľa (práva vlastníť majetok - pozn. dovolacieho súdu). Právo navrhovateľa podľa čl. 20 ods. 1 ústavy opísaným konaním nemožno porušiť. Schválený územný plán nie je rozhodnutím spôsobujúcim zmenu vlastníctva alebo akýmkoľvek spôsobom dotýkajúcim sa vlastníctva navrhovateľa. Až prípadným budúcim územným rozhodnutím stavebného úradu a jemu predchádzajúcim rozhodnutím o vyvlastnení pozemku navrhovateľa by bolo možné porušiť aj ustanovenie čl. 20 ods. 4 ústavy.

22. Okrem toho považuje dovolací súd za potrebné uviesť, že v zmysle čl. 20 ods. 4 Ústavy SR je vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu. Občiansky zákonník síce v § 128 ods. 2 ustanovuje, že „vo verejnom záujme možno vec vyvlastniť alebo vlastnícke právo obmedziť, ak účel nemožno dosiahnuť inak, a to len na základe zákona, len na tento účel a za náhradu“, ide však len o všeobecnú normu (z obdobia ešte pred prijatím ústavy), ktorej obsah je v zásade totožný s čl. 20 ods. 4 Ústavy SR. Citované ustanovenie § 128 ods. 2 Občianskeho zákonníka samo o sebe nie je tým zákonom, na ktorý odkazuje ustanovenie čl. 20 ods. 4 Ústavy SR ako na zákon, na základe ktorého je možné vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva. Týmto zákonom je (bol v čase prijatia predmetných zmien územného plánu žalovaného z novembra 2013) predovšetkým zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), v súčasnosti ide najmä o zákon č. 282/2015 Z. z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

23. Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v ustanovení § 108 ods. 1 zavádza tzv. legislatívnu skratku „vyvlastniť“, ktorá zahŕňa nielen vyvlastnenie (ako úplné odňatie vlastníckeho práva), ale aj obmedzenie vlastníckych práv k pozemkom a stavbám. To znamená, že tento predpis pamätá nielen na úplné odňatie vlastníckeho práva, ale aj na jeho (nútené) obmedzenie, ktoré je tiež možné len v nevyhnutnej miere, vo verejnom záujme a za primeranú náhradu (čl. 20 ods. 4 Ústavy SR). Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) je však (rovnako ako ďalší v súčasnosti účinný vyvlastňovací zákon č. 282/2015 Z. z.) verejnoprávnou, nie súkromnoprávnou normou. Stavebný zákon v § 112 a nasl. upravuje vyvlastňovacie konanie a podľa § 140 stavebného zákona ak nie je výslovne ustanovené inak, vzťahujú sa na konanie podľa tohto zákona všeobecné predpisy o správnom konaní. Na vyvlastňovacie konanie sa teda vzťahuje správny poriadok. Na územnoplánovaciu činnosť sa naopak všeobecné predpisy o správnom konaní nevzťahujú (§ 2 ods. 6 stavebného zákona), to však neznamená, že by územnoplánovaciu činnosť nebolo možné považovať za správne, resp. verejnoprávne konanie (len má svoju procesnú úpravu priamo v stavebnom zákone, preto naň nemožno aplikovať správny poriadok).

24. Z uvedeného vyplýva, že nielen rozhodovanie o úplnom vyvlastnení (odňatí vlastníckeho práva), ale aj rozhodovanie o obmedzení vlastníckych práv ako o jednej z foriem vyvlastnenia je správnym konaním, do ktorého nemožno zasahovať civilným sporovým konaním. Preto sa ani dovolací súd v tomto konaní nemohol vyjadriť k dovolaťmi nastolenej právnej otázke, kto (ktorý vlastník) je aktívne legitimovaný na uplatňovanie nároku na náhradu za obmedzenie vlastníckeho práva vo verejnom záujme - posúdenie tejto otázky patrí do pôsobnosti správnych orgánov, resp. správnych súdov v rámci vyvlastňovacieho konania.

25. Ak teda žalobcovia napriek vyššie citovaným záverom uznesenia Ústavného súdu SR z 21. augusta 2003 sp. zn. III. ÚS 176/03 dospeli k presvedčeniu, že výsledkom konania žalovaného mesta bolo de facto vyvlastnenie ich pozemkov (obmedzenie ich vlastníckych práv ako jedna z foriem vyvlastnenia), mali túto situáciu riešiť v správnom konaní, či už v rámci vyvlastňovacieho konania, ktoré mohlo začať na návrh mesta, alebo prípadnou správnu žalobou. V civilnom konaní - ako už bolo uvedené vyššie - je možné domáhať sa len náhrady škody podľa zákona č. 514/2003 Z. z., pričom s týmto nárokom žalobcov sa súd prvej inštancie a odvolací súd dostatočne vysporiadali.

26. Z uvedených dôvodov dovolanie žalobcov uplatnené podľa § 420 písm. f) a aj podľa § 421 ods. 1

písm. b) CSP nebolo odôvodnené prípustnými dovolacími dôvodmi, preto dovolací súd dovolanie podľa § 447 písm. f) CSP odmietol.

27. Rozhodnutie o nároku na náhradu trov dovolacieho konania dovolací súd neodôvodňuje (§ 451 ods. 3 veta druhá CSP).

28. Toto rozhodnutie prijal senát najvyššieho súdu pomerom hlasov 3 : 0.

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.