Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj), Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky **obce Němčice**, se sídlem Němčice 53, zastoupeného Mgr. Ondřejem Pustějovským, advokátem se sídlem Zahradní 314/8, České Budějovice, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 3. 2015, č. j. 28 Cdo 644/2015–153**,** za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení,

takto:

I. Ústavní stížnost se zamítá.

II. Návrh na zrušení ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění zákona č. 173/2012 Sb., se odmítá.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Podanou ústavní stížností se stěžovatelka domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým bylo odmítnuto pro nepřípustnost jí podané dovolání směřující proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) ze dne 4. 9. 2014, č. j. 8 Co 1149/2014–126, kterým byl potvrzen rozsudek Okresního soudu v Českých Budějovicích (dále jen „okresní soud“) ze dne 31. 3. 2014, č. j. 34 C 91/2013–103.

2. Citovaným rozhodnutím okresní soud zamítl žalobu stěžovatelky na určení vlastnického práva k nemovitosti podanou na základě zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 172/1991 Sb.“), neboť dospěl k závěru, že žaloba byla podána opožděně. Ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb., ve znění novely č. 173/2012 Sb., totiž stanoví, že pokud vlastnické právo, které na obec přešlo podle ustanovení § 1, § 2, § 2a nebo § 2b tohoto zákona, není dosud zapsáno v katastru nemovitostí, je obec povinna nejpozději do 31. března 2013 uplatnit návrh vůči katastrálnímu úřadu, nebo podat žalobu na určení vlastnického práva u soudu; nesplní-li obec tuto svou povinnost, považuje se den 1. dubna 2013 za den přechodu vlastnického práva na stát. Konec lhůty byl tedy zákonodárcem pevně stanoven na konkrétní datum, přičemž v těchto případech neplatí zásada, že připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Dle okresního soudu by odporovalo elementární logice, aby soud vykládal konec lhůty stanovený právním předpisem konkrétně na daný den a při výkladu této normy dospěl k závěru, že lhůta nekončí 31. 3. 2013, nýbrž z důvodu neděle a svátku až 2. 4. 2013. Jelikož žaloba stěžovatele byla soudu doručena teprve dne 2. 4. 2013 a přechod

vlastnického práva je skutečností hmotněprávní povahy a stanovená lhůta je tedy lhůtou hmotněprávní, jednalo se o žalobu opožděnou, neboť nebyla soudu doručena v poslední den hmotněprávní lhůty.

3. Krajský soud se s důvodem zamítnutí žaloby ztotožnil a ve shodě s okresním soudem uvedl, že lhůta podle ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb., ve znění novely č. 173/2012 Sb., je lhůtou hmotněprávní a propadnou, takže žalobce byl povinen doručit žalobu soudu nejpozději posledního dne v měsíci březnu 2013; tento názor k interpretaci dotčené lhůty je explicitní a nelze jej vykládat na podporu účastníka nedostatečně dbalého svých práv.

4. Nejvyšší soud dovolání stěžovatelky odmítl. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že dovoláním označenou právní otázku, na jejímž řešení rozhodnutí závisí (tzn., že lhůta stanovená v § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb., ve znění zákona č. 173/2012 Sb., je speciální hmotněprávní propadnou lhůtou, na jejíž počítání se nevztahuje ustanovení § 122 odst. 3 dříve platného občanského zákoníku), odvolací soud vyřešil v souladu s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu, od níž není důvod se odchýlit. Odkázal např. na svá usnesení ze dne 27. 5. 2014, sp. zn. 28 Cdo 1782/2014, ze dne 15. 10. 2014, sp. zn. 28 Cdo 1008/2014, ze dne 15. 10. 2014, sp. zn. 28 Cdo 4271/2014, a také na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 11. 2013, sp. zn. 7 Co 2428/2013, uveřejněný pod č. 89/2014 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek.

II. Argumentace stěžovatele

5. Uvedené rozhodnutí dle stěžovatelky porušilo její základní právo na spravedlivý proces zaručené čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo na ochranu majetku podle čl. 11 Listiny.

6. Stěžovatelka v prvé řadě obsáhle namítá, že uvedené ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb. je v příkrém rozporu s ústavním pořádkem, neboť odporuje čl. 11 odst. 1 Listiny, resp. čl. 11 odst. 4 Listiny tím, že plně odnímá vlastnické právo obcím ke specifickému majetku, přičemž obcím není v těchto případech poskytnuta přiměřená náhrada ani odpovídající časový prostor pro zachování jejich vlastnického práva. Stěžovatelka v této souvislosti upozorňuje též na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2176/13, dle něhož Ústavní soud zastává názor, že se jeví jako nepřiměřené trestat obec za její pasivitu pozbytím práva ve prospěch státu, který již jednou obci vlastnictví odňal, ale později se rozhodl způsobenou křivdu napravit. Pokud zákonodárce měl v úmyslu odstranit delší dobu trvající nejistotu ohledně vlastnických vztahů k dotčeným nemovitostem a zajištění jejich řádného a efektivního využití, neměl dle stěžovatelky k naplnění tohoto účelu konstituovat nový důvod pozbytí vlastnického práva, nadto s účinky jen pro úzce vymezenou skupinu subjektů vlastnického práva, neboť takto dochází k narušení rovnosti ochrany vlastnického práva různých vlastníků. Tentýž účel navíc obecně plní instituty v českém právním řádu již zakotvené - vydržení či přivlastnění opuštěné nemovité věci.

7. Ve věci zamítnutí žaloby pro opožděnost stěžovatelka předně připomíná, že z důvodů obtíží při zjišťování historického majetku a související časovou náročností byla nucena uplatnit své vlastnické právo komplikovanějším ze dvou uvedených způsobů - žalobním návrhem na určení vlastnického práva. Z hlediska charakteru dotčené lhůty je přitom přesvědčena, že na běh této lhůty je nutno dle judikatury Nejvyššího soudu i Ústavního soudu v plném rozsahu použít ustanovení § 122 odst. 3 dříve platného občanského zákoníku, neboť je třeba subjektu, který je plynutím lhůty ohrožen na svých právech, poskytnout dodatečný časový úsek pro případ, že poslední den vymezeného časového úseku připadne na sobotu, neděli nebo svátek. Toto pravidlo se dle stěžovatelky užije i v případech, kdy

ústavodárce, resp. zákonodárce, nevymezil počítání času výslovně odlišným způsobem, což je i případ ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb., protože v tomto zákoně není počítání času nikterak vymezeno a uvedení konkrétního dne nelze považovat za stanovení jiného způsobu počítání běhu lhůt. Závěrem pak stěžovatelka upozorňuje, že by se dle jejího názoru mělo i na hodnocení charakteru dotčené lhůty nahlížet prismatem zásady výkladu *in favorem restitutionis* opakovaně vyslovené Ústavním soudem, která se dotýká interpretace právních norem a postupů orgánů veřejné moci v restitučních věcech.

III. Vyjádření účastníka řízení a replika stěžovatelky

8. Ústavní soud vyzval k vyjádření účastníka řízení - Nejvyšší soud a vedlejšího účastníka – Lesy České republiky, s. p.

9. Lesy České republiky, s. p. se k ústavní stížnosti nevyjádřily, Ústavní soud měl v dalším řízení za to, že se postavení vedlejšího účastníka vzdaly.

10. Nejvyšší soud uvedl, že při řešení dané otázky přihlížel i k závěrům vysloveným Ústavním soudem v jeho nálezech ze dne 12. 7. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 3/94, ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, a ze dne 25. 9. 1998, sp. zn. IV. ÚS 365/97. Zároveň konstatoval, že řešení uvedené právní otázky je výkladem „obyčejného práva“ podaným obecnými soudy a nezasahuje do roviny ústavněprávní, a je zjevně souladný též s většinovým názorem Občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu, neboť toto za účelem sjednocování rozhodovací praxe soudů schválilo pro řešení dané otázky vybrané rozhodnutí (rozsudek Krajského sudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 11. 2013, sp. zn. 7 Co 2428/2013) k publikaci ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek (viz R 89/2014). K tvrzené protiústavnosti dotčeného právního předpisu pak Nejvyšší soud uvedl, že vyjma případu stěžovatelky (resp. obcí zastupovaných advokátem jednajícím za stěžovatelku) v aplikační praxi žádné problémy s výkladem dotčeného ustanovení zákona nevznikají, přičemž s novelizovaným ustanovením § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb. (tedy patrně jako ústavně konformním) pracuje ve své judikatuře i Ústavní soud (srov. např. nález ze dne 13. 11. 2013, sp. zn. II. ÚS 2876/12, uveřejněn ve SbNU 187/71). Poukázal též na to, že případná ztráta vlastnického práva stěžovatelky (pokud jí svědčilo, jak tvrdí) je zde výhradně důsledkem dlouhodobé pasivity této obce. Ta tvrdí, že vlastnické právo na ni přešlo (mělo přejít) ex lege již dne 24. 5. 1991 (den účinnosti zákona č. 172/1991 Sb.), avšak ochrany takto tvrzeného (domnělého) vlastnictví – navzdory povinnosti k provedení knihovního pořádku, jež obcím ukládalo již ustanovení § 8 citovaného zákona před jeho novelizací - se domáhá s odstupem více než dvaceti let (a i z pohledu shora interpretovaných ustanovení zákona opožděně). Nejvyšší soud proto nesdílí přesvědčení stěžovatelky, že by napadeným rozhodnutím dovolacího soudu byla porušena její práva podle čl. 11 a čl. 36 odst. 1 Listiny, a proto navrhl, aby ústavní stížnost byla odmítnuta.

11. V replice k vyjádření účastníka řízení stěžovatelka předně nesouhlasila se závěrem Nejvyššího soudu o tom, že lhůta stanovená v ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb. ve znění zákona č. 173/2012 Sb. je speciální hmotněprávní propadnou lhůtou. Dle stěžovatelky naopak pod tíhou nálezů Ústavního soudu (viz nález sp. zn. II. ÚS 2876/12 ze dne 13. 11. 2013) vydal Nejvyšší soud rozhodnutí sp. zn. 28 Cdo 334/2014, jež podporuje argumentaci stěžovatelky. Za prvé totiž vyjadřuje pochybnosti o přiměřenosti opětovného odnětí navráceného majetku ve prospěch státu, a to i v důsledku vydržení vlastnictví. Za druhé zdůrazňuje, že na problematiku pozbytí vlastnického práva ve prospěch státu, jakožto z hlediska zásad právního státu „protiprávního“ předchozího vlastníka, je potřeba nahlížet citlivě, tzn. ve prospěch vlastníka od státu odlišného a naopak s maximální přísností vůči státu, jelikož stát nese podíl na obtížích těchto „oprávněných“ vlastníků a je tak povinen

snášet svůj díl viny i na komplikacích, které obce při dohledávání svého historického majetku mají. Za třetí zdůrazňuje nutnost nahlížet při aplikaci norem na stát jako na zvláštní subjekt vlastnického práva, jelikož je na rozdíl od ostatních nadán mocí utvářet a přetvářet pravidla právních vztahů, do kterých následně vstupuje. Konečně za čtvrté výslovně uvádí, že zápis vlastnického práva do veřejného seznamu mělo v případě nabytí vlastnického práva dle ustanovení zákona č. 172/1991 Sb. pouze deklaratorní charakter.

IV. Splnění podmínek řízení

12. Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 *a contrario* zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o Ústavním soudu"), byla podána včas (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu) a splňuje též ostatní náležitosti vyžadované zákonem [§ 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

13. Ústavní soud rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

V. Postoupení věci plénu

14. Podle čl. 1 odst. 1 písm. i) rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2014 č. j. Org. 24/14, o atrahování působnosti, platí, že si plénum Ústavního soudu podle ustanovení § 11 odst. 2 písm. k) zákona o Ústavním soudu vyhrazuje rozhodování o jiné věci, navrhne-li to jednomyslně senát příslušný k projednání a rozhodnutí věci.

15. V nyní projednávaném případě II. senát Ústavního soudu, příslušný k projednání a rozhodnutí této věci vedené pod sp. zn. II. ÚS 1690/15 s ohledem na závažnost věci (výklad lhůty stanovené v § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb.) a s přihlédnutím k tomu, že stejná právní otázka je činěna spornou i v dalších dosud nerozhodnutých ústavních stížnostech (věci vedené pod sp. zn. I. ÚS 4008/14, I. ÚS 4006/14, II. ÚS 2649/14 a IV. ÚS 1672/15), rozhodl II. senát usnesením ze dne 14. 4. 2016, sp. zn. II. ÚS 1690/15, o postoupení této věci k projednání a rozhodnutí plénu Ústavního soudu.

VI. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

16. Po prostudování ústavní stížnosti, vyžádaného spisu a vyjádření účastníka řízení Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost není důvodná.

17. Podstatou nyní projednávané věci je výklad charakteru lhůty stanovené v ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb., po novele č. 173/2012 Sb., respektive vyřešení otázky, zda-li lze žalobu na určení vlastnického práva k nemovitosti uplatněnou dle citovaného ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb. považovat za včas podanou i tehdy, kdy stěžovatelka podala předmětnou žalobu k poštovní přepravě již dne 29. 3. 2013, nicméně ta byla doručena soudu až dne 2. 4. 2013 (z důvodu dnů pracovního klidu - víkendu a svátku dne 1. 4. 2013).

18. Ústavní soud ve své rozhodovací praxi konstantně zdůrazňuje, že není běžnou instancí v systému obecného soudnictví. Jeho úkolem tak není zabývat se eventuálním porušením běžných práv chráněných podústavními předpisy, pokud takové porušení současně neznamená porušení základního práva nebo svobody [srov. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu; z judikatury zdejšího soudu pak např. nález sp. zn. I. ÚS 68/93 ze dne 21. 4. 1994 (N 17/1 SbNU 123)]. Naopak jeho úkolem je jen ochrana ústavnosti (viz čl. 83 Ústavy České republiky), kdy je

povolán k přezkumu aplikace podústavního práva pouze tehdy, jestliže současně shledá porušení základního práva či svobody. Základní práva a svobody totiž vymezují nejen rámec normativního obsahu aplikovaných právních norem, ale také rámec jejich ústavně konformní interpretace a aplikace. Jen taková interpretace právních norem, která nešetří základní práva v co nejvyšší míře, při současném dodržení účelu aplikovaných právních norem, anebo interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti, znamená porušení základního práva či svobody.

19. Proto Ústavní soud přistupuje velmi zdrženlivě k přezkumu právního hodnocení zjištěných skutkových okolností. Ve své judikatuře vymezil podmínky, za jejichž porušení vede nesprávná aplikace norem podústavního práva obecnými soudy k porušení ústavně zaručeného práva či svobody. Vyčlenil takto případy konkurence norem podústavního práva, konkurence interpretačních alternativ a konečně případy svévolné aplikace podústavního práva [k tomu srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 173/02 ze dne 10. 10. 2002 (N 127/28 SbNU 95)].

20. Jak plyne ze shora uvedeného, ve věci stěžovatelky se jedná především o problém možné konkurence interpretačních alternativ. K tomu Ústavní soud v minulosti opakovaně konstatoval, že ne každý případ této konkurence volá po jeho zásahu, jelikož pokud by tomu tak bylo, popřel by své postavení v ústavním systému a stal by se *de facto* pravidelnou odvolací instancí běžně přezkoumávající rozhodnutí obecných soudů, neboť velké množství právních norem – včetně těch zdánlivě nejjednodušších - může mít vícero vzájemně si konkurujících výkladů. Prostor pro ingerenci Ústavního soudu proto není i při konkurenci různých interpretačních alternativ dán například tehdy, když je právní úprava včetně relevantní judikatury adresátům dostupná a v zásadě nerozporná, a z tohoto důvodu je i aplikace práva pro adresáty alespoň rámcově předvídatelná. Za této situace je na místě zdrženlivost Ústavního soudu [viz nález sp. zn. II. ÚS 644/02 ze dne 23. 6. 2004 (N 85/33 SbNU 321)]. Na druhé straně však Ústavní soud opakovaně zdůraznil, že vždy je třeba usilovat o výklad právních norem, který je souladný s ústavními předpisy, neboť již z imperativu plynoucího z čl. 4 Ústavy České republiky vyplývá požadavek ústavně konformního výkladu podústavního práva.

21. Nyní dotčené ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb. ve znění platném pro nyní posuzovanou věc stanoví, že „*pokud vlastnické právo, které na obec přešlo podle § 1, 2, 2a nebo § 2b tohoto zákona, není dosud zapsáno v katastru nemovitostí, je obec povinna nejpozději do 31. března 2013 uplatnit návrh vůči katastrálnímu úřadu, nebo podat žalobu na určení vlastnického práva u soudu. Nesplní-li obec tuto svou povinnost, považuje se den 1. dubna 2013 za den přechodu vlastnického práva na stát.*“ Jak plyne ze shora uvedeného, podstatné je určení charakteru této lhůty, respektive zodpovězení otázky, zdali se ohledně jejího konce užijí obecná ustanovení právních předpisů soukromého práva, která upravují běh hmotněprávních lhůt.

22. Obecné soudy v nyní posuzované věci dospěly k jednotnému závěru, že „lhůta stanovená v ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb. ve znění účinném od 29. 6. 2012 je speciální lhůtou, na jejíž počítání se nevztahuje ustanovení § 122 odst. 3 obč. zák.“ Tento závěr v obdobné věci byl i publikován se Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod číslem 89/2014. Jednalo se o rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 11. 2014 sp. zn. 7 Co 2428/2013. To znamená, že pokud žaloba na určení vlastnického práva byla soudu doručena po dni 31. 3. 2013, jedná se o žalobu podanou opožděně.

23. Stěžovatelka tvrdila, že nyní posuzovaný případ se dotýká právní problematiky restitucí. Proto by i výklad sporné normy měl vycházet z principu *ex favore restitutionis*.

S tímto pohledem se však Ústavní soud neztotožnil. Zákon č. 172/1991 Sb. jistě z větší části za restituční považovat lze, protože jeho smyslem bylo navrácení majetku obcím. Napadené ustanovení však neřešilo navrácení majetku obcím, ale více než dvacetiletou pasivitu některých obcí, které neuvedly do souladu stav faktický a právní. Nejednalo se tedy již o navracení majetku, ale o snahu státu postavit najisto vlastnické vztahy k některým nemovitostem.

24. Výklad zaujatý obecnými soudy považuje Ústavní soud za ústavně konformní. Zákonodárce stanovil konec lhůty k uplatnění vlastnických práv na konkrétní datum a pevným datem určil i den přechodu vlastnictví na stát, pokud obce své vlastnické právo neuplatní. Právě pevně stanovená data a zejména datum přechodu vlastnictví na stát vylučují použití obecných pravidel běhu lhůt. Stěžovatelkou použité srovnání s během lhůt pro uplatnění restitučních nároků tak není příhodné. Restituční zákony totiž vázaly konec lhůty nikoli na pevně stanovené datum, ale na uplynutí času. A co je podstatné, s koncem lhůty nespojovaly hmotněprávní následky v podobě přechodu vlastnictví.

25. Ústavní soud nemůže přisvědčit stěžovatelce ani v tom, že se v tomto případě jedná o zbavení vlastnického práva bez náhrady. Ke dni 1. 4. 2013 a ostatně ani k dnešnímu dni není jisté, zda předmětné pozemky na stěžovatelku podle zákona č. 172/1991 Sb. vůbec přešly. V katastru nemovitostí byl jako vlastník uveden stát a stěžovatelka se po více než dvacet let jako vlastník nechovala. Datum 31. 3. 2013 má tak spíše charakter „restituční tečky“, do kdy je nutno uplatnit sporná práva. Navíc k přechodu historického majetku zpět na obce došlo rozhodnutím zákonodárce (tedy samotného státu) zákonem č. 172/1991 Sb. Jeho novelou provedenou zákonem č. 173/2012 Sb. bylo stanoveno, že teprve marným uplynutím lhůty přechází majetek obcí do vlastnictví státu. Takovéto oprávnění přitom bylo plně v dispozici zákonodárce, který vážil na jedné straně eventuální vlastnická práva obcí a na straně druhé se snažil ukončit období nejistoty ohledně vlastnických práv k pozemkům dotčených restitucemi.

26. Stěžovatelka dále namítala krátkost předmětné lhůty (29. 6. 2012 až 31. 3. 2013). Tato námitka však nemůže obstát. Za prvé ji předcházela více než dvacetiletá doba k zápisu vlastnictví do katastru nemovitostí. Již původní ustanovení § 8 zákona č. 172/1991 Sb. účinné od 24. 5. 1991 ukládalo obcím povinnost „do jednoho roku po nabytí vlastnictví k nemovitým věcem podle tohoto zákona učinit návrh příslušnému středisku geodézie na zápis těchto nemovitých věcí do evidence nemovitostí“. Nově stanovená povinnost uplatnit své vlastnické právo do 31. 3. 2013 nebyla nijak překvapivá. A za druhé stěžovatelka tuto svou novou povinnost téměř splnila. Žalobu ve lhůtě vypracovala a odeslala. Jen ji neodeslala tak, aby byla soudu doručena do 31. 3. 2013. Stěžovatelka i její právní zástupce mají ze zákona zřízenou datovou schránku. Nejsou sice povinni ji používat k odesílání dokumentů státu, ale nic jim v tom nebrání. Stěžovatelka i její právní zástupce tak mohli předmětnou žalobu odeslat prostřednictvím datové schránky i po celý den 31. 3. 2013 a žaloba by byla podána včas. Postačilo by i pouhé odeslání elektronickou poštou, buď se zaručeným podpisem, nebo i bez něj, se současným odesláním žaloby v listinné podobě.

27. V bodě 20 tohoto odůvodnění je zmíněna možná konkurence různých výkladů předmětné normy. Dle dostupných databází judikatury se však v rozhodování obecných soudů žádný odlišný výklad neobjevil. Jediné spory o charakter lhůty, které obecné soudy řešily, se týkaly žalob obcí zastoupených týmž advokátem, který zastupuje stěžovatelku.

VII. Závěr

28. Na základě shora uvedeného tak Ústavní soud dospěl k závěru, že obecné soudy vyložily předmětné ustanovení ústavně konformně. Nejvyšší soud splnil svou povinnost sjednocovat judikaturu a výše zmíněný rozsudek krajského soudu zařadil do své Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek. Ústavní soud proto ústavní stížnost jako nedůvodnou (§ 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Návrh na zrušení předmětného zákonného ustanovení spojený s ústavní stížností Ústavní soud odmítl jako návrh zjevně neopodstatněný (43 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

P o u č e n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

V Brně dne

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

Odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/16

Domnívám se, že ústavní stížnosti obce mělo být vyhověno, a to z následujících důvodů.

V judikatorní praxi se opakuje pozoruhodný fenomén: konflikt ukrytý v marginální, a přece netriviální kauze vyvolá zásadní názorový střet soudců i těch nejvyšších instancí. Obec, jež měla k dispozici hmotněprávní lhůtu, podala v pátek na poštu žalobu, která byla v důsledku následující soboty, neděle a Velikonočního pondělí doručena soudu v úterý. V pátek bylo 29. 3., v úterý 2. 4., mezitím však uplynuly dny (31. 3., 1. 4.), s nimiž zákon (zjednodušeně) o „obecních restitucích“ ve znění novely č. 173/2012 Sb. spojil následky zániku vlastnictví obce (neděle) a nástupu vlastnictví státu (pondělí).

Pevné stanovení lhůty, navíc lhůty prekluzivní, má magickou sílu; napíše-li se 31. 3. nebo 1. 4., je to něco jiného, než má-li lhůta běžet řekněme šest měsíců. Přesto se domnívám, že mezi obojím není z hlediska počítání lhůt zásadní rozdíl. V nálezu Pl. ÚS 33/97 (prezidentské veto) se argumentace o lhůtě pohybuje v rovině nalezeného ústavního úzu za situace, kdy na této úrovni pravidlo o počítání lhůt absentuje. Nález používá ve prospěch reálného využití závěru lhůty, jež musí končit pracovním dnem, velká slova. Hovoří se o obecných právních principech, o okruhu společně sdílených hodnot, o neudržitelné aplikaci práva pouze cestou jazykového výkladu a o sporu o chápání práva v demokratické společnosti.

Týž nález ovšem říká, že se „ústavodárci, resp. zákonodárci nijak nebrání, aby, pokud uzná za vhodné, vymezil počítání času výslovně odlišným způsobem“.

Jsem toho názoru, že veškeré relevantní teze citovaného nálezu lze použít při interpretaci podústavního práva. Lépe řečeno, paragrafy mají být poměřeny ústavními principy. Nemyslím, že by konkrétní zákonná konstrukce, spočívající v zániku práva jednoho subjektu a přechodu práva na jiný subjekt následujícího dne, výslovně vyloučila aplikaci pravidla o počítání času či lhůt.

Nález č. 33/97 Sb. je pro mne především demonstrací principu právní jistoty. Jistoty konkretizované tak, že oprávněný nemůže být připraven o možnost vyčerpání lhůty, včetně dne nezbytného k perfekci (k dovršení právního jednání, k dojití písemnosti k soudu) svého jednání, v celé délce jejího trvání. Ten, jemuž lhůta běží, nesmí být ukrácen ani o její poslední dny, ať je využívá v důsledku své prokrastinace nebo skutečně objektivních důvodů. Ostatně ani v následném sporu o právo samé se pevně stanovená časová hranice (31. 3.) ze zákona „nevytratí“.

Po mém soudu akcentovala nejtěsnější možná většina pléna, jež se vyslovila pro zamítnutí ústavní stížnosti (spojený návrh na zrušení části zákona ponechávám stranou), příliš jednostranně a úzce zákonný text, aniž by se důsažněji zamyslila nad ústavními principy. Brala tedy podústavní zákon „příliš vážně“.

Dovolím si zakončit svůj disent citací, kterou nezřídka využívá ve svých pracech ústavní soudce Pavel Holländer, zpravodaj právě nálezu Pl. ÚS 33/97: *„Právo a spravedlnost nejsou zákonodárci k dispozici.“* (BVerfGE, 23, 98).

Ludvík David

Odlišné stanovisko Vojtěcha Šimíčka a Kateřiny Šimáčkové

1. Uplatňujeme vůči výroku I. a odůvodnění nálezu odlišné stanovisko podle ustanovení § 14 zákona o Ústavním soudu, jelikož máme za to, že návrhu mělo být vyhověno a napadené usnesení Nejvyššího soudu mělo být zrušeno pro porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces a na ochranu majetku. K tomuto názoru nás vedou především následující skutečnosti.

2. Souhlasíme s většinou potud, že podstatou nyní projednávané věci je skutečně určení charakteru lhůty stanovené v ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb., po novele provedené zákonem č. 173/2012 Sb., resp. otázka, zda-li lze žalobu na určení vlastnického práva podanou podle tohoto ustanovení považovat za včasně podanou za situace, kdy ji stěžovatel podal k poštovní přepravě již dne 29. 3. 2013, nicméně doručena soudu byla až dne 2. 4. 2013. Tvrdíme, že citované zákonné ustanovení lze vyložit dvěma způsoby, přičemž oba tyto výklady se nepříčí jeho doslovnému znění. Většina pléna zvolila výklad restriktivní, my máme za to, že bylo namístě použít výklad širší, který daleko více zohledňuje povahu a účel daného zákona, smysl předmětného zákonného ustanovení a především význam ústavně zaručené samosprávy na úrovni obcí. Respektujeme totiž zásadu, podle níž je-li možno vyložit zákonné ustanovení vícero způsoby, je nutno postupovat tak, aby byl v co možná největším rozsahu ctěn jeho účel. Pokud jeden z možných výkladů vede k faktickému zkrácení lhůty pro uplatnění předmětného restitučního nároku (byť jen) o dva dny, zatímco výklad druhý k jejímu prodloužení rovněž o dva dny, přikláníme se s ohledem na povahu a celkový účel daného restitučního předpisu k výkladu extenzivnímu.

3. Pro toto řešení jsme nabídli následující argumenty.

4. Především je třeba vycházet ze skutečnosti, že nyní posuzovaný případ se dotýká právní problematiky restitucí, kterou se ve své judikatuře Ústavní soud již opakovaně zabýval (restituční povahu „větší části“ zákona č. 172/1991 Sb. ostatně připouští i většina pléna – viz bod 23). Ústavní soud přitom již od svých prvních rozhodnutí v restitučních věcech vycházel z principu *ex favore restitutionis* a zdůrazňoval, že k restitučním věcem je třeba přistupovat s přihlédnutím k tomu, že těm, kteří restituují, byla v minulosti způsobena celá řada křivd, včetně oněch majetkových. Již Ústavní soud ČSFR ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 597/92 ze dne 21. 12. 1992 (SbUN ÚS ČSFR, 1992, č. 16) dovodil, že restitučními zákony se demokratická společnost snaží alespoň částečně zmírnit následky minulých majetkových a jiných křivd vzniklých v období od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990. Stát a jeho orgány jsou tedy povinny postupovat podle restitučního zákona v souladu s oprávněnými zájmy osob, jejichž újma, způsobená za totalitního komunistického režimu, má být alespoň částečně kompenzována. Vůdčím principem musí být vždy výše uvedený účel restitucí, k jehož naplnění je nutné, aby restituční zákony byly interpretovány ve vztahu k oprávněným osobám co nejvstřícněji, v duchu snahy o zmírnění některých křivd, v jejichž důsledku k odnětí majetku došlo [srov. nález sp. zn. I. ÚS 154/95 ze dne 18.1.1996 (N 7/5 SbNU 47), nález sp. zn. I. ÚS 754/01 ze dne 23.10.2003 (N 123/31 SbNU 113), nález sp. zn. II. ÚS 2896/09 ze dne 29.4.2010 (N 97/57 SbNU 273) a další].

5. Zároveň je vhodné připomenout, že na výše uvedeném nic nemění ani to, vystupuje-li nyní v pozici restituenta obec jakožto veřejnoprávní korporace a nikoliv soukromá osoba. Takto Ústavní soud ve vztahu k hospodaření obce a jejího postavení jako vlastníka již dříve uvedl, že obci plyne přímá povinnost pečovat o zachování a rozvoj svého majetku a chránit jej před neoprávněnými zásahy. Péče o majetek a výkon vlastnického práva k němu tak není ponecháno obci na volné úvaze, jako je tomu u jiných vlastníků, poněvadž kvalifikovaná starost o majetek obce je naplněním jednoho z veřejných zájmů, k jehož zabezpečení si obec musí vytvořit materiální a personální předpoklady, a to v rozsahu a kvalitě, která je přímo

úměrná množství (hodnotě) a charakteru (svěřeného) majetku [nález sp. zn. III. ÚS 2984/09 ze dne 23. 11. 2010 (N 232/59 SbNU 365)]. Uvedené ostatně vyjadřuje již ustanovení § 38 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), tak, že „*majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku.*“ I v případě restitucí je zajisté oprávněným zájmem obce, aby jí byl vrácen majetek, který jí zabavil nedemokratický stát v tomto směru se obec nikterak neodlišuje od jiných fyzických či právnických osob, o čemž ostatně svědčí již samotný účel zákona č. 172/1991 Sb., jenž vymezil majetek, který dnem nabytí účinnosti zákona (24. 5. 1991) přešel zpět do vlastnictví obcí, pročež takto nově nastupující režim jednorázově vypořádal způsobené křivdy.

6. V řadě rozhodnutí tedy Ústavní soud dovodil, že při interpretaci a aplikaci restitučních předpisů je třeba vždy mít na zřeteli účel a předmět úpravy těchto předpisů [viz např. nález sp. zn. IV. ÚS 176/03 (N 96/34 SbNU 35)]. Pojmy a instituty obsažené v restitučních předpisech je proto třeba vykládat tak, aby byl v maximální míře dosažen jejich účel, a rovněž s ohledem na to, že předmětem úpravy těchto předpisů jsou vztahy majetkoprávní, které jsou svou povahou občanskoprávními vztahy. Je tak třeba v konkrétním případě volit takovou interpretaci, která by směřovala k maximálnímu naplnění účelu restituce a současně respektovala proporcionalitu mezi omezením restitučního nároku na vydání původních pozemků a prosazením konkrétního veřejného zájmu [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 581/14 ze dne 1. 7. 2014 nebo též obdobně ve vztahu k historickému majetku obcí nález sp. zn. III. ÚS 2176/13 ze dne 9. 1. 2014 (N 2/72 SbNU 31)]. Nevidíme přitom žádný rozumný důvod, pro který by se uvedený *princip ex favore restitutionis* měl týkat pouze výkladu hmotněprávních norem při vydávání či dalšího nakládání s majetkem, a nikoliv i procesních norem, které se uplatnění restitučních nároků dotýkají, resp. norem, které se dotýkají časového uplatnění restitučních nároků. V takovém případě by totiž mohl nastat rozpor mezi výkladem vlastnických práv, která mohou restituenti požívat, a procesními možnostmi, jimiž se mohou těchto práv domoci.

7. Tato obecnější úvaha se týká též nyní posuzovaného případu a výkladu ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb., v němž byla stanovena přesná lhůta pro dořešení vlastnických práv k historickému majetku obce. Tvrdíme, že zde není dán žádný rozumný důvod nepokládat dotčenou lhůtu za obecnou hmotněprávní lhůtu, pro niž by neplatila obecná pravidla o počítání času obsažená v ustanovení § 122 občanského zákoníku, neboť i v případě ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb. se jedná o časový úsek stanovený k uplatnění výkonu práva u příslušného katastrálního úřadu nebo soudu. Na uvedeném nic nemění, pokud konec této hmotněprávní lhůty byl zákonodárcem určen konkrétním datem, neboť nadále se jednalo o lhůtu, která působila právní následky v oblasti občanského práva hmotného tím, že určila konkrétní datum, do kterého má být podán příslušný návrh vůči katastrálnímu úřadu nebo soudu, a v případě promeškání této lhůty stanovila, že vlastnické právo přejde na stát.

8. Odkazujeme v této souvislosti též na komentářovou literaturu (srov. např. Eliáš, K. a kol. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář*. Praha: Linde, 2008, s. 508), podle níž bez zřetele k tomu, jak je doba určena (tj. tedy i například přesným datem), připadá-li její poslední den na sobotu, neděli nebo na svátek, platí za její poslední den nejblíže následující pracovní (tzv. všední den). Zde připomínáme předchozí judikaturu zdejšího soudu, podle které platí, že pokud je uplatnění určitého práva časově omezeno, je nezbytné zohlednit určité skutečnosti (překážky) na straně subjektu tohoto práva, které, nikoli z jeho zavinění, výkonu těchto brání. Jinak řečeno, vytvořit konstrukci reálně umožňující právo, resp. pravomoc, v daném časovém limitu uplatnit. Za tím účelem právní myšlení, mj. již v dobách římských, vytvořilo myšlenkové konstrukce fikce stavění lhůty (plynutí času), resp. posunutí jejího ukončení [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU

399; 30/1998 Sb.)]. Ty se v případě civilního práva konkrétně projevily v ustanovení § 122 dříve platného občanského zákoníku tak, že připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den.

9. Jak Ústavní soud uvedl ve shora citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97, „*smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Tyto důvody vedly k zavedení lhůt již před tisíci lety. Na straně druhé, pokud je uplatnění určitého práva, resp. pravomoci, časově omezeno, je nezbytné zohlednit určité skutečnosti (překážky) na straně subjektu tohoto práva, či pravomoci, které, nikoli z jeho zavinění, výkonu těchto brání. Jinak řečeno, vytvořit konstrukci reálně umožňující právo, resp. pravomoc, v daném časovém limitu uplatnit. Za tím účelem právní myšlení, opět již v dobách římských, vytvořilo myšlenkové konstrukce, fikce stavění lhůty (plynutí času), resp. posunutí jejího ukončení. Tato obecná právní pravidla (v daném případě právní fikce), jež jsou svojí povahou právní reakcí na praktické problémy, v evropské právní kultuře platí po tisíciletí*.“

10. Neshledáváme žádný zásadní důvod, pro který by se charakter lhůty určené ustanovením § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb. měl výrazněji odlišovat od jiných hmotněprávních lhůt a byla by tak vyloučena aplikace obecných principů pro jejich počítání obsažená v § 122 odst. 3 občanského zákoníku Tento (a nikoli restriktivní) výklad plyne ostatně již z toho, že se v nyní posuzované věci jedná o problematiku majetkových restitucí, kdy by měly státní orgány obzvláště citlivě hodnotit uplatněná práva, neboť byl to sám stát, který svým protiprávním chování v minulosti zapříčinil nutnost řešit vyjasnění vlastnických práv v restitučních sporech. V opačném případě by nadto docházelo k neodůvodněnému odlišení žalobců – restituentů od ostatních fyzických či právních osob uplatňujících svá práva, a ve svém důsledku též ke stěžovatelem vytýkanému narušení rovnosti ochrany vlastnického práva různých vlastníků, resp. možnostem uplatnění těchto práv před rozhodujícím orgánem.

11. Domníváme se, že výklad přijatý většinou pléna vede fakticky ke zkrácení lhůty stanovené zákonodárcem pro dořešení vlastnictví k historickému majetku obcí, neboť je obecně známo, že při využití služeb poštovní přepravy nedojde k doručení podání ke katastrálním úřadům nebo soudům ve dnech pracovního volna. Tímto výkladem se proto datum této „restituční tečky“ historického majetku obcí posunul již na den 29. 3. 2013. Takovéto faktické zkrácení lhůty v restitučních věcech prostřednictvím soudní interpretace je pro nás nepřijatelné. K námitce Nejvyššího soudu, že se stěžovatelka domáhá ochrany s odstupem více než 20 let, je totiž nutno uvést, že zákon č. 173/2012 Sb., kterým byla předmětná lhůta pro uplatnění nároku nejpozději do 31. 3. 2013 stanovena, nabyl účinnosti 9 měsíců předtím, takže skutečně není možno hovořit o tom, že by zákonodárce stanovil obcím pro uplatnění jejich nároků lhůtu výrazně dlouhou.

12. Jestliže by přitom zákonodárce skutečně chtěl, aby uvedená lhůta bezpodmínečně končila v neděli (tj. 31. 3. 2013), zajisté k tomu měl příležitost toto výslovně stanovit, a to podobně jako učinil v jiných zákonech, u nichž se ukončení lhůty neposouvá, ani pokud její konec připadne na sobotu, neděli nebo svátek. Takto lze např. poukázat na volební zákony, které počítají s tím, že určená lhůta je zachována, je-li poslední den lhůty učiněn úkon u příslušného orgánu, a to nejpozději do 16.00 hodin, a to bez ohledu na skutečnost, zda připadne na den pracovního volna či nikoli (srov. za všechny ustanovení § 97a zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR). Pokud však zákonodárce v případě zákona č. 172/1991 Sb. takto nepostupoval a stanovil konec lhůty pevným datem, není důvod v těchto případech odstupovat od obecného počítání hmotněprávních lhůt v soukromém právu. Zde

připomínáme opět nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97, podle něhož je v dispozici ústavodárce, resp. zákonodárce, postupovat při počítání lhůt jinak; v takovémto případě však je povinen takový postup výslovně stanovit. Pokud tak neučiní, platí pro počítání lhůt obecná pravidla.

13. Nelze konečně ani pustit ze zřetele, že to byl právě stát, který v minulosti již jednou obcím vlastnictví odňal a citovaný zákon č. 172/1991 Sb. sledoval „*účel nápravy této historické křivdy*“ (viz cit. nález sp. zn. III. ÚS 2176/13). Pokud tedy účelem cit. zákona byla restituce majetku obcí, smyslem doplnění tohoto zákona o nyní aplikované ustanovení § 8 bylo zřejmě jen nastolení určité právní, resp. „knihovní“ jistoty (o čemž totiž lze jen spekulovat, jelikož toto ustanovení bylo schváleno na základě komplexního pozměňovacího návrhu Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj neobsahujícího žádnou důvodovou zprávu k návrhu poslanců Fr. Dědiče, J. Bauera, J. Olivy, M. Šťovíčka a J. Babora, viz Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 2011, V. volební období, tisk č. 479, in: www.psp.cz). V daném případě je totiž nanejvýš důležité, že koncepce zákona č. 172/1991 Sb. je založena na principu *zákonného přechodu* věcí specifikovaných v jeho ustanovení § 1 dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, tzn. dnem 24. 5. 1991. Obce proto již nabytím účinnosti tohoto zákona s tímto majetkem mohly nakládat jako s vlastním a je proto nekorektní jim případně vytýkat jejich údajně „dlouhodobou pasivitu“, jak činí např. Nejvyšší soud, jelikož je chybné zaměňovat existenci vlastnického práva (nabytého *ex lege*) od provedení „knihovního pořádku“. Ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb. totiž neznamená nic jiného, než-li opětovné vyvlastnění restituovaného majetku státem.

14. Je vhodné rovněž připomenout, že u tohoto restitučního zákona zvolil zákonodárce zcela odlišnou právní konstrukci, než ve stejné době učinil u restitučních zákonů jiných. Jestliže totiž podle zákona č. 172/1991 Sb. došlo k přechodu vlastnického práva *ex lege* nabytím jeho účinnosti, bylo v jiných případech nutno výslovně uplatnit svůj nárok zákonem stanoveným způsobem (viz např. § 9 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů). Z toho podle našeho přesvědčení plyne i rozdílný význam lhůty zakotvené v ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb. Jestliže totiž v restitučních věcech platí setrvalý právní názor Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva založený na východisku, že vlastnické právo zahrnuje jen ochranu práva již existujícího a nevztahuje se proto na - pouze tvrzený - nárok na ně (který je třeba teprve doložit právě v restitučním řízení), je situace v nyní rozhodovaném případě zásadně odlišná. K přechodu majetku totiž již došlo *ex lege*, takže *účelem daného řízení, jehož předmětem je vlastně jen deklaratorní projev vůle daného vlastníka, je přímo ochrana vlastnického práva*.

15. Nelze pustit ze zřetele i to, že účelem restitucí historického obecního majetku bylo posíleno postavení obcí jako územních společenství občanů, která mají právo na samosprávu (čl. 100 Ústavy). Samosprávné územní celky jsou totiž důležitým aktérem vertikální dělby moci, přičemž právě dělba mocí, zajišťuje svobodnější prostor pro jednotlivce. Samosprávné obce, vybavené dostatkem příjmů a majetku, garantují princip subsidiarity, zásadu, podle níž se rozhodování a zodpovědnost ve veřejných záležitostech má odehrávat na tom nejnižším stupni veřejné moci, který je nejblíže občanům. Náprava křivd restitucemi historického civilního majetku byla tedy též jednou z cest znovunastolení demokratické územní samosprávy nezbytné pro fungování demokratického právního státu a ochrany práv jednotlivců v něm.

16. Za této situace máme za to, že jsou dány mimořádně silné důvody pro co nejobezřetnější výklad cit. ustanovení § 8 odst. 1 tak, aby nevyvolával nové křivdy a je proto plně opodstatněné je v pochybnostech vykládat ve prospěch obcí. Pokud se proto v nyní projednávaném případě (za možného dvojího výkladu cit. zákonného ustanovení) většina pléna přiklonila ke zvýhodnění pozice státu, který již jednou v minulosti neoprávněně zabavil

předmětný majetek, došlo podle našeho přesvědčení k porušení elementárních principů spravedlnosti.

V Brně dne 9. srpna 2016

Vojtěch Šimíček

Kateřina Šimáčková

Pl. ÚS 20/16

Odlišné stanovisko soudkyně Milady Tomkové k výroku I. nálezu sp.zn. Pl. ÚS 20/16 a jeho odůvodnění

Nesouhlasím s výrokem I. nálezu, kterým byla zamítnuta ústavní stížnost obce Němčice ve věci včasnosti podání žaloby na určení vlastnického práva na základě zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu vlastnického práva některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí.

Většina pléna zvolila striktní výkladovou alternativu ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb., ve znění účinném pro posuzovanou věc (zejména po novelizaci provedené zákonem č. 173/2012 Sb.), a rozhodla, že výklad zastávaný obecnými soudy, totiž, že žaloba podaná stěžovatelkou byla podána opožděně, - je ústavně konformní - neboť přestože byla k poštovní přepravě podána 29.3.2013 (tedy ve lhůtě předvídané cit. ustanovením), z důvodů dnů pracovního klidu – víkendu a svátku – byla soudu doručena až dne 2.4.2013 tedy po dni 31.3.2013, který zákon stanovil jako poslední den, kdy obec mohla podat žalobu na určení vlastnického práva u soudu.

Plénum Ústavního soudu po mém soudu bylo vystaveno posouzení konkurence interpretačních alternativ, přičemž i já zastávám názor, že ne každý případ takové konkurence je důvodem pro zásah Ústavního soudu (interpretační obtíž představovalo určení charakteru lhůty pro podání žaloby a označení pravidel, která určí konec takové lhůty).

Podle většinového názoru pevně stanovená data a datum přechodu vlastnictví na stát vylučují použití obecných pravidel běhu lhůt (srov. bod 24 nálezu) a rovněž byl popřen názor stěžovatelky, že se jednalo o věc restituční, k nimž Ústavní soud historicky přistupoval „ex favore“.

Oba závěry většiny pléna Ústavního soudu shledávám problematickými: předně nelze „vytrhnout“ ze zákona č. 172/1991 Sb. jedno ustanovení a neposoudit kontext materie, která nesporně restituční povahu měla. Restituční zákony tak podle rozsáhlé judikatury Ústavního soudu, kterou zde netřeba ani citovat, měly být interpretovány co nejvstřícněji, v duchu snahy o zmírnění některých křivd, v jejichž důsledku k odnětí majetku došlo.

Obce jsou základními územními samosprávnými celky, z nichž „povstává“ Česká republika – srov. čl. 99 Ústavy, podle něhož se Česká republika člení na obce. Kvalifikovaná péče o majetek obce je naplněním veřejného zájmu a je jejím oprávněným zájmem, aby jí byl vrácen majetek, který jí zabavil stát nedemokratickými postupy v minulosti. Podle mého názoru měla být volena taková interpretace, která by směřovala k maximálnímu naplnění účelu restituce.

Pod tímto zorným úhlem nevidím důvod, proč nepokládat dotčenou lhůtu za obecnou hmotněprávní lhůtu, pro kterou by neplatila obecná pravidla o počítání času – nejde o nic jiného než o časový úsek stanovený k uplatnění výkonu práva u příslušného subjektu. Jednalo se o lhůtu, která působila právní následky v oblasti občanského práva hmotného tím, že určila konkrétní datum, do kterého má být podán návrh vůči katastrálnímu úřadu nebo podána žaloba na určení vlastnického práva u soudu a v případě promeškání této lhůty stanovila, že vlastnické právo přejde na stát.

Po mém soudu bylo úlohou Ústavního soudu vytvořit konstrukci, která by umožnila reálně právo v daném časovém limitu uplatnit, zvlášť když poslední tři dny časového limitu připadly na dny víkendu a svátku. Ústavní soud na tuto úlohu rezignoval a s tímto postojem souhlasit nemohu.

Nenalezla jsem žádný zásadní důvod, pro který by se charakter lhůty určené § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb. měl významně odlišovat od jiných hmotněprávních lhůt, a byla by tak vyloučena aplikace obecných principů pro počítání těchto lhůt obsažená v občanském zákoníku (§ 122 odst. 3). Za poslední den lhůty měl být proto považován nejblíže následující pracovní (všední) den, a to bez zřetele k tomu, jak byla doba určena.
V ostatním sdílím odlišný názor soudce Vojtěcha Šimíčka.

V Brně dne 10. srpna 2016

Odlišné stanovisko soudce Davida Uhlíře

S nálezem pléna v této věci (dále též jen „nález“) nesouhlasím a uplatňuji vůči němu podle ustanovení § 14 zákona o Ústavním soudu odlišné stanovisko. Mám za to, že napadené usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10.3.2015 č.j. 28 Cdo 644/2015-153 mělo být zrušeno, stejně tak mělo být zrušeno napadené ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí.

Ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, je sankční ustanovení. Dispozice této právní normy uložila obcím do 31.3.2013 nechat zaevidovat svůj nemovitý majetek v katastru nemovitostí nebo v téže lhůtě podat žalobu na určení svého vlastnictví u soudu. Sankcí za nesplnění této povinnosti je ztráta toho majetku.

Lhůta stanovená tímto zákonem (slovy: „do 31.3.2013“) je hmotněprávní prekluzivní lhůta soukromého práva, ve stanovené lhůtě musela být žaloba doručena k soudu, jinak nárok zanikl. V zásadě se nijak neliší od jiných hmotněprávní lhůt. Z hlediska počítání lhůt je jedno, zda je lhůta stanovena dny, týdny, měsíci či roky, nebo zda je stanovena pevným datem. Z hlediska počítání lhůty bude lhostejné, zda lhůta bude stanovena slovy „do dvě stě sedmdesáti dnů od účinnosti zákona“, nebo „ do devíti měsíců od účinnosti zákona“, nebo jako v nešťastném § 8 odst. 1 zákona do dne určeného pevně kalendářně.

Pro všechny tyto lhůty platí, že se prodlužují, pokud jejich poslední den připadne na den pracovního klidu, a to proto, že v den pracovního klidu se nepracuje, starostové, advokáti i občané mají právo světit den sváteční a nepodávat žaloby. Také v den pracovního klidu nemůže žalobce přijít s žalobou do podatelny soudu, neboť ta je zavřená (stejně tak nemůže nikdo reklamovat zboží v obchodě nebo zaplatit svůj dluh bance, protože nepracují). I paní z podatelny má právo být o víkendu doma. Nesmíme uvažovat o tom, zda žalobce má nebo nemá datovou schránku, protože se jedná o obecný princip, který musíme vztáhnout na všechny subjekty, tedy i ty, které datovou schránku nemají nebo ji neumí používat k odesílání podání.

Byla vznesena námitka, že zákon č. 172/1991 Sb. je ve vztahu k občanskému zákoníku lex specialis, a proto nelze požít ustanovení § 122 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. S tím by šlo souhlasit, pokud by tento zákon nějaké ustanovení o počítání lhůt měl, což nemá, ačkoliv vždy měl nějakou lhůtu, kterou bylo nutné počítat. Původní znění § 8 bylo toto:

„Obce jsou povinny do jednoho roku po nabytí vlastnictví k nemovitým věcem podle tohoto zákona učinit návrh příslušnému středisku geodézie na zápis těchto nemovitých věcí do evidence nemovitostí.“

Jistě nikdo při přijetí zákona nepochyboval o tom, že tato lhůta se bude počítat podle pravidel obsažených v § 112 OZ („Konec lhůty určené podle … let připadá na den, který se … číslem shoduje s dnem, na který připadá událost, od níž lhůta počíná“).

Nevidím skutečně žádný dobrý důvod proč na počítání lhůty, stanovené v § 8, odst. 1, neaplikovat příslušná ustanovení občanského zákoníku, nebo proč je aplikovat výběrově a od zásady prodloužení lhůty ustoupit. Navíc připomínám, že napadené usnesení Nejvyššího soudu i zamítavý nález Ústavního soudu fakticky obcím lhůtu k uplatnění jejich vlastnického

práva o dva dny zkrátil, což je nepochybně v rozporu s běžným chápáním práva i se zásadou benevolentního přístupu k restitucím, jak ji v minulosti Ústavní soud postuloval.

Dále byl přednesen názor, že existuje čas přirozený (obecný) a čas upravený právem (zvláštní). Čas přirozený je podle tohoto názoru čas, jak je stanoven v kalendáři a jak jej běžně lidé chápou, čas upravený právem je umělý konstrukt, který má oproti času přirozenému řadu odchylek a výjimek, jako je kupříkladu prodloužení lhůty, jestliže poslední den připadne na den pracovního klidu. Podle tohoto názoru pak, jestliže nejpozději dne 31.3.2013 obec nepodala určovací žalobu k soudu, nastal bez dalšího ten smutný následek, že obec o svůj majetek přišla a majetek se vrátil následujícího dne státu.

Ani s touto námitkou nemohu souhlasit. Zákon nepočítá s časem přirozeným, ale vždy jen s časem upraveným právem, a to proto, že čas je pro zákon významný též jako lhůta, ve které je třeba splnit určitou povinnost. A jestliže poslední den lhůty tuto povinnost splnit nelze (kupř. proto že banka, kde se mají složit peníze, nebo podatelna soudu, kde se má podat žaloba, nemají otevřeno), je třeba z důvodu právní jistoty tuto lhůtu buď zkrátit nebo prodloužit tak, aby v poslední den lhůty povinnost splnit fakticky šla. Zásadám spravedlivého uspořádání poměrů odpovídá prodloužení, nikoliv zkrácení této lhůty, a tato zásada je promítnuta nejen do soukromého práva občanského, ale také do všech předpisů procesních a mnohých oblastí práva veřejného (srovnej kupř. úpravu v daňovém řádu, správním řádu či zákoně o pojistném na sociální zabezpečení).

V obdobné věci řešil otázku počítání lhůt nález Pl. ÚS 33/97 (tzv. Havlovo veto), v tomto zamítavém nálezu se Ústavní soud od zásad vymezených nálezem Pl. ÚS 33/97 zásadně odchyluje, aniž by pro to podal dobrý důvod.

Jak bylo výše řečeno, ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb. je sankční ustanovení. Sankcí za nesplnění povinnosti nechat si do 31.3.2013 zaevidovat obecní nemovitý majetek v katastru nemovitostí nebo v téže lhůtě podat žalobu na určení vlastnictví je ztráta toho majetku.

Bylo tedy prvořadou otázkou, zda je taková sankce přiměřená nesplnění evidenční povinnosti, nicméně Ústavní soud si tuto otázku ani vážně nepoložil.

Pokud bychom podrobili toto sankční ustanovení testu proporcionality, porovnávali bychom zájem státu na „knihovním pořádku“, na řádné evidenci nemovitostí v katastru, proti kterému by stálo základní právo vlastnit majetek (Čl. 11 Listiny) a právo územní samosprávy podle Hlavy sedmé Ústavy.

Zdá se mi zjevné, že zájem státu na „knihovním pořádku“ nemůže převážit nad právem obecní samosprávy vlastnit majetek.

Také se nabízela úvaha, zda nešlo dosáhnout zamýšleného cíle (knihovního pořádku) prostředky méně zasahujícími do ústavně chráněného principu. Napadá mne, zda obvyklé občanskoprávní instituty vydržení či věci opuštěné, či stanovení peněžité sankce, nebyly prostředky k dosažení požadovaného cíle vhodnější, postačující a šetrnější k právům obce.

Jak bychom asi hleděli na obecný předpis, který by uložil každé fyzické a právnické osobě řádně si zaevidovat svůj nemovitý majetek v katastru nemovitostí v určité krátké lhůtě pod sankcí vyvlastnění? Považovali bychom takový předpis za souladný se základními

právy? Proč zákonodárce a soudy přistupují k obecnímu majetku jinak, ač vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu?

Proto soudím, že mělo být ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, podrobeno řádnému testu proporcionality a následně jako protiústavní zrušeno.

V Brně dne 9. srpna 2016

David Uhlíř

K tomuto odlišnému stanovisku se připojuji.

V Brně dne 9. srpna 2016

Jaromír Jirsa

K tomuto odlišnému stanovisku se připojuji.

V Brně dne 9. srpna 2016

Jiří Zemánek