

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl dne 11. července 2017 mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedy Vladimíra Sládečka a soudců Jaromíra Jirsy a Jana Musila (soudce zpravodaje) ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky: **Hlavního města Prahy**, IČ 00064581, Mariánské nám. 2, 110 01 Praha 1, zastoupené JUDr. Janem Mikšem, advokátem se sídlem Na Slupi 15, 128 00 Praha 2, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. dubna 2015 č. j. 28 Cdo 4128/2013-184, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. května 2013 č. j. 24 Co 292/2012-156 a proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 25. května 2012 č. j. 19 C 397/2009-98, za účasti **A) Nejvyššího soudu, B) Městského soudu v Praze a C) Obvodního soudu pro Prahu 4**, jako účastníků řízení a **1) Ing. M. V.**, zastoupeného Mgr. Alešem Buriánkem, advokátem se sídlem Vodičkova 33, 110 00 Praha 1, **2) K. H.**, zastoupené JUDr. Zuzanou Šafránkovou, advokátkou se sídlem Trojická 20, 128 00 Praha 2, **3) M. S.**, a **4) Ing. P. V.**, zastoupeného Mgr. Alešem Buriánkem, advokátem se sídlem Vodičkova 33, 110 00 Praha 1, jako vedlejších účastníků řízení, **t a k t o**:

- I. Výrokem I usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. dubna 2015 č. j. 28 Cdo 4128/2013-184, výrokem I rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. května 2013 č. j. 24 Co 292/2012-156 a výrokem II rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 25. května 2012 č. j. 19 C 397/2009-98 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**
- II. Výrok I usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. dubna 2015 č. j. 28 Cdo 4128/2013-184, výrok I rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. května 2013 č. j. 24 Co 292/2012 -156 a výrok II rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 25. května 2012 č. j. 19 C 397/2009-98 se zrušují.**

Odůvodnění:

I.

1. V ústavní stížnosti hlavní město Praha (dále rovněž „stěžovatelka“ nebo žalobkyně“) napadá v záhlaví označená rozhodnutí a tvrdí, že jimi byla porušena její ústavně zaručená práva ve smyslu čl. 1 (právo na stejné rozhodování ve stejných případech), čl. 11 (právo na ochranu majetku) Listiny základních práv a svobod, dále jen „Listina“ a čl. 1 Protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Ústavní soud si vyžádal zapůjčení spisu Obvodního soudu pro Prahu 4 (dále jen „nalézací soud“) sp. zn. 19 C 397/2009, z něhož zjistil následující skutečnosti:

II.

Řízení před obecnými soudy.

3. V řízení u nalézacího soudu se žalobkyně jako povinná osoba domáhala žalobou podanou proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství – Pozemkového úřadu ze dne 10. 6. 2006 č. j. PÚ 1838/92/5 m. j. určení, že účastníci 1) Ing. M. V., 2) K. H., 3) M. S. a 4) Ing. P. V. nejsou podílovými spoluvlastníky pozemků č. parc. 2910/338, ostatní plocha o výměře 130 m² (podle PK část parcely č. 2859 role), č. parc. 2910/339, ostatní plocha o výměře 305 m² (podle PK část parcely č. 2857 role), č. par. 2910/340, ostatní plocha o výměře 72 m² (podle PK část parcely č. 2857 role) a č. parc. 2910/342 v kat. území Nusle v hl. m. Praze z důvodu jejich zastavěnosti ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku v tehdy platném znění (dále jen „zákon o půdě“). Rozsudečný výrok v navrhovaném znění měl nahradit výrok I rozhodnutí Ministerstva zemědělství – Pozemkového úřadu Praha ze dne 10. 6. 2009 č. j. PÚ 1838/92/5, jímž bylo rozhodnuto, že účastníci řízení 1) až 4) jsou spoluvlastníky předmětných nemovitostí. Žalobkyně argumentovala tím, že uvedené pozemky jsou neodmyslitelnou součástí Centrálního parku Družba, který bezprostředně souvisí se sídlištěm Na Děkanec, Na Pekařce, Pankrác I a Pankrác II, přičemž sídliště nemůže existovat bez zelených prostranství. Z tohoto důvodu proto pozemky nelze ve smyslu § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě oprávněným osobám vydat.

4. Nalézací soud vyšel z těchto zjištění:

- původní vlastníci uvedených pozemků byla paní L. V., která zemřela v roce 1957;
- na uvedených pozemcích vázla pohledávka Státní spořitelny v Praze v řádech statisíců korun;
- v roce 1963 učinil čs. stát nabídku na odkup pozemků s tím, že jinak dojde k vyvlastňovacímu řízení;
- uvedené nemovitosti byly dědici v letech 1963 - 1964 postupně státu nabídnuty s podmínkou, že stát převezme veškeré závazky na nich váznoucí;
- nabídka daru byla státem přijata v roce 1965;
- rozhodnutí o umístění stavby „Centrální park Pankrác“ bylo vydáno v roce 1979;
- podle rozhodnutí Ministerstva zemědělství – Pozemkového úřadu Praha jsou oprávněné osoby spoluvlastníky uvedených pozemků, tyto pozemky vznikly na základě geometrického plánu ze dne 6. 4. 2009 č. 1519/98/20098.

Tento skutkový stav nebyl účastníky řízení zpochybňován.

5. Projednávanou věc posoudil nalézací soud tak, že účastníci ad 1) až ad 4) jsou oprávněnými osobami ve smyslu § 4 odst. 1, resp. § 4 odst. 4 zákona o půdě, žalobkyně je povinnou osobou podle § 5 citovaného zákona, nárok na vydání předmětných pozemků uplatnily oprávněné osoby řádně a včas, přičemž darování bylo učiněno v tísní

[§ 6 odst. 1 písm. h) zákona o půdě]. Tíseň dovedl okresní soud ohledně dluhu, jímž byly zatíženy pozemky; dluh pocházel z úvěru na pořízení zemědělského statku, který byl vyvlastněn. Úvěr nemohl být splacen z hospodaření na statku a hrozilo vyvlastnění pozemků. Pohnutkou darování pozemků státu bylo zbavit se vysokého zadlužení.

6. Nalézací soud v souvislosti s otázkou překážky bránící vydání předmětných pozemků [ve smyslu § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě] konstatoval z listinných důkazů, že na pozemku č. parc. 2910/342 se nachází asfaltová plocha sloužící jako chodník nebo přístupová cesta, která podle platné právní úpravy je příslušenstvím místní komunikace, a proto ji nelze vydat oprávněným osobám. U zbývajících pozemků podle názoru okresního soudu nic nebrání jejich vydání, přičemž tento soud odmítl názor o funkčním celku sídliště jako jediné stavby.

7. Nalézací soud rozsudkem ze dne 25. 5. 2012 č. j. 19 C 397/2009-98 výrokem I žalobě zčásti vyhověl a určil, že účastníci ad 1) až ad 4) nejsou podílovými spoluvlastníky pozemku č. parc. 2910/342. Výrokem II však nalézací soud žalobu zamítl ohledně požadovaného určení, že účastníci ad 1) až ad 4) nejsou podílovými spoluvlastníky pozemků č. parc. 2910/338, 339 a 340. Tyto pozemky, ohledně nichž byla žaloba zamítnuta, budou dále označovány jako „předmětné pozemky“.

8. Městský soud v Praze (dále jen „odvolací soud“) výrokem I rozsudku ze dne 27. května 2013 č. j. 24 Co 292/2012-156 rozsudek soudu prvního stupně potvrdil ve výroku pod bodem II, přičemž ve výroku I zůstal rozsudek soudu prvního stupně nedotčen. Odvolací soud se zabýval jen otázkou „zastavěnosti“ dotčených pozemků, neboť restituční důvod uvedený účastníky ad 1) až ad 4) nebyl v odvolání zpochybněn; v této souvislosti dospěl k závěru, že námitka, že předmětné pozemky je nutné pokládat za zastavěné, neboť tvoří součást areálu sídliště Na Děkance, Na Pekařce, Pankrác I a Pankrác II, není důvodná. Podle jeho názoru nejde o funkční spojení předmětných pozemků se stavbami, které by mělo povahu areálu s určitým hospodářským, vojenským či zvláštním určením. Nejde rovněž o pozemky bezprostředně související se stavbou či o plochu nezbytně nutnou k provozu stavby. Změnou jejich vlastníka se nic nezmění ani na způsobu jejich dosavadního využití, neboť se na nich nachází zeleň.

9. Nejvyšší soud (dále jen „dovolací soud“) výrokem I usnesení ze dne 14. 4. 2015 č. j. 28 Cdo 4128/2013-184 dovolání žalobkyně odmítl podle ustanovení § 243c odst. 1 o. s. ř se stručným odůvodněním, že napadené rozhodnutí je v souladu s judikaturou Ústavního soudu i soudu dovolacího, který preferuje výklad restitučních předpisů co nejstřícnější vůči restituentům a upřednostňuje naturální restituci.

III.

Argumenty stěžovatelky v ústavní stížnosti.

10. Stěžovatelka po krátké rekapitulaci průběhu a výsledku řízení namítá, že se na předmětných pozemcích nachází Centrální park Pankrác, tj. veřejné prostranství ve stabilizovaném stavu jako nezastavitelné území; v případě vydání předmětných pozemků nelze v budoucnu očekávat, že tyto pozemky budou moci vedlejší účastníci volně užívat. V případech jiných pozemků obdobného charakteru, které byly vydány

původním vlastníkům či jejich právním nástupcům, čelí žalobkyně řadě požadavků restituentů na náhrady za omezení jejich užívání, případně jejich výkup či směnu.

11. Vydáním pozemků, jak namítá stěžovatelka, nedojde k naplnění smyslu a účelu zákona o půdě, neboť jiné využití předmětných pozemků s ohledem na platný územní plán není možné, a oprávněným osobám by jejich vlastnictví přinášelo pouze povinnosti spojené s jejich údržbou, úklidem a případnou revitalizací. I když si je stěžovatelka vědoma toho, že oprávněné osoby upřednostňují poskytnutí náhradních pozemků (jichž je však nedostatek) před finanční náhradou, není tato skutečnost důvodem k tomu, aby oprávněným osobám byly vydávány pozemky tvořící veřejná prostranství, která nemohou volně (bez omezení) užívat. Vydání pozemků by vedlo k tomu, že by se oprávněné osoby následně obracely na hlavní město Prahu s požadavky na poskytnutí náhrady za takové užívání, resp., jejich výkup. Plnění výše uvedených povinností ve vztahu k vlastníkům takto vydaných pozemků nelze podle názoru stěžovatelky po ní spravedlivě požadovat, neboť vznik závazku majetkové povahy sama nezavinila. Stěžovatelka uvádí, že této skutečnosti si je vědom i Nejvyšší soud, který připouští existenci překážky zastavěnosti ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 písm. c) zákona o půdě v souvislosti plochami souvisejícími s nutným provozem obytných budov tvořících areál sídliště. Stěžovatelka poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 8. 4. 2013 sp. zn. 28 Cdo 3016/2012, ze dne 18. 12. 2012 sp. zn. 28 Cdo 3063/2012, ze dne 15. 5. 2013 sp. zn. 28 Cdo 3583/2012 a ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. 28 Cdo 3863/2012). Stěžovatelka dále poukazuje na judikaturu Nejvyššího soudu týkající se otázek vydání bezdůvodného obohacení (rozsudek ze dne 7. 10. 2014 sp. zn. 28 Cdo 1498/2004), v níž Nejvyšší soud zdůraznil, že je třeba rozlišovat mezi pozemky, které neslouží uspokojování veřejných potřeb a jejich vlastníku je ponechána na úvaze volba způsobu jejich využití, aniž by bylo trváno na jejich užívání jako veřejného prostranství a těmi, které jsou opačného charakteru. Protože právě v projednávané věci jde o pozemky sloužící jako veřejné prostranství, má stěžovatelka za to, že její požadavek nevydávat takové pozemky je důvodný.

12. Stěžovatelka se na podporu svých argumentů dovolává nálezů Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2014 sp. zn. I. ÚS 581/2014 a ze dne 21. 1. 2015 sp. zn. II. ÚS 536/14 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná v internetové databázi NALUS <http://nalus.usoud.cz>) a tvrdí, že ústavní stížností napadená rozhodnutí obecných soudů jsou s citovanými nálezy rozporná.

IV.

Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení.

13. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřily ve věci rozhodující soudy jako účastníci řízení.

14. Nalézací soud v krátkosti pouze odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

15. Odvolací soud ve svém vyjádření uvedl, že se při svém rozhodování řídil názory tehdejší judikatury, která vycházela ze závěru, že z hlediska zastavenosti pozemku je základním předpokladem posouzení skutečnost, že pozemek jako věc je z hlediska občanskoprávního zastaven stavbou reálnou, tedy stavbou ve smyslu občanskoprávním. Odvolací soud poukázal na názor Nejvyššího soudu, podle něhož při výkladu ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě není možné používat extenzivního výkladu pojmu „zastavený pozemek“. Zdůraznil, že ani změnou v osobě vlastníka pozemku v důsledku jeho vydání nemůže dojít k ohrožení veřejného zájmu obyvatel sídliště, protože charakter zelených ploch na předmětných pozemcích je dán územním plánem. Závěrem odvolací soud uvedl, že je mu známa změna judikatury Ústavního soudu vyslovená v jeho nálezech sp. zn. I. ÚS 581/2014 a sp. zn. II. ÚS 536/14 i judikatura Nejvyššího soudu (např. 28 Cdo 220/2014, 28 Cdo 4086/2013, 28 Cdo 3574/2014, 28 Cdo 2720/2015 a 28 Cdo 2013/2014). V době svého rozhodování (27. 5. 2013) však ještě závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2014 sp. zn. I. ÚS 581/2014 a ze dne 21. 1. 2015 sp. zn. II. ÚS 536/14 nebyly známy, proto je odvolací soud nemohl aplikovat v projednávané věci.

16. Dovolací soud ve svém vyjádření poukázal na své odmítavé usnesení, které vycházelo ze závěrů dosavadní judikatury Nejvyššího soudu, která byla vstřícná vůči restituentům a preferovala neextenzivní výklad ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě. Pokud se týká nálezů Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 581/14 a sp. zn. II. ÚS 536/14, na které stěžovatelka poukazuje, dovolací soud poukazuje na odlišnou skutkovou situaci projednávané věci spočívající v nezávislosti sídliště na předmětných pozemcích, které se navíc nenacházejí uvnitř zástavby, ale mezi jednotlivými sídlišti. Ve vyjádření se zdůrazňuje, že v citovaných nálezech Ústavního soudu vyslovený názor, omezující přípustnost naturální restituce pozemku užívaného pro veřejné účely, je vázán na konkrétní okolnosti daného sporu. Z tohoto důvodu, i pro dosud nepřekonaný názor Ústavního soudu upřednostňující vydávání pozemků před poskytováním náhradních pozemků či finančních náhrad, navrhuje dovolací soud odmítnout návrh jako zjevně neopodstatněný.

17. K ústavní stížnosti se vyjádřili i vedlejší účastníci řízení.

18. Vedlejší účastníci Ing. M. V. a Ing. P. V. ve svém vyjádření uvedli, že stěžovatelka nijak nevyvrací názor dovolacího soudu o možnosti vydat předmětné pozemky proto, že leží na okraji sídliště, resp. mezi několika sídlišti, nikoli uvnitř zástavby. Podle názoru těchto vedlejších účastníků v žádném z dosavadních nálezů Ústavního soudu nešlo o srovnatelné pozemky, neboť tyto pozemky evidentně nejsou součástí sídliště, ale nalézají se mezi několika různými sídlišti, přičemž ve vztahu k žádnému z nich netvoří funkční celek, jehož vydání by obyvatele omezovalo či naopak bránilo vlastníkům těchto pozemků s jejich nakládáním. V případech zmiňovaných nálezů Ústavního soudu vždy šlo o pozemky, které byly součástí sídlištního celku. Napadené usnesení dovolacího soudu tak zohledňuje v době rozhodování tohoto soudu již známou judikaturu, týkající se pozemků nacházejících se v zástavbě sídliště, což v projednávané věci splněno není. Stěžovatelka v průběhu řízení nijak nedoložila tvrzenou skutečnost, že jde o pozemky propojené s konkrétním sídlištěm a nedoložila, jak jsou v areálu konkrétního sídliště pozemky užívány či funkčně navázány tak, aby jejich případné oddělení od sídliště nemohlo, byť v redukované míře, plnit svoji dosavadní funkci, případně, že by zatížení pozemků veřejným užíváním omezovalo restituenty natolik, že by nemohl být naplněn smysl

a účel zákona o půdě. Tvrzení stěžovatelky o případných požadavcích na finanční náhradu za veřejné užívání předmětných pozemků jsou podle jejich názoru jen ničím nepodloženou spekulací.

19. Vedlejší účastník M. S. se k zaslané ústavní stížnosti nevyjádřil.

20. Vedlejší účastnice K. H. se ztotožnila s názorem dovolacího soudu a zdůraznila, že stěžovatelka znemožňuje stávajícím vlastníkům s pozemky nakládat. Vedlejší účastnice upozorňuje na postupnou změnu judikatury v otázce zastavenosti pozemků a jejich (ne)možnosti je proto vydat oprávněným osobám. Podle jejího názoru je smyslem a účelem podané ústavní stížnosti získat levně zpět pozemky, které by mohly být hlavním městem Praha výhodně prodány developerům k zástavbě při plánovaném zahušťování zástavby, či by s nimi mohlo být dále spekulováno k jiným účelům. Uvádí, že dosud nebyla nikdy vznesena žádná stížnost na vlastníky pozemků z hlediska jejich údržby.

21. Vzhledem k tomu, že výše uvedená vyjádření neobsahovala žádné nové skutečnosti, nezasílal je Ústavní soud stěžovatelce k replice.

V.

Podmínky projednání ústavní stížnosti.

22. V posuzované věci jsou splněny podmínky věcného projednání návrhu. Jde o řízení o ústavní stížnosti podle ustanovení § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a ústavní stížnost byla podána včas a oprávněnou osobou.

23. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 44 zákona o Ústavním soudu uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť by nijak nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z připojeného spisu, z ústavní stížnosti a vyjádření účastníků, resp. vedlejších účastníků řízení. Nenařízení jednání odůvodňuje i skutečnost, že Ústavní soud nepovažoval za nutné a potřebné provádět dokazování.

VI.

Posouzení věci Ústavním soudem.

24. Ústavní stížnost je důvodná.

25. Ústavní soud nejprve konstatuje, že v této věci stěžovatelka vystupuje jako právnická osoba namítající zásah do svého práva vlastnit majetek. Nejde tedy o zásah do práva na samosprávu, ale o právo právnické osoby disponovat vlastním majetkem. Stěžovatelka je subjektem oprávněným k podání ústavní stížnosti ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

26. Předmětné pozemky (č. parc. 2910/338, 339 a 340) podle údajů v operátech katastru nemovitostí obce hlavní město Praha mají charakter „pozemku - ostatní plocha se způsobem využití zeleň“. Tyto údaje korespondují s obsahem připojeného spisu Obvodního soudu pro Prahu 4 sp. zn. 19 C 397/2009. Skutečnost, že předmětné pozemky slouží obecnému užívání jako parková, resp. veřejná zeleň, byla tvrzena a také prokázána v řízení před obecnými soudy.

27. Podle názoru Ústavního soudu obecné soudy v napadených rozhodnutích vadně interpretovaly ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě, stanovící, za jakých podmínek pozemky nelze vydat.

28. Ústavní soud si je vědom toho, že interpretace omezujících podmínek obsažených v ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě je nesnadná, protože dochází ke kolizi mezi legitimním restitučním nárokem oprávněné osoby na vydání pozemků in natura na straně jedné a veřejným zájmem na straně druhé. Nesnadnost vyvažování těchto dvou kolidujících zájmů vedla k tomu, že judikatura obecných soudů i judikatura Ústavního soudu v těchto otázkách byla dříve rozkolísaná a v některých případech dokonce protikladná.

29. Již v nálezu sp. zn. IV. ÚS 176/03 Ústavní soud vyložil, že *„institut překážek ve vydání nemovitosti podle ust. § 11 zákona o půdě je institutem stanovujícím výjimku z účelu restitucí. Důvodem těchto výluk je působení konkrétního veřejného zájmu nebo práv třetích subjektů (zastavěnost pozemku stavbou, zřízení tělovýchovného nebo sportovního zařízení, zřízení hřbitova atd.), které v daném případě převažují nad účelem restituce a samotným restitučním nárokem na vydání původních pozemků a které by s ohledem na povahu zatížení pozemku vylučovaly nebo omezovaly využití pozemku v jiném soukromém vlastnictví... Je 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.“*

30. V usnesení sp. zn. I. ÚS 159/03 se Ústavní soud ztotožnil s názorem obecného soudu, že sídliště je třeba chápat jako *„celek zahrnující nejen obytné objekty, objekty občanské a technické vybavenosti, ale i plochy nacházející se mezi těmito objekty, pokud v rámci sídliště plní nějakou konkrétní funkci“* a konstatoval, že *„město je živoucí, dynamicky se vyvíjející útvar, přičemž není nijak překvapivé, že jednotlivé funkce pozemků, funkčně navazujících na bytové komplexy, se v průběhu času proměňují. Restriktivní interpretace pojmu stavba, ve smyslu § 11 zákona č. 229/1991 Sb., zahrnující toliko sídlištní pozemky zastavěné obytnými budovami, nikoliv však i pozemky s nimi bezprostředně související, jako např. parkovací plochy, místa s klepadly, popelnicová stání, pískoviště pro děti atd., by byla v rozporu s účelem tohoto ustanovení.“*

31. Posléze dospěl Ústavní soud ke stanovení explicitních kritérií, podle nichž je třeba při interpretaci ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě postupovat v situacích, v nichž je otázka zastavěnosti pozemků sporná a pozemek je užíván pro veřejné účely (např. veřejná zeleň v intravilánu obce). Stalo se tak zejména v nálezu ze dne 1. 7. 2014 sp. zn. I. ÚS 581/14 a v nálezu ze dne 21. 1. 2015 sp. zn. II. ÚS 536/14.

32. V nálezu ze dne 1. 7. 2017 sp. zn. I. ÚS 581/14 Ústavní soud shrnul problematiku (ne)vydání pozemku z hlediska jeho případné zastavěnosti podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě a s odkazem na dosavadní judikaturu Ústavního soudu v této otázce připomněl, že je třeba brát v úvahu nejen veškeré specifické skutkové okolnosti konkrétní věci, ale i samotný smysl a účel restitučního předpisu, v daném případě zákona o půdě. Ten v ustanovení § 1 v odstavci 1, vymezujícím rozsah působnosti citovaného zákona, uvádí: „*Zákon se vztahuje na a) půdu, která tvoří zemědělský půdní fond nebo do něj náleží, a v rozsahu stanoveném tímto zákonem i na půdu, která tvoří lesní půdní fond (dále jen „půda“), b) obytné budovy, hospodářské budovy a jiné stavby, patřící k původní zemědělské usedlosti, včetně zastavěných pozemků, c) obytné a hospodářské budovy a stavby, sloužící zemědělské a lesní výrobě nebo s ní souvisejícímu vodnímu hospodářství, včetně zastavěných pozemků, d) jiný zemědělský majetek uvedený v § 20“.*

33. V tomto nálezu Ústavní soud shrnul dosavadní judikaturu vztahující se k ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě jako souboru výluk stanovujících výjimku z účelu restitucí z důvodu působení veřejného zájmu nebo práv třetích subjektů, které v konkrétní věci převažují nad účelem restituce a samotným restitučním nárokem na vydání původních pozemků. V citovaném nálezu Ústavní soud stanovil kritéria, jimiž se v budoucnu mají obecné soudy - a též pozemkové úřady - řídit při posuzování kolize, která vznikne v souvislosti s potenciálním vydáním pozemku, jehož zastavěnost podle § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě je z hlediska obsahu zákonné výluky sporná, a pozemek je užíván pro veřejné účely. Má být zohledněn účel restituční úpravy, je však třeba dodat, že teleologická interpretace citovaného ustanovení zákona o půdě nesmí opomíjet princip efektivity aplikace základního práva. Vydání pozemku v restituci může kolidovat s veřejným zájmem, představujícím možnost permanentního využití pozemku jako součásti veřejného statku.

34. V nálezu ze dne 1. 7. 2014 sp. zn. I. ÚS 581/14 Ústavní soud vymezil přezkum proporcionality omezení restitučního nároku v kolizi s konkrétním veřejným zájmem. Ten provedl za pomoci tří kroků standardně používaného testu. V prvním kroku testu se zkoumá vhodnost či způsobilost eventuálního omezení; jde o to, zda je omezující opatření způsobilé dosáhnout svého účelu či cíle. Ve druhém kroku jde o přezkum nutnosti použití omezujících prostředků - požadavkem je intervenční minimum. Zvažuje se, zda zákonodárce nebo orgán právo aplikující nemohl zvolit mírnější, základní právo méně omezující prostředek. Konečně pak v případě, že by bylo přistoupeno k třetímu kroku testu (proporcionalita v užším smyslu), posuzuje se relace mezi prostředkem a účelem omezení základního práva. V rámci této relace, vnímané skrze hodnoty a principy ústavně konformního výkladu, dostává přednost to základní právo, jež je aktuálně (ad hoc) závažnější.

35. Nález sp. zn. I. ÚS 581/14 konstatuje, že již při provedení prvního kroku testu proporcionality lze dospět k závěru o praktické neslučitelnosti poměřovaných práv a hodnot, předestřených v nálezu sp. zn. IV. ÚS 176/03. Za zjištěných skutkových okolností, při nichž jsou pozemky (travnatá plocha místy porostlá veřejnou zelení) v posuzované věci užívány výhradně pro veřejné účely, není možné nalézt jakoukoli rozumnou proporcí mezi restitučním účelem a veřejným zájmem. Pro překážku, která spočívá v realizaci veřejného zájmu, nelze restituci v naturální formě uskutečnit. V tomto hraničním případě neobstojí konstatování obsažené v nálezu sp. zn. II. ÚS 747/2000 (bod 24), podle něhož je na restituentech, jakým způsobem budou

vrácené nemovitosti využívat, přičemž nemá být věci soudu vnučovat svou vůli ohledně dispozic s pozemkem restituentům a zabývat se faktickým stavem. Nemůže-li restituent z objektivního důvodu užívat nemovitost, jež má být po kladném výroku o jeho vlastnictví předmětem potenciálního vydání podle zákona o půdě, nastává právní stav neslučitelný s účelem restituice, deklarovaným v preambuli a v ustanovení § 1 tohoto zákona.

36. V nálezu ze dne 21. 1. 2015 sp. zn. II. ÚS 536/14 (bod 18) se konstatuje: *„Koliduje-li restituice pozemku s veřejným zájmem, jenž je představován možností permanentního využití pozemku jako součásti veřejného statku, je třeba respektovat maximy obsažené v preambuli a ustanovení § 1 zákona o půdě a neopomíjet, že zemědělskými restitucemi má dojít k úpravě vlastnických vztahů k půdě v souladu s hospodářským rozvojem venkova, s požadavky na tvorbu krajiny a životního prostředí a dále, že zákon o půdě se vztahuje na zemědělský a lesní půdní fond, jakož i na zemědělské usedlosti a ostatní stavby, sloužící zemědělské a lesní výrobě.“*

37. Ústavní soud konstatuje, že v nyní posuzované věci nerespektovaly obecné soudy závěry, vyslovené v nálezu ze dne 1. 7. 2014 sp. zn. I. ÚS 581/14 a v nálezu ze dne 21. 1. 2015 sp. zn. II. ÚS 536/14. Tím porušily ustanovení článku 89 odst. 2 Ústavy, podle nějž *„Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby“*.

38. V projednávané věci je nepochybné, že restituentům nemůže být umožněna plná realizace vlastnického práva, která předpokládá možnost výkonu vlastnických oprávnění - práva věc užívat, požívat její eventuální plody, nepřetržitě ji držet a případně s ní disponovat (*ius possidendi, utendi et fruendi, disponendi*). Konkrétní okolnosti tohoto případu restituentům, jako spoluvlastníkům předmětných pozemků, brání ve výkonu jakékoli ze složek vlastnického práva. Individuální užívání veřejně přístupné travnaté plochy nepřipadá v úvahu. Totéž platí o držbě pozemků - ta by byla vzhledem k veřejné přístupnosti pozemků permanentně rušena. Jako relevantní se může jevit hypotetická možnost s pozemky disponovat, což by se dalo extenzivně dovodit ze závěrů nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 747/2000. Není však reálné ani právně přípustné, aby restituenti využívali pozemky, které by jim byly vydány ve výše popsaném stavu, k právnímu obchodu. V případě převodu pozemků z restituentů na jinou osobu by nezbývalo než dovodit, že by šlo o prodej spekulativní, uskutečňovaný s cílem konfrontovat majetkové požadavky vlastníka pozemku s institucí veřejné moci, která řádné užívání pozemku garantuje. Převod pozemků by se ocitl v rozporu s dobrými mravy, což v aktuální podobě zapovídá ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, v platném znění.

39. Takto vytyčené premisy platí v posuzované věci tím spíše, že ani po naturální restituci, ani po případném převodu pozemku, se nedá očekávat změna jeho účelového určení. Předmětné pozemky (veřejná zeleň) jsou v posuzovaném případě veřejným statkem a v dané městské lokalitě je vyloučené, že by restituenti či jiní vlastníci pozemku dosáhli v budoucnu změny územního plánu (jedině ta by totiž mohla vést k tomu, že by se pozemek stal skutečným předmětem výkonu vlastnických oprávnění). Lze tedy shrnout, že rozhodnutím ve prospěch oprávněných osob a vydáním předmětných pozemků došlo ke vzniku tzv. holého vlastnictví (*nuda proprietas*), což však není účelem restitučního procesu, směřujícího k alespoň částečnému zmírnění majetkových křivd, způsobených oprávněným osobám totalitní mocí v rozhodném

období. Nevratná změna účelu užívání pozemků brání jejich vydání, které by se dostalo do kontradikce s účelem pozemkové restituce, deklarovaným v preambuli a v ustanovení § 1 odst. 1 zákona o půdě. V posuzované věci nastalý skutkový a právní stav „holého vlastnictví“ tvoří překážku vydání pozemku ve smyslu § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě.

40. Je nepochybné, že i v nyní projednávané věci je nutné řešit střet základního práva (v daném případě práva restituentů na vydání předmětných pozemků) a veřejného užívání předmětných pozemků v souladu s územním plánem. Výsledek testu proporcionality v jeho prvním kroku je však nutné vyhodnotit s ohledem ke všem skutkovým okolnostem projednávané věci tak, že účel zákona o půdě vyjádřený v preambuli tohoto zákona, nemůže být vydáním pozemků naplněn. Zjištěné skutečnosti a jejich právní důsledky svědčí ve prospěch zachování veřejného užívání předmětných pozemků dosavadním způsobem. Test proporcionality je ukončen již prvním krokem.

41. Ústavní soud neměl důvod se od závěrů vymezených ve výše uvedených nálezech odchýlit ani v nyní projednávané věci. Jak již bylo vyloženo výše, účelem restituce podle zákona o půdě nepochybně nebylo vracet oprávněným osobám jen „holé vlastnictví“. Nastalý skutkový a právní stav tvoří překážku vydání pozemků ve smyslu § 11 odst. 1 zákona o půdě, ač tento stav přímo v popsané podobě není mezi šesti tam vypočtenými výlukami vydání uveden a připodobnit jej k zastavěnosti pozemku lze pouze per analogiam. Ústavní soud zde považuje za nutné přijmout tuto analogickou interpretaci, a to na základě objektivního teleologického výkladu citovaného ustanovení. Při tomto výkladu zůstává zachován účel a smysl příslušné pasáže restitučního předpisu, ač znění § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě nelze v posuzované věci doslovně naplnit (viz „klasické“ judikáty sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96, Pl. ÚS 21/96, Pl. ÚS 33/97).

42. Námitku restituentů, že v nyní posuzované věci je skutkový stav (charakter pozemků) jiný, než ve shora citovaných nálezech sp. zn. I. ÚS 581/2014 a sp. zn. II. ÚS 536/14, nemohl Ústavní soud akceptovat. Vlastnosti pozemků, akcentované v těchto nálezech, jsou analogické, jako v nynější věci.

43. Pochybnosti, vyslovené vedlejšími účastníky ohledně možného „zneužití nevydaných pozemků k jinému účelu“ než jsou dosud užívány, jsou pouhými domněnkami a nelze k nim přihlídnout.

44. Ústavní soud nemohl přijmout ani námitku, vyslovenou ve vyjádření odvolacího soudu, totiž že v době jeho rozhodování (17. 5. 2013) mu nebyly známy závěry nálezů Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2014 sp. zn. I. ÚS 581/2014 a ze dne 21. 1. 2015 sp. zn. II. ÚS 536/14, a proto je odvolací soud nemohl v projednávané věci aplikovat. Z hlediska ústavněprávního přezkumu je totiž relevantní konečné rozhodnutí dovolacího soudu, k němuž došlo až 14. 4. 2015, tedy po vydání citovaných nálezů Ústavního soudu.

45. V nálezech Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 55/04, sp. zn. I. ÚS 4/04, sp. zn. I. ÚS 128/05 byla vyslovena teze: „Jsou-li ve hře základní práva, musejí být ochranná cestou všech opravných prostředků“. Ústavní soud zdůraznil jako vůdčí interpretační hledisko povinnost obecných soudů poskytovat ochranu základním právům, jež vyplývá z článku 4 a 95 Ústavy a z článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V posuzované věci bylo tedy povinností dovolacího soudu

reagovat na judikaturu Ústavního soudu, a kasací rozhodnutí odvolacího soudu usilovat o nápravu.

VII.

Závěr

46. Z výše uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že všechny v projednávané věci rozhodující obecné soudy zasáhly do ústavně zaručeného práva stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod tím, že extrémně vadně interpretovaly aplikované ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě, resp. neakceptovaly platnou judikaturu Ústavního soudu, jak jim ukládá čl. 89 odst. 2 Ústavy.

47. Ústavní soud proto ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyslovil, že ve výroku tohoto nálezu uvedenými částmi rozhodnutí obecných soudů bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelky na spravedlivý proces, a podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona je zrušil.

P o u č e n í: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 11. července 2017

Vladimír Sládeček
předseda senátu Ústavního soudu

Odlišné stanovisko soudce Jaromíra Jirsy k nálezu ve věci III. ÚS 1961/15

K nálezu připojuji své odlišné stanovisko, a to zejména z toho důvodu, že rozhodnutí nerespektuje letitou „restituční filosofii“ Ústavního soudu i soudů obecných – že, zjednodušeně řečeno, v „pochybnostech se má rozhodovat ve prospěch restituentů“. Není zřejmé, proč právě v této věci se Ústavní soud zachoval aktivisticky a zasáhl do výstižně odůvodněného rozhodnutí Nejvyššího soudu.

Nález se vyznačuje nedostatečným respektem k vlastnickému právu oprávněných osob, které byly zbaveny svého vlastnictví nejprve v důsledku totalitních poměrů, v průběhu vleklého řízení byly vystaveny do právní nejistoty, kterou do jisté míry způsobil stěžovatel, a kterou nyní Ústavní soud prohlubuje. V této kauze (a mnoha jiných) totiž nelze zůstat u jednoduchého konstatování, že tzv. holé vlastnictví se oprávněným osobám nevydává. Je třeba najít konstruktivní řešení, v jehož rámci budou napraveny majetkové křivdy nastalé v době nesvobody. O takové řešení se však povinná obec nesnaží a Ústavní soud ji v nekonstruktivním postoji předmětným nálezem podporuje.

Nyní se věc vrátí před obecné soudy, a ty, v duchu závazného právního názoru Ústavního soudu, fakticky rozhodnou, že se předmětné pozemky naturálně nevydávají, což bude znamenat další vleklá jednání o finanční náhradě za nevydané nemovitosti a další právní nejistotu. Navíc – s velkou pravděpodobností bude přiznána oprávněným osobám finanční náhrada ve „vyhláškové“ výši, která zdaleka neodpovídá tržním poměrům a současné realitě, což ve svém důsledku může znamenat, že se za několik let oprávněné osoby ocitnou znovu před Ústavním soudem a budou napadat přiznání neadekvátní finanční náhrady.

S respektem ke smyslu restitucí a k vlastnickému právu oprávněných osob měly být nemovité věci vydány. Výstižně uvedeno obecnými soudy – veřejnosti je jedno, zda bude pozemky jako veřejný statek užívat jako vlastnictví obce nebo vlastnictví fyzických osob. Jak oprávněné osoby se svým vlastnictvím naloží, je jejich věcí, a Ústavní soud by neměl do realizace vlastnického práva necitlivě zasahovat a určovat, jak se vlastníci mají (nemají) chovat.