

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) o návrhu **Krajského soudu v Praze**, adresa nám. Kinských 5, 150 75, Praha 5, za který jedná Mgr. Šárka Hájková, na zrušení § 17 odst. 4 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon) ve slovech „...*dále, zda je toto rozhodnutí závazné i pro osoby, v jejichž prospěch je právo v katastru dosud zapsáno.*“, za účasti **Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky** a **Senátu Parlamentu České republiky**, jako účastníků řízení, a **vlády České republiky**, jako vedlejšího účastníka řízení, *t a k t o*:

Návrh na zrušení § 17 odst. 4 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon) v části „...*dále, zda je toto rozhodnutí závazné i pro osoby, v jejichž prospěch je právo v katastru dosud zapsáno.*“ se zamítá.

Odůvodnění:

I.

Rekapitulace obsahu návrhu a průběhu řízení

1. Návrhem ze dne 7. března 2016 doručeným Ústavnímu soudu dne 16. března 2016, který byl doplněný podáním ze dne 13. května 2016 doručeným Ústavnímu soudu dne 27. června 2016, se navrhovatel na základě čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) ve spojení s § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) domáhá zrušení § 17 odst. 4 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), v části „...*dále, zda je toto rozhodnutí závazné i pro osoby, v jejichž prospěch je právo v katastru dosud zapsáno.*“

2. Navrhovatel uvádí, že v rámci jeho rozhodovací činnosti byla podána žaloba podle § 244 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), která je vedena u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) pod sp. zn. 37 C 35/2014 a jejímž předmětem je návrh (žalobců) na zrušení zamítavého rozhodnutí katastrálního úřadu ve věci jejich návrhu na vklad (v návrhu blíže specifikovaného) a jeho nahrazení rozhodnutím soudu o povolení vkladu vlastnického práva žalobců k pozemkům, které byly žalobcům vydány v restitučním řízení na základě soudního rozhodnutí (v návrhu rovněž blíže specifikovaném). Důvodem pro zamítnutí návrhu na povolení vkladu ze strany katastrálního úřadu bylo, že pozemky vydané žalobcům podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o půdě“), zasahují svojí polohou do pozemků (v odůvodnění

rozhodnutí katastrálního úřadu taktéž blíže specifikovaných), které jsou ve vlastnictví osob, jež však nebyly účastníky soudního řízení, ve kterém bylo rozhodováno o restitučním nároku žalobců. Podle katastrálního úřadu tak není splněna podmínka pro povolení vkladu vlastnického práva stanovená v § 17 odst. 4 část druhé věty katastrálního zákona, neboť rozhodnutí, které je podkladem pro vklad, není závazné pro osoby, v jejichž prospěch je právo v katastru nemovitostí dosud zapsáno. Navrhovatel zastává názor, že katastrální úřad zřejmě nepřímě odkazuje na § 159a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), což však nelze vztahovat na projednávaný případ, neboť žalobcům byly pozemky vydány podle zákona o půdě, který vymezuje jako účastníky restitučního řízení pouze osoby povinné a osoby oprávněné. Vlastníci nemovitostí, kteří nabyli vlastnické právo v rozporu s § 5 odst. 3 zákona o půdě, jsou z účastenství v restitučním řízení vyloučeni.

3. Navrhovatel spatřuje rozpor mezi § 17 odst. 4 část věty druhé katastrálního zákona a § 5 odst. 3 zákona o půdě, neboť první ustanovení vylučuje naplnění kogentního ustanovení zákona o půdě. Do katastru nemovitostí totiž není možné zapsat vlastnické právo oprávněných osob k nemovitostem vydaným jim rozhodnutím pozemkového úřadu nebo soudu. Taková situace nastává v případech, kdy povinná osoba převedla v rozporu s § 5 odst. 3 zákona o půdě nemovitosti na třetí osobu, což může v praxi znamenat, že se restituční nároky oprávněných osob stanou fikcí. Oprávněné osoby by navíc byly znevýhodněny vůči jiným skupinám restituentů, jejichž nároky byly vyřízeny před účinností katastrálního zákona, resp. před účinností novelizovaného § 8 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., provedeného zákonem č. 349/2011 Sb. účinným od 1. ledna 2012. Navrhovatel uzavírá, že dochází ke střetu obou výše zmiňovaných norem a vyřešení tohoto rozporu přesahuje kompetenci Krajského soudu v Praze, a proto požaduje zrušení v záhlaví uvedené části § 17 odst. 4 katastrálního zákona.

II.

Znění relevantních právních předpisů

4. Ustanovení § 17 odst. 4 katastrálního zákona: *„Jde-li o rozhodnutí soudu, zkoumá katastrální úřad splnění podmínek jen podle odstavce 2 písm. a) a dále, zda je toto rozhodnutí závazné i pro osoby, v jejichž prospěch je právo v katastru dosud zapsáno.“*

5. Ustanovení § 5 odst. 3 zákona o půdě: *„Povinná osoba je povinna s nemovitostmi až do jejich vydání oprávněné osobě nakládat s péčí řádného hospodáře, ode dne účinnosti tohoto zákona nemůže tyto věci, jejich součástí a příslušenství převést do vlastnictví jiného. Takové právní úkony jsou neplatné. Právo na náhradu škody, kterou povinná osoba způsobí oprávněné porušením těchto povinností, zůstává ustanovením § 28 nedotčeno.“*

III.

Rekapitulace vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení

6. Podle § 42 odst. 4 a § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zaslal Ústavní soud návrh na zrušení části napadeného ustanovení Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“ a „Senát“) jako účastníkům řízení, a vládě České republiky (dále jen „vláda“) a Veřejnému ochránci práv, jež jsou oprávněni vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení. Ústavní soud si dále na základě § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu vyžádal vyjádření Českého úřadu zeměměřického a katastrálního.

7. Poslanecká sněmovna se ve svém vyjádření ze dne 18. května 2016 omezila toliko na popis průběhu legislativního procesu, který vedl k přijetí zákona, jehož ustanovení je navrženo ke zrušení. V rámci vyjádření pak poukázala na to, že § 17 odst. 4 katastrálního zákona byl doplněn na základě návrhu ústavněprávního výboru, který návrh zákona projednával dne 9. května 2013. Závěrem upozornila, že § 17 odst. 4 katastrálního zákona má v současného době pouze jednu větu, takže návrh Krajského soudu v Praze, který měla k dispozici, požadující zrušení věty druhé je nejasný (*pozn. tato nejasnost byla napravena v doplnění návrhu ze dne 13. května 2016, kde navrhovatel přesně specifikoval znění právního předpisu, jehož zrušení požaduje*).

8. Senát ve vyjádření k návrhu nejprve zrekapituloval jeho obsah a rovněž poukázal na nejasnost ohledně stížnostního petitu (*pozn. k tomu vysvětlení viz výše*) a posléze se věnoval projednání zákonné osnovy návrhu katastrálního zákona v orgánech Senátu. V této souvislosti uvedl, že zatímco garanční výbor doporučil Senátu schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí a ústavně právní výbor doporučily Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s 10 pozměňovacími návrhy. Následně při jednání Senátu dne 3. července 2013 nebyl přijat návrh ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou a místo toho bylo Senátem přijato oněch 10 pozměňovacích návrhů a s tím byl zákon vrácen Poslanecké sněmovně. Co se týče vlastního § 17 odst. 4 katastrálního zákona, ten předmětem diskuse nebyl. Senát uzavřel, že postupoval při přijímání katastrálního zákona v mezích ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

9. Vláda České republiky ve vyjádření ze dne 17. května 2016 také poukázala na rozpornost petitu. Dále poukazuje na absenci vymezení protiústavnosti napadeného ustanovení. S ohledem na uvedené odkázala na existující judikaturu k otázce vázanosti rozsahem podaného návrhu (např. rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 16/94, Pl. ÚS 8/95, sp. zn. Pl. ÚS 5/01 či sp. zn. Pl. ÚS 7/03). Rovněž poukázala na existenci břemene tvrzení, kterého dle jejího názoru navrhovatel nedostal, a proto je takový návrh třeba považovat za nezpůsobilý meritorního projednání (srov. § 34 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Dále podotýká, že navrhovatel zcela rezignoval na svou povinnost nalézt konformní výklad napadeného ustanovení. V této souvislosti Ústavní soud opakovaně judikuje, že není dán důvod ke zrušení ustanovení zákona, je-li možný ústavně konformní výklad (k tomu např. nález sp. zn. Pl. ÚS 48/95, Pl. ÚS 20/05, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, či usnesení sp. zn. Pl. ÚS 23/08, Pl. ÚS 34/11 či sp. zn. Pl. ÚS 30/09). Vláda vyslovuje přesvědčení, že v projednávané věci je právě takový ústavně konformní výklad k dispozici a namítaná kolize je překonatelná s použitím úpravy zakotvené v občanském zákoníku. V této souvislosti vyslovuje názor, že právní jednání, na jehož základě došlo k zápisu vlastnického práva k dotčeným pozemkům ve prospěch třetích osob, které následně nebyly účastníky řízení, v němž bylo rozhodováno o restitučním nároku žalobců v dotčeném řízení vedeném u Krajského soudu v Praze, by bylo lze označit za absolutně neplatné podle § 588 zákona č. 89/2012, občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Pro ten případ je v § 986 občanského zákoníku obsažena úprava, podle níž je umožněno žalobcům (restituentům) domáhat se svého vlastnického práva vůči osobám zapsaným v katastru nemovitostí a rovněž pro dobu do rozhodnutí o příslušné žalobě nechat vyznačit v katastru nemovitostí poznámku spornosti. Vláda České republiky své vyjádření uzavřela s tím, že napadenou právní úpravou nebylo dotčeno ani právo na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), ani právo na ochranu majetku ve smyslu čl. 11 Listiny.

10. Veřejná ochránkyně práv sdělila, že ve smyslu § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu nevstupuje do řízení jako vedlejší účastník.

11. Ústavní soud si podle § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu vyžádal rovněž vyjádření Českého úřadu zeměměřického a katastrálního. Ten se ve svém vyjádření nejprve věnuje úvahám, které vedly zákonodárce ke vložení § 17 odst. 4 do katastrálního zákona. Poté popisuje situaci, která v případě kolize zákona o půdě a katastrálního zákona nastává. V této souvislosti vyslovuje názor, že zdrojem problému může být vyloučení osoby, která je evidována jako vlastník v katastru nemovitostí, z účasti na řízení, které se jí zásadně dotýká. V tomto případě se nabízí rozpor s čl. 38 odst. 2 první věta Listiny. Osoba, na kterou byla nemovitost převedena údajně v rozporu s § 5 odst. 3 zákona o půdě, nemá možnost se k dané věci vůbec vyjádřit, třebaže se jí původní správní, resp. pozdější soudní rozhodnutí zásadním způsobem dotýká. Soudní řízení tedy proběhne bez účasti osoby zapsané v katastru, ovšem s tím důsledkem že výsledek pro ni není s ohledem na § 159a odst. 1 o. s. ř. závazný. Vůči takové osobě nemůže katastrální úřad postupovat tak, že by její dosud zapsaná práva na základě uplatněného pravomocného rozsudku z katastru vymazal a zapsal na jejím místě někoho jiného. Tento názor zastává i Nejvyšší soud např. v rozsudku ze dne 20. května 2014 sp. zn. 28 Cdo 333/2014, z něhož se mj. podává, že „*ani rozhodnutí pozemkového úřadu o vydání nemovitosti osobě údajně oprávněné k restituci (případně rozhodnutí soudu je nahrazující, vydané v řízení podle části páté o. s. ř., jehož účastníky jsou žalobce a ti, kdo byli účastníky řízení před správním orgánem; § 250a odst. 1 o. s. ř.) nemůže mít vliv na existenci vlastnického práva toho, kdo nebyl účastníkem restitučního řízení.*“ Tímto jsou chráněna a respektována práva osoby, která nemohla být s ohledem na § 9 odst. 8 zákona o půdě účastníkem správního, popř. soudního řízení.

12. Český úřad zeměměřický a katastrální nicméně podotýká, že věc má dle jeho názoru ústavně konformní řešení, které spočívá v tom, že oprávněná osoba podá souběžně s restituční žalobou žalobu na určení proti třetí osobě zapsané v katastru jako vlastník, v níž navrhne, aby soud určil, že vlastníkem je povinná osoba ve smyslu zákona o půdě, neboť převod z povinné osoby na třetí osobu je neplatný. Za této situace má třetí osoba možnost svá práva obhájit u soudu. Pokud soud vyhoví této určovací žalobě a zároveň vyhoví i v řízení v restituční věci, nebude bránit napadená část § 17 odst. 4 katastrálního zákona povolení vkladu vlastnického práva pro oprávněnou osobu. V případě, že by oprávněná osoba určovací žalobu dosud nepodala, nic jí nebrání, aby ji podala nyní na základě § 985 občanského zákoníku. Zároveň by měla požádat katastrální úřad o zápis poznámky spornosti podle § 24 odst. 1 věty první katastrálního zákona. Český úřad zeměměřický a katastrální rovněž podotýká, že napadená část ustanovení má zabránit výmazu práv všech osob, které v rozporu s čl. 38 odst. 2 Listiny nebyly účastny na řízení, v nichž se rozhodovalo o jejich právech (např. v situaci, kdy je jako předběžná otázka hodnocena platnost smlouvy). Konečně poukazuje na to, že před účinností stávající úpravy se takto vzniklé situace řešily prováděním tzv. duplicitních zápisů, což byl stav nežádoucí.

13. Ústavní soud obdržel, aniž by si jej žádal, také přípis právní zástupkyně žalobců (oprávněných osob), v němž pléduje za zrušení příslušné části § 17 odst. 4 katastrálního zákona. Namítá, že oprávněné osoby jsou dopadem uvedeného ustanovení těžce postiženy a diskriminovány v uplatňování svých restitučních nároků. Rovněž připomíná, že samotné restituční řízení probíhá již více než 25 let a dosud není skončeno.

14. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka Ústavní soud zaslal navrhovateli na vědomí a k případné replice, navrhovatel však tuto možnost ve stanovené lhůtě nevyužil.

IV.

Upuštění od ústního jednání

15. Ústavní soud seznal, že ústní jednání by nemohlo přinést významný posun pro objasnění věci, než jaké plyne z písemných úkonů účastníků řízení. S ohledem na § 44 zákona o Ústavním soudu není třeba se dotazovat účastníků řízení na jejich postoj k této otázce, proto bylo možno ve věci rozhodnout bez konání ústního jednání.

V.

Posouzení aktivní legitimace k podání návrhu

16. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Toto oprávnění je dále konkretizováno v § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, podle něhož může soud u Ústavního soudu podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení. Podmínkou meritorního projednání takového návrhu je naplnění dikce čl. 95 odst. 2 Ústavy v tom smyslu, že se musí jednat o zákon, jehož má být při řešení věci použito, tzn. zákon nebo jeho ustanovení, jež je navrhováno ke zrušení, mají být navrhovatelem přímo aplikovány při řešení konkrétního sporu.

17. Ústavní soud shledal tuto podmínku naplněnou, neboť krajský soud v řízení, z něhož vychází jeho návrh, projednává podle Části páté o. s. ř. věc, o níž katastrální úřad na základě § 17 odst. 4 katastrálního zákona rozhodl tak, že zamítl povolení vkladu vlastnického práva ve prospěch žalobců (restituentů).

VI.

Ústavní konformita legislativního procesu přijetí napadeného ustanovení

18. Ústavní soud je v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu v řízení o kontrole norem povinen posoudit, zda napadený zákon (jeho jednotlivé ustanovení) byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

19. Vzhledem k tomu, že navrhovatel nenamítal vadu legislativního procesu, ani překročení Ústavou stanovené kompetence zákonodárce, není s ohledem na principy procesní ekonomie nutné tuto otázku blíže zkoumat a postačí, vedle přihlídnutí k vyjádřením předloženým Poslaneckou sněmovnou a Senátem, formální ověření průběhu legislativního procesu z veřejně dostupného informačního zdroje na <http://www.psp.cz>.

20. Z vyjádření účastníků řízení, jakož i ze sněmovních tisků bylo zjištěno, že zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), byl v Poslanecké sněmovně projednán v šestém volebním období jako sněmovní tisk 778 (vládní návrh) v prvním čtení dne 15. února 2013 a byl příkázán k projednání zemědělskému výboru a ústavně právnímu výboru. Zemědělský výbor návrh zákona projednal dne 9. dubna 2013 a ve svém usnesení (tisk 778/4) doporučil Poslanecké sněmovně návrh schválit ve znění přijatých pozměňovacích návrhů. Ústavně právní výbor návrh zákona projednal dne 9. května 2013 a ve svém usnesení (tisk 778/6) doporučil Poslanecké sněmovně návrh schválit ve znění přijatých změn a doplňků. Jednou ze změn bylo právě doplnění § 17 katastrálního zákona o nový odstavec 4, jehož část je předmětem návrhu na zrušení. Druhé čtení návrhu zákona proběhlo dne 14. května 2013 a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk 778/7. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 17. května 2013. Návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen ve znění přijatých pozměňovacích návrhů včetně doplnění § 17 katastrálního zákona o nový odstavec 4.

21. Senát vrátil návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Žádný z nich se netýkal napadeného ustanovení. Sněmovna hlasováním dne 8. srpna 2013 přijala zákon ve znění schváleném Senátem. Po podpisu příslušnými ústavními činiteli byl zákon vyhlášen 23. srpna 2013 ve Sbírce zákonů.

22. Ústavní soud ověřil, že zákon a jeho pozdější změny byly přijaty ústavně předepsaným postupem, byly podepsány příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášeny.

VII.

Vlastní posouzení návrhu

23. Navrhovatel se svým návrhem domáhá zrušení části § 17 odst. 4 katastrálního zákona, neboť v něm spatřuje rozpor s kogentním § 5 odst. 3 zákona o půdě, když napadená část ustanovení katastrálního zákona vylučuje naplnění kogentního ustanovení zákona o půdě. Přitom navrhovatel v zásadě ani nenamítá rozpor napadeného ustanovení s ústavními předpisy, daleko více mu jde o vyřešení vzájemné kolize ustanovení katastrálního zákona se zákonem o půdě.

24. Úvodem je třeba navrhovateli právě poněkud vytknout, že sice navrhuje zrušení právního předpisu, avšak zcela rezignoval na ústavněprávní argumentaci, takže kromě jím zmiňovaného nesouladu mezi katastrálním zákonem a zákonem o půdě, návrh neobsahuje v podstatě žádná tvrzení, z nichž by se dala vysledovat případná protiústavnost napadené části § 17 odst. 4 katastrálního zákona. Není tak zcela jednoznačné, rozpor s kterými konkrétními ústavními kautelami navrhovatel spatřuje. Z návrhu rovněž nikterak nevyplývá snaha nalézt ústavně konformní řešení dané problematiky.

25. Navrhovateli je nicméně možné dát zapravdu v tom směru, že vyřešení nastoleného problému není zcela jednoduché. Na jednu stranu totiž zajisté nelze zpochybňovat důsledky porušení povinnosti povinné osoby nakládat s nemovitostmi s péčí řádného hospodáře a porušení zákazu převodu těchto věcí do vlastnictví jiného pod sankcí absolutní neplatnosti právního jednání (srov. § 5 odst. 3 zákona o půdě). Na straně druhé však stojí systém převodů vlastnického práva z povinné osoby až k v rozporu s § 5 odst. 3 zákona o půdě zapsaným vlastníkům, který je založen na nabývacích titulech, ať již úplatných či bezúplatných; vlastnická práva nabyvatelů byla taktéž zapsána do katastru nemovitostí na základě podkladů či listin, s nimiž je spojena ochrana dobré víry stran. Je tedy třeba nalézt řešení, které oba tyto protichůdně působící principy uvede do souladu.

26. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně vyložil [srov. náleze ze dne 28. ledna 2004 sp. zn. Pl. ÚS 41/02 (N 10/32 SbNU 61), náleze ze dne 29. září 2010 sp. zn. Pl. ÚS 16/08 (N 203/58 SbNU 801), náleze ze dne 16. října 2007 sp. zn. Pl. ÚS 78/06 (N 162/47 SbNU 145), náleze ze dne 15. ledna 2013 sp. zn. Pl. ÚS 15/12 (N 13/68 SbNU 191), náleze ze dne 12. července 2010 sp. zn. IV. ÚS 3102/08 (N 142/58 SbNU 183) či náleze ze dne 28. ledna 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111)], že přichází-li v úvahu možnost ústavně konformního výkladu napadeného ustanovení, má tento přednost před kasací napadeného ustanovení. Z mnoha myslitelných výkladů zákona je tedy třeba v každém případě použít pouze takový výklad, který respektuje ústavní principy (je-li takový výklad možný) a ke zrušení ustanovení zákona pro neústavnost přistoupit teprve tehdy, nelze-li dotčené ustanovení použít, aniž by byla ústavnost porušena (princip minimalizace zásahu do pravomoci jiných orgánů veřejné moci). Uvedené závěry lze vztáhnout ovšem nejen na ústavně konformní výklad konkrétního ustanovení, nýbrž v širším kontextu lze hledat ústavně konformní řešení celé problematiky. Ústavní soud proto posoudil, zda lze napadenou právní úpravu vyložit ústavně konformním způsobem tak, aby vyhovovala požadavkům

garantovaným Listinou. Dospěl přitom k závěru, že není třeba přistupovat ke zrušení napadeného ustanovení, neboť lze nalézt ústavně konformní řešení uvedené problematiky.

27. Ustanovení § 17 odst. 4 katastrálního zákona nebylo původně součástí vládního návrhu. Bylo zařazeno do předlohy až na základě pozměňovacího návrhu Ústavněprávního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Záměrem bylo přitom omezení rozsahu přezkumu soudních rozhodnutí katastrálním úřadem oproti přezkumu jiných listin na minimální možnou míru. Podle § 17 odst. 4 katastrálního zákona totiž katastrální úřad zkoumá toliko, zda soudní rozhodnutí splňuje náležitosti listiny pro zápis do katastru [viz § 17 odst. 2 písm. a) katastrálního zákona] a zda je toto rozhodnutí závazné i pro osoby, v jejichž prospěch je právo v katastru dosud zapsáno. Napadená část § 17 odst. 4 katastrálního zákona byla přijata s cílem, aby se zabránilo výmazu práv všech osob, které se neúčastnily řízení, z něhož vzešlo rozhodnutí, jež však má důsledky do právního postavení těchto nezúčastněných osob. Smysl této úpravy je tak zcela zřejmý, neboť je tímto způsobem zamezeno tomu, aby byl někdo zbaven vlastnictví, aniž by mohl jakkoliv proti tomu vystupovat. Z tohoto pohledu napadené ustanovení naplňuje ústavně zaručené právo zakotvené v čl. 38 odst. 2 Listiny.

28. Ve věci, která byla podkladem pro návrh na zrušení části § 17 odst. 4 katastrálního zákona, je nepochybné, že účastníci řízení před krajským soudem (tedy žalobci v řízení před krajským soudem, resp. navrhovatelé v řízení o povolení vkladu před katastrálním úřadem) se už právní mocí rozhodnutí pozemkového úřadu stali vlastníky v restituci vydaných nemovitostí. Nabývání vlastnictví věci rozhodnutím orgánu veřejné moci (resp. státního orgánu) je totiž jedním ze zákonem stanovených (a tradičních) důvodů nabývání vlastnického práva. Takto nabývání vlastnictví upravoval § 132 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a shodně jej upravuje též aktuálně účinný § 1114 občanského zákoníku. Nabytí vlastnického práva k věci je účinné, není-li v rozhodnutí stanoveno jinak, právní mocí rozhodnutí (srov. § 132 odst. 2 „starého“ občanského zákoníku a § 1114 „nového“ občanského zákoníku). V projednávané věci je však zjevné, že účastníci řízení se nacházejí v obtížné situaci, kdy na jedné straně nejprve správní orgán a poté soud rozhodnutím určil jejich vlastnické právo, na straně druhé stav zápisu v katastru nemovitostí této skutečnosti neodpovídá, resp. na základě výkladu provedeného katastrálním úřadem jej do souladu se skutečností ani uvést nelze. Oprávněné osoby tak zdánlivě disponují pouze formálním vlastnictvím, když jsou sice pravomocně uznány jako vlastníci nemovitých věcí, avšak s těmito nemohou v danou chvíli nakládat, neboť nejsou (a nemohou být) ani jako vlastníci v katastru nemovitostí zapsáni. Navrhovatel se domnívá, že tento rozpor lze vyřešit jedině zrušením části § 17 odst. 4 katastrálního zákona.

29. Podle názoru Ústavního soudu však existuje ústavně konformní řešení uvedeného rozporu, byť může být pro účastníky řízení poměrně zdoluhavé a nekomfortní. Je třeba vyjít z toho, že pokud byl proveden vklad vlastnického práva k nemovitostem, které posléze byly vydány v restitučním řízení oprávněným osobám, ve prospěch osob, které však účastníky tohoto restitučního řízení nebyly, má se za to, že převod na tyto osoby je třeba považovat za absolutně neplatné právní jednání ve smyslu § 588 občanského zákoníku, neboť bylo porušeno kogentní ustanovení § 5 odst. 3 zákona o půdě, jehož obsahem je mj. zákaz zcizování majetku dotčeného restitucemi. Ústavní soud přitom opakovaně konstatoval [srov. např. nález ze dne 11. prosince 1997 sp. zn. IV. ÚS 195/97 (N 161/9 SbNU 389)], že vzhledem ke smyslu zákona o půdě, kterým je odčinění alespoň některých majetkových křivd, je třeba restituční nároky považovat za nároky primární, a to i za cenu zásahu do již provedených majetkoprávních posunů. Jakýkoliv jiný výklad by činil § 5 odst. 3 tohoto zákona bezcenným.

30. Ve stávajícím případě se tedy nabízí postup, který naznačovali ve svých vyjádřeních účastníci řízení, resp. vedlejší účastník řízení. Katastr nemovitostí jakožto veřejný seznam je postaven na zásadě materiální publicity, na jejímž základě je poskytována ochrana osobě, která uskutečnila právní jednání v důvěře ve skutkový stav potvrzený údaji z veřejné evidence [k tomu blíže např. náleží Ústavního soudu ze dne 1. srpna 2006 sp. zn. II. ÚS 349/03 (N 148/42 SbNU 199) nebo náleží ze dne 11. května 2011 sp. zn. II. ÚS 165/2011 (N 88/61 SbNU 359)]. Pokud však nastane situace, jako v nyní řešené věci, kdy existuje nesoulad mezi zapsaným a skutečným právním stavem, zná právní úprava prostředky k nápravě. Tyto prostředky jsou upraveny v § 985 a 986 občanského zákoníku. Zásada ochrany osoby, již svědčí skutečný právní stav (rozporný se stavem zapsaným do veřejného seznamu) se tedy dostává do kolize právě s principem materiální publicity, podle kterého osobě, která uskutečnila právní jednání s důvěrou ve skutkový stav potvrzený údaji z veřejné evidence, musí být v materiálním právním státě poskytována ochrana. V této souvislosti je možné opětovně poukázat na shora citovaný náleží Ústavního soud sp. zn. II. ÚS 165/2011, v němž bylo řečeno, že s ohledem na to, že princip ochrany dobré víry nového nabyvatele působí proti principu ochrany vlastnického práva původního vlastníka, je nutno najít praktickou konkordanci mezi oběma protikladně působícími principy tak, aby zůstalo zachováno maximum z obou, a není-li to možné, aby výsledek byl slučitelný s obecnou představou spravedlnosti.

31. Podle § 985 občanského zákoníku platí, že není-li stav zapsaný ve veřejném seznamu v souladu se skutečným právním stavem, může se osoba, jejíž věcné právo je tím dotčeno, domáhat odstranění tohoto nesouladu, jakož i zápisu toho, že takové své právo uplatnila (poznámka spornosti zápisu). Ustanovení § 986 občanského zákoníku pak upravuje specifický případ, kdy určitá osoba tvrdí, že je ve svých právech dotčena zápisem ve veřejném seznamu, který byl proveden jednak ve prospěch jiného, jednak bez právního důvodu. Na uplatnění nároku podle § 985, resp. § 986 občanského zákoníku je pak navázána úprava obsažená v § 24 katastrálního zákona, na jehož základě lze požadovat, aby ten, kdo veřejný seznam vede, zapsal do katastru poznámku spornosti, a to tehdy, není-li stav zapsaný v katastru v souladu se skutečným právním stavem, a odstranění nesouladu se domáhá osoba, jejíž věcné právo je dotčeno, pokud prokáže, že své právo uplatnila u soudu, nebo jestliže někdo tvrdí, že je ve svém právu dotčen zápisem provedeným v katastru bez právního důvodu ve prospěch jiného. Pokud nebyly pochybnosti o správnosti zápisu odstraněny souhlasným prohlášením osoby dosud v katastru zapsané a osoby o zápis usilující (§ 66 vyhlášky č. 357/2013 Sb.), zapíše katastrální úřad poznámku spornosti zápisu, která působí proti zápisu provedenému na základě napadeného právního jednání a na něj navazujícím zápisům, také na základě oznámení soudu o podané žalobě nebo na základě doloženého návrhu žalobce, pokud žalobce podal žalobu o určení, že právní jednání, na jehož základě má být zapsáno právo do katastru, je neplatné, zdánlivé nebo zrušené.

32. Pokud uvedenou právní úpravu vztáhneme na věc, z níž vzešel stávající návrh Krajského soudu v Praze, nabízí se postup, při němž otázku vlastnictví vydaných pozemků uplatní oprávněné osoby (tj. žalobci, resp. navrhovatelé v řízení před katastrálním úřadem) u příslušného obecného soudu žalobou na určení vlastnictví, což ve svém důsledku může vést k žádoucímu stavu, tedy výmazu vlastnického práva dosud zapsaných osob, jež nabyly vlastnické právo v rozporu s § 5 odst. 3 zákona o půdě, ve prospěch práva nabytého oprávněnými osobami.

33. Z výše uvedeného je zřejmé, že samotná aplikace napadené části § 17 odst. 4 katastrálního zákona nemá pro oprávněné osoby negativní ústavněprávní konsekvence. Svého vlastnického práva nejsou zbaveni, toliko se jim prodlužuje cesta k dosažení optimálního právního stavu. Naopak pokud by došlo ze strany Ústavního soudu ke zrušení napadeného

ustanovení, byla by ohrožena práva těch osob, které nebyly účastny řízení, z něhož vzešlo rozhodnutí, jež je podkladem pro zápis do katastru nemovitostí. I z tohoto hlediska má § 17 odst. 4 katastrálního zákona širší dosah než § 5 odst. 3 zákona o půdě.

34. Na základě výše uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že nejsou dány důvody ke zrušení napadeného § 17 odst. 4 katastrálního zákona ve slovech „...*dále, zda je toto rozhodnutí závazné i pro osoby, v jejichž prospěch je právo v katastru dosud zapsáno.*“, a proto návrh podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

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

V Brně dne 23. května 2017

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

Právní věta

Pokud byl proveden vklad vlastnického práva k nemovitostem, které posléze byly vydány v restitučním řízení oprávněným osobám, ve prospěch osob, které však účastníky tohoto restitučního řízení nebyly, má se za to, že převod na tyto osoby je třeba považovat za absolutně neplatné právní jednání ve smyslu § 588 občanského zákoníku, neboť bylo porušeno kogentní ustanovení § 5 odst. 3 zákona o půdě, jehož obsahem je mj. zákaz zcizování majetku dotčeného restitucemi.

Při řešení kolize mezi zásadou ochrany osoby, jíž svědčí skutečný právní stav (rozporný se stavem zapsaným do veřejného seznamu), a zásadou materiální publicity podle § 984 občanského zákoníku, poskytující ochranu osobě, která uskutečnila právní jednání s důvěrou v stav potvrzený zápisem do veřejné evidence, je možné poukázat na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 165/2011, podle něhož je nutno najít praktickou konkordanci mezi oběma protikladně působícími principy tak, aby zůstalo zachováno maximum z obou, a není-li to možné, aby výsledek byl slučitelný s obecnou představou spravedlnosti.

Osoby, jimž jako oprávněným svědčí skutečný právní stav, potvrzený výsledkem restitučního řízení, mohou uplatněním poznámky spornosti podle § 986 občanského zákoníku u toho, kdo veřejný seznam vede, a podáním žaloby na určení vlastnictví usilovat o výmaz vlastnického práva dosud zapsaných osob. Toto řešení dovoluje zabránit výmazu práv těchto osob, aniž by se mohly proti tomu bránit, neboť jako účastníci řízení o žalobě na určení vlastnictví budou jeho výsledkem vázány.

Takový, ústavně konformní výklad § 17 odst. 4 katastrálního zákona, ukládajícího katastrálnímu úřadu přezkoumat před povolením vkladu závaznost soudního rozhodnutí i pro osoby, v jejichž prospěch je právo v katastru nemovitostí dosud zapsáno, naplňuje i právo na účast při projednání vlastní věci, ústavně zaručené v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.