

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Radovana Suchánka (soudce zpravodaje) a soudců Josefa Fialy a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatelky **Česká republika – Státní pozemkový úřad**, sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3 – Žižkov, zastoupené Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem, sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1 – Florenc, proti části I. výroku usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. srpna 2019 č. j. 28 Cdo 2031/2019-1662, části I. výroku rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. listopadu 2018 č. j. 27 Co 166/2018-1570, 27 Co 169/2018 a výroku I. bodu 4 písm. p) a výrokům III. a IV. rozsudku Okresního soudu v Mělníku ze dne 23. března 2018 č. j. 15 C 47/2016-1377, za účasti **Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Praze a Okresního soudu v Mělníku**, jako účastníků řízení, takto:

I. Výrokem I. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. srpna 2019 č. j. 28 Cdo 2031/2019-1662 v části, v níž se odmítá dovolání proti části I. výroku rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. listopadu 2018 č. j. 27 Co 166/2018-1570, 27 Co 169/2018, kterou se potvrzují výrok I. bod 4 písm. p) a výroky III. a IV. rozsudku Okresního soudu v Mělníku ze dne 23. března 2018 č. j. 15 C 47/2016-1377, výrokem I. rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. listopadu 2018 č. j. 27 Co 166/2018-1570, 27 Co 169/2018 v části, v níž se potvrzují výrok I. bod 4 písm. p) a výroky III. a IV. rozsudku Okresního soudu v Mělníku ze dne 23. března 2018 č. j. 15 C 47/2016-1377, a výrokem I. bodem 4 písm. p) a výroky III. a IV. rozsudku Okresního soudu v Mělníku ze dne 23. března 2018 č. j. 15 C 47/2016-1377, byla porušena práva stěžovatelky na ochranu vlastnictví a na soudní ochranu, zaručená v čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Výrok I. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. srpna 2019 č. j. 28 Cdo 2031/2019-1662 v části, v níž se odmítá dovolání proti části I. výroku rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. listopadu 2018 č. j. 27 Co 166/2018-1570, 27 Co 169/2018, kterou se potvrzují výrok I. bod 4 písm. p) a výroky III. a IV. rozsudku Okresního soudu v Mělníku ze dne 23. března 2018 č. j. 15 C 47/2016-1377, výrok I. rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. listopadu 2018 č. j. 27 Co 166/2018-1570, 27 Co 169/2018 v části, v níž se potvrzují výrok I. bod 4 písm. p) a výroky III. a IV. rozsudku Okresního soudu v Mělníku ze dne 23. března 2018 č. j. 15 C 47/2016-1377, a výrok I. bod 4 písm. p) a výroky III. a IV. rozsudku Okresního soudu v Mělníku ze dne 23. března 2018 č. j. 15 C 47/2016-1377, se ruší.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedených částí rozhodnutí pro porušení svých

základních práv na ochranu vlastnictví a na soudní ochranu zaručených v čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Stěžovatelka napadla ústavní stížností pouze ty části v záhlaví uvedených rozhodnutí, jež se týkají části pozemku parc. č. XX v katastrálním území a obci Všetaty, vymezeného geometrickým plánem č. 1/2018, vypracovaným Ing. Martinem Appeltem dne 3. 1. 2018, schváleným Katastrálním úřadem pro Středočeský kraj dne 11. 1. 2018 pod č. PGP-11/2018-206 (dále jen „předmětný pozemek“). Tento geometrický plán je součástí napadeného rozsudku Okresního soudu v Mělníku (dále jen „okresní soud“). Předmětný pozemek vznikl rozdělením původního pozemku parc. č. XX v katastrálním území a obci Všetaty (dále jen „pozemek“), podle uvedeného geometrického plánu, na pozemky parc. č. XX o výměře 4 305 m² a parc. č. XX o výměře 227 m².

3. Z ústavní stížnosti, napadených rozhodnutí a vyžádaného spisového materiálu Ústavní soud zjistil, že se V. H., v procesním postavení žalobce (dále jen „žalobce“), v řízení před obecnými soudy domáhal nahrazení souhlasu stěžovatelky s bezúplatným převodem pozemků v okrese Mělník do svého vlastnictví jako náhrady za pozemky nevydané v restitučním řízení podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen „zákon o půdě“). Okresní soud rozhodl I. výrokem v záhlaví uvedeného rozsudku o nahrazení projevu vůle stěžovatelky k uzavření smlouvy o převodu v tomto výroku specifikovaných pozemků nacházejících se ve vlastnictví České republiky. Okresní soud dospěl k závěru, že žalobce (resp. jeho právní předchůdce) vynaložil značnou snahu dosáhnout vydání náhradních pozemků za pozemky, k nimž mu bylo odňato vlastnické právo v období od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990. V této snaze byl podle okresního soudu neúspěšný zejména jednak kvůli liknavosti stěžovatelky (potažmo Pozemkového fondu České republiky), jednak kvůli neodůvodněnému podcenění hodnoty zabraných pozemků a taktéž kvůli neschopnosti nabídnout náhradní pozemky srovnatelné hodnoty nebo dostupnosti. Žalobci tudíž nezbylo, než se domáhat svého restitučního nároku žalobou na nahrazení projevu vůle stěžovatelky k bezúplatnému převodu pozemků, neboť nikoli svou vinou nedosáhl zmírnění utrpěné majetkové krivdy. Výrokem III. a IV. okresní soud rozhodl o povinnosti stěžovatelky nahradit žalobci a České republice náklady řízení.

4. K odvolání stěžovatelky Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) v záhlaví uvedeným rozsudkem potvrdil rozsudek okresního soudu. Stejně jako okresní soud neshledal důvodnou námitku stěžovatelky, že nezbytnou podmínkou nahrazení projevu vůle převést část pozemku je souhlas vlastníka dotčeného pozemku. Podle krajského soudu by bylo v rozporu se smyslem a účelem řízení, aby žalovaná jako vlastník náhradního pozemku a současně povinná osoba k uspokojení restitučního nároku mohla nedůvodně bránit převodu části pozemku vhodné jako náhradní pozemek, neboť opačný výklad by umožňoval např. slučování pozemků do větších celků částečně dotčených zákonnou překážkou bránící pak vydání celého pozemku.

5. Stěžovatelčino dovolání proti rozhodnutí krajského soudu bylo v záhlaví uvedeným usnesením Nejvyššího soudu odmítnuto pro nepřípustnost; právní posouzení věci odvolacím soudem mělo být v souladu s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu i Ústavního soudu a nebyl důvod vymezené právní otázky posoudit jinak. Na rozdíl od mínění stěžovatelky nenáleží rozdělení pozemku geometrickým plánem pro účely jeho převodu jako náhradního pozemku oprávněné osoby do výlučné působnosti stavebního úřadu. Stěžovatelka měla přehlédnout nejen učiněná skutková zjištění (důkazy zprávami příslušných orgánů územního plánování o potřebě takového rozhodnutí), ale i znění § 82 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, podle

něž se rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemku nevyžaduje, jsou-li potřebné podmínky dány regulačním plánem, rozhodnutím stavebního úřadu nebo rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu. Takovým rozhodnutím je i rozhodnutí soudu, jímž bylo stěžovatelce uloženo uzavřít s oprávněnou osobou smlouvu o bezúplatném převodu náhradního pozemku podle zákona o půdě. Nejvyšší soud doplnil, že podle jeho ustálené praxe jde o rozhodnutí státního orgánu o nabytí vlastnictví, podle něhož se oprávněná osoba stává vlastníkem pozemku dnem právní moci rozhodnutí soudu, a nikoliv o rozhodnutí nahrazující prohlášení vůle podle § 161 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), jak se stěžovatelka mylně domnívala. V souladu s ustálenou soudní praxí též je, pokud soud, jenž rozhoduje o vlastnickém právu k pozemku, který se neshoduje s parcelami vymezenými v operátech katastru nemovitostí, odkáže v rozsudku na geometrický plán, který daný pozemek polohově vymezuje, a vznikla-li mezi pozemky nová hranice, je nutné znalecky vyhotovit plán s náležitostmi geometrického plánu, jenž bude součástí rozhodnutí (např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 4. 2016 sp. zn. 22 Cdo 75/2016).

II.

Argumentace stěžovatelky

6. K porušení ústavně zaručených práv stěžovatelky obecnými soudy mělo dojít v důsledku svévolného výkladu právních norem vztahujících se na věc. Soudy podle stěžovatelky nerespektovaly kogentní povahu použitých zákonů a zatížily své právní posouzení extrémní nespravedlností při rozdělení a převodu předmětného pozemku.

7. Stěžovatelka poukazuje na účinky rozsudku o nahrazení projevu vůle, který sám o sobě nepovažuje za dostatečný titul pro změnu vlastnického práva, jelikož konstitutivní účinky spojuje teprve se vkladem vlastnického práva do katastru nemovitostí. Obecné soudy podle stěžovatelky svévolně a bez nezbytné argumentace založily své rozhodnutí na názoru, že náhradový rozsudek není rozhodnutím nahrazujícím prohlášení vůle, nýbrž rozhodnutím státního orgánu podle zákona o půdě, jež má samo o sobě za následek nabytí vlastnictví žalující oprávněné osoby. V důsledku nesprávného posouzení okamžiku vzniku konstitutivních účinků náhradového rozsudku tak mělo být opomenuto stanovisko stěžovatelky coby vlastníka rozdělovaného pozemku, jakož i provedení územního řízení o rozdělení pozemku, v němž by se stavební úřad vyjádřil k rozdělení pozemku územním rozhodnutím nebo územním sdělením.

8. Za protiústavní stěžovatelka považuje i výklad a použití § 1012 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „obč. zák.“), podle kterého má vlastník „*právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit*“. Zdůrazňuje, že rozdělení pozemku a převod pozemku jsou dvě různé vlastnické dispozice s pozemkem a zpochybňuje pravomoc soudů k rozdělení pozemku stěžovatelky ve sporu o nahrazení projevu vůle. Stěžovatelka brojila proti nahrazení jejího projevu vůle k převodu předmětného pozemku, jenž byl vymezen geometrickým plánem bez naplnění zákonných podmínek pro dělení pozemku. Kriticky se přitom staví k uplatnění zásady *ex favore restitutionis* v situaci, v níž by bez dalšího měly být upozaděny meze majetkových dispozic.

9. V petitu ústavní stížnosti stěžovatelka navrhla zrušení též výroků rozsudku okresního soudu, kterými jí bylo uloženo nahradit žalobci a České republice náklady řízení.

III.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

10. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas, oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v nichž byla vydána napadená rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je zastoupena v souladu s § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

IV.

Vyjádření účastníků řízení a replika stěžovatelky

11. Nejvyšší soud ve vyjádření uvedl, že v jeho rozhodnutích, o něž napadené usnesení opřel, byl opakovaně učiněn závěr, že rozhodnutí soudu, jímž bylo stěžovatelce uloženo uzavřít s oprávněnou osobou smlouvu o bezúplatném převodu pozemků, je (materiálně) rozhodnutím, podle něhož se oprávněná osoba stává vlastníkem příslušných pozemků dnem právní moci rozhodnutí. Nejvyšší soud též zmínil souvislost s § 1114 obč. zák., podle něhož není-li v rozhodnutí soudu nebo jiného orgánu veřejné moci o nabytí vlastnického práva určen den nabytí, nabývá se vlastnické právo dnem právní moci rozhodnutí. Tomu odpovídá § 11 odst. 1 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, podle kterého se zápis do katastru v takovém případě provede vkladem s deklaratorními účinky. Nejvyšší soud navrhl odmítnutí ústavní stížnosti.

12. Krajský soud podle jeho vyjádření nespatořoval důvody k odklonu od ustálené judikatury Nejvyššího soudu, z níž v posuzované věci vycházel, a ústavní stížnost nepovažuje za důvodnou. Dále zdůraznil, že řešení otázky rozdělení pozemku geometrickým plánem pro účely jeho převodu jako náhradního pozemku oprávněné osobě nenáleží výlučně do kompetence stavebního úřadu. Podle § 82 odst. 3 stavebního zákona se rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků nevyžaduje, jsou-li nutné podmínky dány regulačním plánem, rozhodnutím stavebního úřadu nebo rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu. Rozhodnutí soudu, jímž se státu jako vlastníku nemovité věci ukládá uzavřít s oprávněnou osobou smlouvu o bezúplatném převodu náhradního pozemku podle zákona o půdě, je rozhodnutím podle zvláštního předpisu, a to právě podle zákona o půdě. Krajský soud dále uvedl, že podmiňovat rozdělení a převod části pozemku souhlasem jeho vlastníka (státu) by vedlo k nedůvodnému vyloučení (celých) pozemků, na jejichž účelně oddělitelné části se nachází překážka bránící jejich vydání a k omezení možnosti uspokojení oprávněných osob, tj. postupu v rozporu se zásadou *ex favore restitutionis*.

13. Okresní soud toliko navrhl, aby byla ústavní stížnost s ohledem na dosavadní průběh a důvody napadených rozhodnutí „*jako neopodstatněná zamítnuta*“ (sic).

14. Žalobce se nevyjádřením k ústavní stížnosti v souladu s poučením podle výzvy k vyjádření, zaslané mu Ústavním soudem, vzdal postavení vedlejšího účastníka řízení podle § 28 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

15. Stěžovatelka v replice uvedla, že poukaz Nejvyššího soudu na § 1114 obč. zák. není případný, neboť ten (i s přihlédnutím k důvodové zprávě) nestanovuje, že by každé rozhodnutí soudu týkající se vlastnického práva svou právní mocí vyvolávalo nabytí vlastnictví, nýbrž se

pouze pro tento právní následek stanovuje rozhodné datum. Podle stěžovatelky se Nejvyšší soud ve vyjádření opřel částečně o nepřiléhavou judikaturu, částečně nesprávně použil § 82 odst. 3 stavebního zákona, stanovující pravomoc vést územní řízení a rozhodnout o dělení pozemku, neboť samostatnému uplatňování soukromého a veřejného práva podle § 1 odst. 1 obč. zák. spíše koresponduje, ponechá-li soud v řízení o soukromoprávním nároku danou pravomoc stavebnímu úřadu, což má odpovídat i principu dělby moci.

V.

Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

16. Ústavní soud není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřisluší mu oprávnění vykonávat dozor nad rozhodovací činností soudů. Nepředstavuje další instanci v systému obecného soudnictví, proto je oprávněn do rozhodovací činnosti soudů v řízení o ústavní stížnosti dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy zasáhnout pouze, byla-li pravomocným rozhodnutím těchto orgánů porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody stěžovatelky.

17. Ústavní soud přezkoumal napadená rozhodnutí a poté, co se seznámil též s vyžádaným spisem, vyjádřeními účastníků řízení a replikou stěžovatelky, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

18. Stěžovatelka především namítá nedostatek pravomoci soudů rozhodnout o dělení předmětného pozemku a rozporuje účinky napadených rozhodnutí co do vlastnictví předmětného pozemku. Ústavní soud musel v první řadě přezkoumat, měly-li soudy pravomoc rozhodnout napadeným postupem podle § 82 odst. 3 stavebního zákona o dělení pozemku namísto stavebního úřadu rozhodnutím „*podle zvláštního právního předpisu*“, kterým má být zákon o půdě. V případě absence takové pravomoci by napadená rozhodnutí postupem porušujícím princip dělby moci vedla k porušení ústavně zaručeného práva stěžovatelky na soudní ochranu a v důsledku závěru (a výroku rozsudku okresního soudu) o nahrazení projevu vůle stěžovatelky k převodu předmětného pozemku též k porušení základního práva na ochranu vlastnictví, což se v posuzované věci stalo.

19. Součástí materiálního pojetí demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je i princip dělby moci podle čl. 2 odst. 1 Ústavy. Tuto moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy) při požadavku (přísného) oddělení jednotlivých složek státní moci, včetně zákazu nepřípustného zasahování jedné složky státní moci do druhé (druhých). Z rozhodovací praxe i Ústavního soudu je známo více případů zásahu výkonné moci do moci soudní – např. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 7/02 (N 78/26 SbNU 273; č. 349/2002 Sb.) nebo ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (N 130/37 SbNU 641; č. 327/2005 Sb.) a další. Stejně tak je zřejmé, že i soudy musí ctít meze pravomocí stanovené jim Ústavou a zásahu do pravomocí správních úřadů se vyvarovat.

20. Ustanovení § 82 odst. 3 věty první a druhé stavebního zákona znějí: „*Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků se nevyžaduje, pokud podmínky pro dělení nebo scelení pozemků jsou dány regulačním plánem, rozhodnutím stavebního úřadu nebo rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu*³³⁾. *Není-li třeba stanovit podmínky pro dělení nebo scelování pozemků, stavební úřad potvrdí tuto skutečnost sdělením, kterým současně schválí navrhovaný záměr.*“ V poznámce č. 33, uvedené na konci první citované věty, je uveden odkaz na „*§ 2, 3 a 11 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a o pozemkových úřadech a o změně zákona*

č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů“ (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“).

21. Stavební zákon tedy v otázce dělení pozemků rozhodnutím podle zvláštního předpisu odkazuje na zákon o pozemkových úpravách. Bez ohledu na normativní dosah poznámky pod čarou, v níž je tento odkaz obsažen, je zřejmé, že stavební zákon v ní neuvádí ani jako příklad zvláštního předpisu zákon o půdě. Obecné soudy přitom bez dalšího vycházely z názoru, že rozhodnutím podle zvláštního předpisu podle § 82 odst. 3 stavebního zákona je i rozhodnutí soudu nahrazující projev vůle k převodu pozemků na základě nároku oprávněné osoby podle zákona o půdě. Tento předpoklad jednak nemá v zákoně oporu, jednak nebyl soudy odůvodněn právě ve vztahu k odkazovanému zákonu o pozemkových úpravách. Vyložily-li obecné soudy poukaz na zvláštní právní předpis v rozporu se zněním zákona, považuje Ústavní soud v případě použití § 82 odst. 3 stavebního zákona příslušné odůvodnění za nezbytné.

22. Ústavní soud si je vědom své judikatury o významu poznámek pod čarou v právním předpise. V nálezu ze dne 2. 2. 2000 sp. zn. I. ÚS 22/99 (N 14/17 SbNU 103) uvedl: „*Text poznámky pod čarou proto nemůže odůvodnit rozšiřující výklad [...] zákona ve prospěch státu a restriktivní výklad v neprospěch stěžovatele v případě zcela jednoznačně formulovaných pojmů v projednávané věci. [...] Posláním poznámek pod čarou či vysvětlivek je pouhé zlepšení přehlednosti a orientace v právním předpisu formou legislativní pomůcky, která z povahy věci nemůže stanovit závazná pravidla chování nebo pravidla pro interpretaci daného ustanovení.*“ [obdobně srov. náleze ze dne 30. 11. 1999 sp. zn. II. ÚS 485/98 (N 173/16 SbNU 259)]. Uvedené však není podstatou posuzované věci; poznámka č. 33 jednoznačně odkazuje na jeden konkrétní zákon, který svou povahou nijak nepředznamenává výklad závazného znění § 82 odst. 3 stavebního zákona, v jehož důsledku by o dělení pozemku měl rozhodovat orgán moci soudní podle zákona o půdě. To neznamená, že je-li obsah i význam poznámky pod čarou nepochybný (neboť v nyní posuzované věci zjevně nejde toliko o vysvětlivku zjednodušující orientaci v textu předpisu apod.), je její obsah závazný jako samotný text zákona. Nicméně, a to poukazované nálezy Ústavního soudu aprobují, lze, dokonce je vhodné, k ní přihlížet za účelem (ústavně souladného) výkladu textu normativního ustanovení právního předpisu. Stanoví-li § 82 odst. 3 stavebního zákona možnost rozhodnutí „*podle zvláštního právního předpisu*“, jde o relativně neurčitou formulaci, kterou je nutno vyložit i s přihlédnutím k odkazu na zvláštní zákon. I tento výklad musí být proveden v souladu s dalšími výkladovými pravidly a nemůže být ve výsledku rozporný se smyslem interpretovaného ustanovení ani se ocitnout mimo ústavní meze principu dělby moci. Proto, jakkoli Ústavní soud nepřiznává samotnému odkazu na zákon o pozemkových úpravách normativní povahu, dospěl i s přihlédnutím k němu k závěru, že zvláštním právním předpisem nemá stavební zákon na mysli zákon o půdě.

23. V nálezu sp. zn. I. ÚS 22/99 Ústavní soud k poznámce pod čarou v zákoně též uvedl, že v „*právním státě nesmí soud napravovat pochybení zákonodárce při formulaci právních předpisů interpretací, která takto změni ústavně konformní, ale z pohledu státní moci nevýhodný text právního předpisu*“. Citované však není nynější případ, neboť rozhodné ustanovení je objektivně neurčité, avšak doplněné o jednoznačný odkaz na zákon o pozemkových úpravách. Soudy zvolený výklad, nutně předpokládající i takový záměr zákonodárce, podle něhož by zvláštním právním předpisem bylo možno uvažovat i předpis upravující odlišnou problematiku, je v návaznosti na výše uvedené velmi nepravděpodobný a v kontextu celé věci nepřijatelný. Ústavní soud proto své předchozí nálezy o povaze poznámek pod čarou nezpochybnuje, nýbrž pro předejití pochybnostem zdůrazňuje, že ani jejich závěry nelze uplatňovat „*mechanicky*“.

24. Ustanovení § 11 zákona o pozemkových úpravách normuje postup rozhodování pozemkového úřadu o návrhu pozemkových úprav, kterými je podle tohoto zákona i dělení pozemků. Zákon o pozemkových úpravách zde upravuje postup správního úřadu o zveřejnění návrhu pozemkových úprav, možnosti dotčených subjektů uplatnit námitky a připomínky, vydání samotného rozhodnutí pozemkového úřadu apod. Stavební zákon tedy výslovně odkazuje na jiný předpis správního práva a řízení před příslušným správním úřadem za účelem pozemkových úprav. Na rozdíl od mínění obecných soudů je tedy § 82 odst. 3 nutno jednoznačně vykládat tak, že odkaz na zvláštní právní předpis nedovoluje rozhodnout o dělení pozemku jakémukoli orgánu veřejné moci a v žádném případě nestanovuje pravomoc orgánu soudního. V pojetí obecných soudů by bylo možné jednoznačný odkaz na správní řízení podle jiného předpisu (v tomto ohledu obdobného účelu) nepřípustně vnímat jako kompetenční normu zakládající pravomoc soudního orgánu rozhodujícího podle jakéhokoli předpisu. Takový náhled nelze prismatem základních požadavků ústavního pořádku na dělbu moci přijmout.

25. Výše uvedené nemůže zvrátit ani poukaz Nejvyššího soudu na jeho judikaturu, podle níž soud, jenž rozhoduje o vlastnickém právu k pozemku, který se neshoduje s parcelami vymezenými v operátech katastru nemovitostí, odkáže v rozsudku na znalecky vyhotovený plán s náležitostmi geometrického plánu, který daný pozemek polohově vymezuje a který je neoddělitelnou součástí listin, podle nichž má být proveden zápis do katastru nemovitostí. Tento případ se totiž (podle Nejvyšším soudem odkazovaných rozsudků) výslovně týká řízení o určení vlastnického práva k pozemku, nikoli řízení o nahrazení projevu vůle k převodu pozemku. Vkladové řízení před Katastrálním úřadem je v obou případech odlišné, přičemž v nyní posuzované věci by byla titulem pro zápis práva do katastru nemovitostí smlouva (byť uzavřená postupem podle § 161 odst. 3 o. s. ř., neboť podle jeho znění „...rozsudky ukládající prohlášení vůle nahrazují toto prohlášení“).

26. Ústavní soud shledává důvodnou stěžovatelčinu námitku, že soudy neodůvodněně považovaly rozsudek o nahrazení jejího projevu vůle k bezúplatnému převodu předmětného pozemku za rozhodnutí nikoli podle § 161 odst. 3 o. s. ř. Tento postoj obecných soudů je v rozporu s jednoznačným zněním občanského soudního řádu a vůbec smyslem řízení o nahrazení projevu vůle, které je řízením o jiném nároku než řízením o určení vlastnického práva, včetně odlišných právních následků (byť obě směřují k nabytí vlastnictví jednou ze stran). Nahradil-li okresní soud projev vůle stěžovatelky postupem rozporným s principem dělby moci – s tím, že rozsudek údajně splňoval náležitosti podle § 82 odst. 3 stavebního zákona – a vydal neústavní rozhodnutí nepostačující ke vkladu práva do katastru nemovitostí, zcela tím popřel podstatu a účel nahrazení projevu vůle k uzavření smlouvy jako soukromoprávního ujednání. Náзор Nejvyššího soudu, že předmětné rozhodnutí je ve skutečnosti rozhodnutím o nabytí vlastnického práva, jehož právní mocí se daný subjekt stává vlastníkem věci, nerespektuje zákonné meze, v nichž soudy vydávají rozhodnutí v rámci (navrhovatelem) vymezeného předmětu řízení (nikoli rozhodnutí o jakékoli otázce), přičemž tímto postupem mohou být obcházeny požadavky vkladového řízení podle katastrálního zákona. Tento postup soudů proto vykazuje znaky neústavní libovůle.

27. Rozhodovaly-li soudy o nahrazení projevu vůle k uzavření smlouvy, která podle jejich zjištění měla být, ale nebyla uzavřena podle zákona o půdě, nemohou v rámci takto vymezeného nároku podle uvedeného zákona fakticky (včetně nahrazení rozhodnutí správního úřadu) rozhodovat, jako by šlo o žalobu na určení vlastnického práva k pozemku. Podle § 15 odst. 1 písm. d) katastrálního zákona jsou přitom přílohou návrhu na zahájení vkladového řízení i „listiny, pokud jejich potřeba vyplývá z jiného právního předpisu, například souhlas příslušného orgánu veřejné moci s dělením nebo scelováním pozemků“. Přílohou podle

citovaného ustanovení, bez níž nelze návrhu na vklad vyhovět, se v souladu s důvodovou zprávou i komentářovou literaturou myslí právě souhlas stavebního úřadu (srov. BAREŠOVÁ, E. a kol. *Katastrální zákon: komentář*. 2. vyd. Praha, 2019, s. 217; ŠUSTROVÁ, D. – BOROVIČKA, P. – HOLÝ, J. *Katastrální zákon. Praktický komentář*. Praha, 2018, s. 150). Neplyne-li z § 82 odst. 3 stavebního zákona, na jehož použití obecné soudy rozhodnutí o rozdělení pozemku založily, pravomoc soudů o rozdělení pozemku rozhodnout a stavební úřad o rozdělení nerozhodl, nemůže v posuzované věci ani být přílohou návrhu listina se souhlasem příslušného správního úřadu.

28. Odkaz na stanovisko stavebního úřadu, podle něhož nebylo pro rozdělení pozemku nutné stanovit podmínky, nemohl nahradit správní řízení o návrhu na rozdělení pozemku. Toto stanovisko představovalo jeden z důkazů provedených v řízení před soudem, kteréžto soudní řízení nemůže nahrazovat řízení před správním úřadem. V řízení před soudy tudíž při uplatnění principu dělby moci nebyl v souladu s ústavním pořádkem postup, jímž soudy s poukazem na důkaz stanoviskem stavebního úřadu nepřímou „sloučily“ správní a soudní řízení v jedno. To ostatně plyne i ze znění shora citované věty druhé § 82 odst. 3 stavebního zákona, neboť v příslušném správním řízení svým sdělením stavební úřad schválí navrhovaný záměr, který ale v soudním řízení nefiguruje. Netřeba proto připomínat, že dané stanovisko stavebního úřadu není sdělením podle stavebního zákona a nemohl vyvolat účinky stanovené předpisy správního práva, nýbrž sloužil jako jeden z listinných důkazů v řízení před soudem, tedy ke zjištění skutkového stavu.

29. Uvedené není pouze administrativní otázkou, který orgán státu má rozhodnout o dělení pozemku. Názoru obecných soudů o případných „obstrukcích“ stěžovatelky v řízení o dělení pozemku před správním úřadem a jejich protichůdnosti se smyslem řízení o restitučním nároku proti povinné osobě nelze upřít jistou logiku. Na tomto názoru však existence pravomoci k rozdělení pozemku nemůže záviset. V první řadě měly obecné soudy důsledně ctít princip dělby moci. Nesvědčí-li soudům pravomoc rozhodnout o dělení pozemku namísto příslušného správního úřadu, je irelevantní, jaký může být z pohledu soudu potenciální průběh správního řízení o dělení pozemku. Není přípustné, aby si soudy osobovaly takové rozhodnutí, není-li pro ně v zákonu opora; zákon, jak shora naznačeno, výslovně odkazuje na jiný než ve věci rozhodný právní předpis, což soudy v napadených rozhodnutích nezohlednily. To vše právě proto, že státní moc lze podle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které zákon stanoví. Postup, jímž soudy výslovný zákonný odkaz na zvláštní právní předpis naplní jiným obsahem a podle něj ve věci rozhodnou, je s uvedenou tzv. zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí v rozporu.

30. Stěžovatelce je třeba přisvědčit i v tom, že výše uvedeným postupem soudů, porušujícím princip dělby moci a nerespektujícím účinky rozhodnutí o nahrazení projevu vůle k uzavření smlouvy, byla v důsledku vyloučení správního řízení o rozdělení pozemku vyloučena i její práva dosavadního vlastníka pozemku (viz poukaz na § 1012 obč. zák.). Bylo tak ve vztahu k předmětnému pozemku porušeno i stěžovatelčino právo na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny, pročež není více podstatný odkaz Nejvyššího soudu na § 1114 obč. zák. ani jej následující stěžovatelčina polemika.

31. Ústavní stížností stěžovatelka napadla i výroky III. a IV. rozsudku okresního soudu, jimiž bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení. Pro uvedené ústavněprávní nedostatky výše označených částí napadených rozhodnutí byla i na ně navazujícími „nákladovými“ výroky porušena práva stěžovatelky podle čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny, pročež Ústavní soud

přistoupil k jejich zrušení. Úkolem okresního soudu bude proto po napravení věcných ústavněprávních nedostatků také opětovně rozhodnout o náhradě nákladů řízení.

32. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil v napadeném rozsahu usnesení Nejvyššího soudu a rozsudky krajského soudu a okresního soudu. Ústavní soud svým rozhodnutím nepředjímá rozhodnutí o restitučním nároku, nicméně bude úkolem okresního soudu, vázaného právě vysloveným právním názorem Ústavního soudu, ve světle predestřených závěrů opětovně ve věci rozhodnout, a to zejména při zohlednění všech relevantních aspektů jednak principu dělby moci při uplatnění své soudní pravomoci bez nepřipustného zásahu do moci výkonné, jednak podstaty rozhodování o nahrazení projevu vůle k uzavření smlouvy. Takto Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť měl za to, že od něj nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 5. ledna 2021

Radovan Suchánek
předseda senátu

Odlišné stanovisko soudce Jiřího Zemánka k nálezu ve věci sp. zn. III. ÚS 3804/19

S názorem většiny III. senátu, že postupem soudů, nerespektujícím účinky rozhodnutí o nahrazení souhlasu stěžovatelky s bezúplatným převodem pozemku jako náhrady za pozemek nevydaný v restitučním řízení podle zákona o půdě, došlo k vyloučení správního řízení o rozdělení pozemku, v důsledku čehož byla vyloučena její práva dosavadního vlastníka, byl porušen ústavní princip dělby moci, nesouhlasím, a to z těchto důvodů:

Obecně platí, že smlouva je uzavřena nabytím právní moci rozsudku o nahrazení – postupem podle § 161 odst. 3 občanského soudního řádu – projevu vůle jedné ze smluvních stran, která k převodu vlastnického práva k nemovitosti je zavázána ze zákona. Přitom je třeba od sebe odlišit, že smlouva má pouze účinky obligační, zatímco věcněprávní účinky mohou nastat teprve vkladem vlastnického práva do katastru nemovitostí, neboť soud svým rozhodnutím nahradil projev vůle žalovaného vedoucí k uzavření smlouvy, která je pouze titulem nabytí vlastnického práva. K provedení vkladu musí být splněny podmínky stanovené zákonem, zahrnující obvykle i rozhodnutí správního orgánu.

Podle § 82 odst. 3 stavebního zákona se však rozhodnutí správního orgánu nevyžaduje, vyplývá-li to, mj., ze „zvláštního právního předpisu“. Rozhodnutí soudu, jímž se státu jako vlastníku ukládá uzavřít s oprávněnou osobou smlouvu o bezúplatném převodu náhradního pozemku podle zákona o půdě, je právě takovým rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu; nedochází tím k faktické záměně s řízením o určení vlastnického práva. Argumentace *a contrario*, totiž že zákon o půdě není výslovně uveden v poznámce pod čarou č. 33 k tomuto ustanovení, která na takový případ odkazuje, nedbá smyslu řízení o restitučních náhradách, jež vede – je-li možné více výkladových variant – k volbě té z nich, která je příznivější naplnění účelu restitučního zákonodárství, a nikoliv té, jež by směřovala k jeho zmaření. Taková argumentace postrádá ústavněprávní rozměr, který by měl ospravedlňovat výrok vyhovujícího nálezu.

Podle § 15 odst. 1 písm. d) katastrálního zákona jsou přílohou návrhu na zahájení vkladového řízení i „*listiny, pokud jejich potřeba vyplývá z jiného právního předpisu, například souhlas příslušného orgánu veřejné moci s dělením nebo scelováním pozemků*“. Přílohou podle citovaného ustanovení, bez níž nelze návrhu na vklad vyhovět, je sice běžně souhlas stavebního úřadu (srov. *Lavický, P.* Komentář k § 82 zákona č. 183/2006 Sb., Wolters Kluwer), v posuzované věci, podobně jako v jiných katastrálních řízeních s restitučním pozadím, jí bude soudní rozhodnutí a na něm založená smlouva mezi žalobcem a stěžovatelkou o bezúplatném převodu náhradního pozemku. Soudy tímto rozhodnutím ústavní princip dělby moci neporušily. Ústavní stížnost měla být odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost.

V Brně dne 5. ledna 2021

Jiří Zemánek