

**Česká republika  
STANOVISKO****Ústavního soudu**

Plénium Ústavního soudu složené z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajky), Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka přijalo dne 12. 10. 2021 pod sp. zn. Pl. ÚS-st. 54/21 na návrh II. senátu Ústavního soudu podle § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve věci právního názoru II. senátu pro řízení vedené pod sp. zn. II. ÚS 1778/21, který se odchyluje od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu sp. zn. III. ÚS 3804/19 ze dne 5. 1. 2021, toto stanovisko:

**Rozhodnou-li obecné soudy v řízení o nahrazení projevu vůle povinné osoby k bezúplatnému převodu náhradního pozemku na oprávněnou osobu podle § 11a zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (zákon o půdě) na základě k rozsudku přiloženého geometrického plánu, nepostupují *ultra vires*, nýbrž poskytují ochranu právu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

## O d ů v o d n ě n í :

**I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení**

1. Sporná otázka se týká řízení o nahrazení projevu vůle povinné osoby uzavřít s oprávněnou osobou smlouvu o bezúplatném převodu náhradního pozemku podle § 11a odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen „zákon o půdě“). Podstatou stanoviska je, zda v takovémto řízení obecné soudy mají pravomoc rozhodnout o dělení pozemku.

2. Stěžovatelka Česká republika – Státní pozemkový úřad se ve své ústavní stížnosti domáhá zrušení usnesení Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 979/2021-465 ze dne 28. 4. 2021, rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 26 Co 199/2020-427 ze dne 2. 12. 2020 a rozsudku Okresního soudu v Mladé Boleslavi č. j. 8 C 232/2019-378 ze dne 18. 6. 2020, neboť tvrdí, že jimi bylo porušeno její právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), právo vlastnit majetek dle čl. 11 odst. 1 Listiny a dále princip legitimního očekávání a právní jistoty.

3. Okresní soud napadeným rozsudkem nahradil projev vůle stěžovatelky (žalované v řízení před obecnými soudy) uzavřít s vedlejším účastníkem (žalobcem) smlouvu o bezúplatném převodu pozemků nově oddělených geometrickým plánem, které jsou ve vlastnictví České republiky. Vedlejší účastník je podle okresního soudu osobou oprávněnou podle § 4 zákona o půdě a domáhá se vydání náhradních pozemků za

pozemky odňaté, jejichž naturální restituci brání překážky předvídané v § 11a odst. 1 zákona o půdě. Okresní soud posoudil dosavadní postup stěžovatelky ve vztahu k vedlejšímu účastníkovi jako liknavý ve smyslu judikatury Ústavního soudu [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005 (N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.) anebo nález sp. zn. III. ÚS 495/02 ze dne 4. 3. 2004 (N 33/32 SbNU 303)], a to z důvodu dlouhodobého neplnění její povinnosti vypořádat nárok na vydání náhradních pozemků, na základě čehož vyhověl požadavku uspokojit restituční nárok vedlejšího účastníka mimo zákonem předpokládaný postup. Jelikož některé pozemky navržené k vydání byly částečně dotčeny plánovanou veřejně prospěšnou stavbou, což představuje zákonnou překážku převodu z vlastnictví státu ve smyslu § 11a odst. 2 zákona o půdě ve spojení s § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, okresní soud rozhodl o oddělení těchto částí pozemků geometrickým plánem, jenž se stal součástí rozsudku. Součástí převodu se tak staly pozemky tímto způsobem nově vzniklé. Krajský soud následně rozhodnutí okresního soudu potvrdil.

4. Nejvyšší soud pak dovolání jako nepřijatelné odmítl. Uvedl, že dle ustálené judikatury může oprávněná osoba v případě liknavého, svévolného či diskriminujícího postupu státu uplatnit u soudu svůj nárok žalobou na vydání konkrétního pozemku. Obecné civilní soudy přitom podle Nejvyššího soudu mají pravomoc rozhodnout o dělení pozemku v situaci, kdy sice pozemek není vhodný k vydání celý, ale část tohoto pozemku oddělená geometrickým plánem už k převodu vhodná je. Tento závěr plyne z ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu, jenž přes odlišný právní názor Ústavního soudu v nálezu sp. zn. III. ÚS 3804/19 ze dne 5. 1. 2021 neshledal dle svých slov rozumný důvod se od své konzistentní judikatury odchýlit (odkazuje k tomu zejména na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 509/2021 ze dne 27. 4. 2021, rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 2060/2010 ze dne 11. 12. 2013 či usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 2669/2015 ze dne 28. 4. 2016; citovaná judikatura Nejvyššího soudu je dostupná na [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)).

5. Nejvyšší soud nesouhlasí s názorem Ústavního soudu, spočívajícím v interpretaci § 82 odst. 3 věty první zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), podle něhož se rozhodnutí stavebního úřadu o dělení nebo scelování pozemků nevyžaduje, jsou-li podmínky pro dělení nebo scelení pozemků dány regulačním plánem, rozhodnutím stavebního úřadu nebo rozhodnutím podle zvláštního předpisu; v poznámce č. 33 je pak 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 (dále „zákon o pozemkových úpravách“). Nejvyšší soud vykládá toto ustanovení tak, že „rozhodnutím podle zvláštního předpisu“ se rozumí i pravomocný rozsudek soudu o nahrazení projevu vůle povinné osoby uzavřít s oprávněnou osobou smlouvu o bezúplatném převodu náhradního pozemku podle § 11a odst. 1 zákona o půdě. Zvláštním právním předpisem ve smyslu § 82 odst. 3 stavebního zákona je podle Nejvyššího soudu předpis, který orgánu veřejné moci umožňuje současně se vznikem nové nemovité věci rozhodnout i o vlastnickém právu k ní. Za takový předpis pokládá Nejvyšší soud i zákon o půdě. Poznámce pod čarou pak Nejvyšší soud přiznává charakter pouhé interpretační a orientační pomůcky.

6. Rozhodnutím podle zvláštního předpisu ve smyslu § 82 odst. 3 stavebního zákona je podle Nejvyššího soudu také rozhodnutí soudu o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví.

Stejně tak i rozsudek o nahrazení projevu vůle k převodu pozemků podle § 11a odst. 1 zákona o půdě přitom dle Nejvyššího soudu sám o sobě konstituuje vlastnické právo k převáděným pozemkům a právě tento rozsudek (nikoliv smlouva) představuje ve smyslu § 17 odst. 4 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (dále jen „katastrální zákon“) ve spojení s § 1114 občanského zákoníku podklad pro deklaratorní zápis do katastru nemovitostí.

7. Nejvyšší soud v obecnější rovině svůj právní názor podepírá také poukazem na to, že soudy v občanskoprávním řízení podle § 7 odst. 1 občanského soudního řádu projednávají všechny spory a právní věci vyplývající z poměrů soukromého práva, ledaže o nich podle zákona mají rozhodovat orgány jiné. Pravomoc civilního soudu má tedy v soukromoprávních věcech obecnou povahu. Řízení o nahrazení projevu vůle k převodu pozemků podle § 11a odst. 1 zákona o půdě má navíc podle Nejvyššího soudu zřetelný restituční rozměr, a proto by všechna aplikovaná ustanovení měla být interpretována s respektem ke smyslu a účelu restitučního zákonodárství.

## II. Argumentace účastníků řízení

8. Argumentace stěžovatelky k otázce, která je předmětem tohoto stanoviska, spočívá převážně v přímé citaci nálezu sp. zn. III. ÚS 3804/19 ze dne 5. 1. 2021, který je podrobněji rozebrán v části III. tohoto stanoviska a s jehož právním názorem se stěžovatelka dle svých slov plně ztotožňuje. Stěžovatelka má přitom za to, že se projednávaná věc od věci řešené citovaným nálezem skutkově neliší. Ústavní soud v tomto nálezu podle stěžovatelky jednoznačně konstatoval, že z procesu dělení pozemku není přípustné vynechat ani stěžovatelku coby vlastníka pozemku, ani stavební úřad coby orgán kompetentní k územnímu řízení o dělení pozemku. Stěžovatelka s odkazem na tento nálezu míní, že k převodům části pozemků vymezených geometrickým plánem nejsou soudy v restitučních řízeních oprávněny. Má-li smlouva o převodu náhradních pozemků účinky pouze obligační a ke změně vlastnictví dojde až konstitutivním vkladem do katastru nemovitostí, stejně tomu tak dle stěžovatelky musí být tehdy, domáhá-li se oprávněná osoba převodu náhradního pozemku soudní cestou prostřednictvím žaloby na nahrazení projevu vůle.

9. Krajský soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že jeho postupem nebylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces, neboť neshledal v rozhodnutí okresního soudu žádné právní ani skutkové pochybení a krajský i okresní soud se rovněž dostatečně vypořádaly se všemi relevantními námitkami stěžovatelky. Okresní soud jen odkázal na odůvodnění svého napadeného rozhodnutí.

10. Nejvyšší soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti navrhuje, aby ji Ústavní soud odmítl jako zjevně neopodstatněnou a alternativně, aby II. senát, neztotožní-li se se závěry formulovanými v nálezu sp. zn. III. ÚS 3804/19 ze dne 5. 1. 2021, věc předložil podle § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) plénu Ústavního soudu. Nejvyšší soud dále opakuje argumenty z výše popsaného napadeného rozhodnutí a zdůrazňuje svůj právní názor, že rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu ve smyslu ustanovení § 82 odst. 3 stavebního zákona, k jehož vydání se nevyžaduje rozhodnutí stavebního úřadu o rozdělení pozemku, se rozumí i pravomocný rozsudek soudu o nahrazení projevu vůle povinné osoby uzavřít s oprávněnou osobou podle § 11a odst. 1 zákona o půdě smlouvu o bezúplatném převodu náhradního pozemku v situaci, kdy tento pozemek sice není vhodný k vydání oprávněné

osobě v celé své výměře, ale jeho převoditelnost je dána k části oddělené geometrickým plánem.

11. Vedlejší účastník ve svém vyjádření předložil argumentaci souladnou s napadeným rozhodnutím Nejvyššího soudu, poukázal na dosavadní konstantní judikaturu ve svůj prospěch a navrhl zamítnutí stížnosti. Vedlejší účastník dále žádá přiznání náhrady nákladů řízení před Ústavním soudem.

### **III. Důvody předložení věci plénu Ústavního soudu**

12. Při posuzování výše shrnutého případu dospěl II. senát ohledně pravomoci obecných soudů rozhodnout o dělení pozemku v řízení o nahrazení projevu vůle podle zákona o půdě k odlišnému právnímu názoru, než je vyjádřen v nálezu sp. zn. III. ÚS 3804/19 ze dne 5. 1. 2021 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>). Skutkové okolnosti a právní závěry tohoto nálezu shrnuje Ústavní soud níže.

#### ***III. 1 Nosné důvody nálezu sp. zn. III. ÚS 3804/19***

13. Skutkové okolnosti věci sp. zn. III. ÚS 3804/19 lze shrnout následovně. Stěžovatelka Česká republika – Státní pozemkový úřad napadla ústavní stížností rozhodnutí obecných soudů, před nimiž se žalobce domáhal nahrazení souhlasu stěžovatelky s bezúplatným převodem pozemků do svého vlastnictví jako náhrady za pozemky nevydané v restitučním řízení podle zákona o půdě. Okresní soud žalobci vyhověl s odůvodněním, že žalobce přes svou značnou snahu vydání náhradních pozemků nedosáhl z důvodu liknavosti a dalších pochybení na straně stěžovatelky. Vzhledem k tomu, že jeden z pozemků navržený k vydání nebyl k převodu ve své celistvosti vhodný, okresní soud rozhodl o oddělení částí pozemku geometrickým plánem, jenž se stal součástí rozsudku. Předmětem převodu se tak stal pozemek tímto způsobem nově vzniklý. Právě tento postup stěžovatelka rozporovala, neboť podle ní soudy nedisponovaly pravomocí rozhodnout o dělení pozemku. Krajský soud nicméně rozsudek okresního soudu potvrdil a Nejvyšší soud dovolání stěžovatelky jako nepřípustné odmítl.

14. V předmětném nálezu se uvádí, že obecné soudy k rozhodnutí o dělení pozemku neměly pravomoc, v důsledku čehož porušily práva stěžovatelky na ochranu vlastnictví dle čl. 11 odst. 1 Listiny a na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Podle citovaného nálezu obecné soudy bez opory v zákoně vycházely z názoru, že rozhodnutím podle zvláštního předpisu ve smyslu § 82 odst. 3 stavebního zákona je i rozhodnutí soudu nahrazující projev vůle k převodu pozemků na základě nároku oprávněné osoby dle zákona o půdě. Slova "podle zvláštního právního předpisu" pokládá citovaný náleze za relativně neurčitou formulaci, kterou je nutno vyložit i s přihlédnutím k odkazu na zvláštní zákon (zákon o pozemkových úpravách) v poznámce pod čarou. Takový výklad má přitom 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. Odkaz na zvláštní právní předpis tedy podle citovaného nálezu nedovoluje rozhodnout o dělení pozemku jakémukoli orgánu veřejné moci a v žádném případě nestanovuje pravomoc orgánu soudního. Citovaný náleze proto, jakkoli dle svých slov 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. Přisvojí-li si soud pravomoc v takové situaci rozhodnout o dělení pozemku namísto správního úřadu, porušuje tím podle citovaného nálezu princip dělby moci podle čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy.

15. V citovaném nálezu je dále uvedeno, že obecné soudy neodůvodněně považovaly rozsudek o nahrazení projevu vůle stěžovatelky za rozhodnutí nikoli podle § 161 odst. 3 občanského soudního řádu, ale za rozhodnutí o nabytí vlastnického práva, čímž nerespektovaly zákonné meze stanovené vymezením předmětu řízení. Rozhodovaly-li soudy o nahrazení projevu vůle k uzavření smlouvy, která podle jejich zjištění měla být, ale nebyla uzavřena podle zákona o půdě, nemohou podle citovaného nálezu 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.

16. Shrnuto, podle napadeného právního názoru nemohou obecné soudy na základě § 82 odst. 3 stavebního zákona rozhodnout v řízení o nahrazení projevu vůle k převodu pozemku podle zákona o půdě o dělení pozemku. Podle něj postup, jímž soudy výslovný zákonný odkaz na zvláštní právní předpis naplní jiným obsahem a podle něj ve věci rozhodnou, čímž nepřímo „sloučí“ správní a soudní řízení v jedno, je v rozporu se zásadou zákonnosti a dělby moci.

17. K nálezu uplatnil odlišné stanovisko soudce Jiří Zemánek, podle nějž argumentace většiny senátu nedbá smyslu řízení o restitučních náhradách, jenž vede - je-li možné více výkladových variant - k volbě té z nich, která je příznivější pro naplnění účelu restitučního zákonodárství, a nikoliv té, jež by směřovala k jeho zmaření.

### *III. 2 Předložená otázka druhého senátu plénu Ústavního soudu*

18. Po skutkové stránce jsou věci vedené pod sp. zn. III. ÚS 3804/19 a sp. zn. II. ÚS 1778/21 téměř totožné. V obou případech se osoba oprávněná podle § 4 zákona o půdě domáhala soudního rozhodnutí nahrazujícího souhlas stěžovatelky, jíž je v obou případech Česká republika – Státní pozemkový úřad, s bezúplatným převodem pozemků do svého vlastnictví jako náhrady za pozemky nevydané v restitučním řízení podle zákona o půdě. V obou případech však nebyly pozemky k převodu vhodné jako celek z důvodu dotčení veřejně prospěšnou stavbou, a okresní soudy proto na základě § 82 odst. 3 stavebního zákona rozhodly o oddělení části pozemku geometrickým plánem tak, aby nově oddělené pozemky k převodu vhodné byly. Stěžovatelka v obou případech popírá pravomoc obecných soudů k takovému postupu.

19. Z výše uvedených důvodů druhý senát řízení o ústavní stížnosti vedené pod sp. zn. II. ÚS 1778/21 usnesením ze dne 7. 9. 2021 přerušil a podle § 23 zákona o Ústavním soudu předložil následující otázku plénu Ústavního soudu: **Je neústavní takový výklad § 11a zákona o půdě, že soudy v řízení o nahrazení projevu vůle povinné osoby k bezúplatnému převodu náhradního pozemku na oprávněnou osobu podle zákona o půdě mají pravomoc rozhodnout o dělení pozemku?**

### **IV. Posouzení věci plénem Ústavního soudu**

20. Plénum Ústavního soudu dospělo k jinému právnímu názoru, než k tomu, který je vyjádřen v nálezu sp. zn. III. ÚS 3804/19, že by rozhodnutí soudu o dělení pozemku v řízení o nahrazení projevu vůle k převodu pozemku podle zákona o půdě porušovalo princip dělby moci dle čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy, zásadu zákonnosti při výkonu veřejné moci dle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny a práva dosavadního vlastníka pozemků na ochranu majetku dle čl. 11 odst. 1 Listiny a na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Naopak, výkladem zvoleným v citovaném nálezu by soudy nedostály své povinnosti poskytovat ochranu právům podle čl. 4 a čl. 90 Ústavy a porušily práva oprávněných osob na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. nález sp. zn. III. ÚS 495/02 ze dne 4. 3. 2004 (N 33/32 SbNU 303), nález sp. zn. III. ÚS 1389/13 ze dne 31. 3. 2015 (N 65/76 SbNU 887), nález sp. zn. Pl. ÚS 5/19 ze dne 1. 10. 2019 (303/2019 Sb.), body 41-42, nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 35/17 ze dne 19. 6. 2018 (135/2018 Sb., N 112/89 SbNU 655), body 53 a 76)].

21. Funkcí soudů v materiálním právním státě je podle čl. 4 ve spojení s čl. 90 Ústavy poskytovat ochranu právům jednotlivce. Ta přitom působí buď přímo, nebo nepřímo prostřednictvím právních předpisů, kdy základní práva představují korektiv jejich obsahu, aplikace i interpretace. Soudy tak ochranu základním právům poskytují nejen přímo, ale také cestou interpretace a aplikace podústavních norem způsobem zohledňujícím účel ústavně garantovaných základních práv. Úkolem soudce v podmínkách právního státu je vždy v dané procesní situaci najít řešení, které by zajišťovalo maximální realizaci základních práv účastníků sporu [srov. nález sp. zn. II. ÚS 2048/09 ze dne 2. 11. 2009 (N 232/55 SbNU 181), bod 17; nález sp. zn. IV. ÚS 763/05 ze dne 11. 4. 2006 (N 82/41 SbNU 79); nález I. ÚS 554/04 z 31. 3. 2005 (N 67/36 SbNU 707); nebo nález I. ÚS 185/04 ze dne 14. 7. 2004 (N 94/34 SbNU 19)].

22. Stojí-li tedy soud před otázkou, jak vyložit zákonné ustanovení, musí z nabízených možností zvolit tu, která v co největší možné míře realizuje ústavně zaručená práva účastníků, a naopak ve svých důsledcích neznamená odepření spravedlnosti. Ústavně konformní nemůže být taková interpretace, která nezohledňuje účel aplikovaného ustanovení, bez předložení ústavně akceptovatelných důvodů nerespektuje ustálenou rozhodovací praxi a vytváří nové překážky v nalézání spravedlivého řešení věci. Přijalo-li by plénum Ústavního soudu takový výklad, nedostalo by své povinnosti poskytovat ochranu právům podle čl. 4 a čl. 90 Ústavy a porušilo by tím práva dotčených účastníků podle čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 1835/08 ze dne 15. 10. 2009 (N 215/55 SbNU 27), bod 13; nález sp. zn. III. ÚS 495/02 ze dne 4. 3. 2004 (N 33/32 SbNU 303) nebo nález sp. zn. I. ÚS 89/02 ze dne 21. 5. 2002 (N 60/26 SbNU 135)].

23. Vedle obecných zásad ústavně konformního výkladu není možné přehlédnout ani restituční rozměr projednávané otázky. Plénum přitom připomíná, že stát po změně společenských poměrů v roce 1989, vědom si velkých křivd, které byly napáchány, poskytl prostřednictvím restitučních předpisů možnost jejich částečné nápravy [srov. nález sp. zn. II. ÚS 504/04 ze dne 8. 6. 2005 (N 118/37 SbNU 511) nebo nález sp. zn. III. ÚS 495/02 ze dne 4. 3. 2004 (N 33/32 SbNU 303)]. Mezi restituční předpisy se řadí i zákon o půdě, jehož konkrétní účel tkví ve zmírnění následků majetkových křivd vůči vlastníkům zemědělského a lesního majetku. Stát se přitom svých zákonných povinností nemůže zbavit, naopak musí prostřednictvím svých orgánů jednat tak, aby majetkové příkoří oprávněných osob bylo zmírněno v co možná nejkratší době [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 1835/08 ze dne 15. 10. 2009 (N 215/55 SbNU 27), bod 10; nález sp. zn. III. ÚS 495/02 ze dne 4. 3. 2004 (N 33/32 SbNU 303)]. Jestliže Státní pozemkový úřad

(vykonávající práva a povinnosti státu) bez ospravedlnitelného důvodu ztěžuje uspokojení nároku oprávněného, čímž dochází k mnohaletému prodlení, může se oprávněný podle ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu, rozpracované judikaturou Nejvyššího soudu, domáhat vydání konkrétních náhradních pozemků žalobou u soudu v občanskoprávním řízení [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 1835/08 ze dne 15. 10. 2009 (N 215/55 SbNU 27), bod 10; nález sp. zn. III. ÚS 495/05 ze dne 30. 10. 2007 (N 174/47 SbNU 323), bod 30; nebo nález sp. zn. III. ÚS 495/02 ze dne 4. 3. 2004 (N 33/32 SbNU 303); dále pak rozsudek velkého senátu Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 3767/2009 ze dne 9. 12. 2009].

24. Účel restitucí představuje důležitý princip při rozhodování v jakékoliv restituční věci, tím spíše pak v případě, kdy oprávněné osobě bez ospravedlnitelného důvodu ztěžuje uspokojení jejího nároku stát svou liknavostí a tato osoba se v duchu zásady „právo přeje bdělým“ (*vigilantibus iura scripta sunt*) snaží svých práv domoci soudní cestou. Výklad ve vztahu k oprávněným co možná nejvstřícnější, jakožto projev teleologické metody výkladu, pak musí být respektován – samozřejmě při zohlednění dalších interpretačních metod – nejenom u specifických restitučních předpisů, ale i u všech dalších ustanovení, která budou při rozhodování restituční věci použita [srov. nález ze dne 29. 5. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 10/13 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.), bod 94; anebo usnesení sp. zn. II. ÚS 2426/19 ze dne 13. 9. 2019, bod 14].

25. Judikatura Ústavního soudu v souvislosti s liknavostí orgánů veřejné moci při vydávání náhradních pozemků podle zákona o půdě dovedla, že omezováním nároků oprávněných osob může docházet i k zásahu do jejich legitimního očekávání mít možnost uspokojit svůj restituční nárok prostřednictvím náhradního pozemku (srov. např. body 53 a 76 výše citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/17). Ústavní soud též judikoval, že osobám, jejichž nárok je ve smyslu zákona o půdě oprávněný, vzniká legitimní očekávání, že se s ohledem na existenci nároku podle zákona o půdě stanou vlastníkem v žalobě specifikovaných pozemků jako majetkového práva ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny (srov. bod 16 výše citovaného nálezu sp. zn. III. ÚS 1389/13).

26. Nález sp. zn. III. ÚS 3804/19 pro účely stanovení pravomoci obecných soudů v restitučních řízeních vychází z použití § 82 odst. 3 věty první stavebního zákona, jenž zní následovně: „*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*“<sup>33</sup>.“ V poznámce pod čarou č. 33 je pak uveden odkaz na § 2, 3 a 11 zákona o pozemkových úpravách. Podle obecných soudů „rozhodnutím podle zvláštního předpisu“ může být také rozhodnutí o nahrazení projevu vůle dle zákona o půdě, podle nálezu sp. zn. III. ÚS 3804/19 nikoliv.

27. Soudy v občanskoprávním řízení dle § 7 odst. 1 občanského soudního řádu projednávají spory a jiné právní věci vyplývající z poměrů soukromého práva, ledaže je podle zákona projednávají a rozhodují o nich jiné orgány. Jak v napadeném rozhodnutí podotýká Nejvyšší soud, pravomoc civilního soudu v soukromoprávních věcech má tedy obecnou povahu – je dána vždy vyjma případů, kdy zákon stanoví pravomoc jiného orgánu. Z ustálené rozhodovací praxe Ústavního i Nejvyššího správního soudu plyne, že mezi soukromoprávní věci se řadí i právní poměr mezi osobou oprávněnou a povinnou při vydání nemovitosti podle zákona o půdě [nález sp. zn. III. ÚS 495/02 ze dne 4. 3. 2004 (N 33/32 SbNU 303); nález sp. zn. IV. ÚS 1835/08 ze dne 15. 10. 2009 (N 215/55 SbNU

27), bod 10; nebo rozsudek zvláštního senátu č. j. Konf 64/2009-7 ze dne 5. 8. 2010; a rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 2/2003 ze dne 17. 9. 2003]. Ustálená rozhodovací praxe obecných soudů využívá pravomoci obecného soudu rozhodovat o rozdělení pozemku při rozhodování o soukromoprávních sporech, a to například v rozhodování o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví podle § 1143 občanského zákoníku (srov. rozsudek Nejvyššího soudu 22 Cdo 586/2017 ze dne 26. 4. 2017; nebo rozsudek Nejvyššího soudu 28 Cdo 4144/2018 ze dne 22. 1. 2019). Takový závěr několikrát aproboval i Ústavní soud (viz usnesení sp. zn. IV. ÚS 940/21 ze dne 18. 5. 2021, usnesení sp. zn. I. ÚS 1391/19 ze dne 21. 5. 2019 nebo usnesení sp. zn. I. ÚS 2159/10 ze dne 6. 9. 2010). Jak poznamenává Nejvyšší soud, pokud by byl soud rozhodující o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví k pozemku vázán na vydání územního rozhodnutí správního orgánu, znamenalo by to zásah do jeho pravomoci, neboť by rozhodnutí bylo vázáno na ještě předchozí vydání územního rozhodnutí, které by fakticky do značné míry předurčilo obsah rozsudku (rozsudek Nejvyššího soudu 22 Cdo 586/2017 ze dne 26. 4. 2017).

28. Odkaz na stavební zákon učiněný v nálezu sp. zn. III. ÚS 3804/19 je zcela nepřipadný, neboť použité ustanovení stavebního zákona nelze aplikovat mimo rozsah stavebního zákona, jenž se (ve smyslu svého § 1) zabývá regulací územního plánování a stavebního řízení, požadavků na výstavbu, účely vyvlastnění, vstupy na pozemky a do staveb. Pravomoc stavebního úřadu rozhodovat o dělení pozemků i výjimky z ní lze vztáhnout jen na právní vztahy regulované stavebním zákonem. Stavební zákon však nelze aplikovat pro účel určování či omezování pravomocí soudů v občanskoprávním řízení.

29. Plénium Ústavního soudu neshledává na rozdíl od názoru vyjádřeného v nálezu sp. zn. III. ÚS 3804/19 žádný relevantní důvod pro to, aby na určování pravomocí soudů v soukromoprávních sporech či restitučních řízeních byl aplikován stavební zákon. Navíc není možné, aby při vypořádání spoluvlastnictví obecné soudy měly pravomoc rozhodnout o dělení pozemku na základě přiloženého geometrického plánu, a v řízení o nahrazení projevu vůle k převodu náhradních pozemků dle zákona o půdě nikoliv.

30. Tím spíše pak nelze přijmout ani význam, jaký nález sp. zn. III. ÚS 3804/19 při výkladu § 82 odst. 3 stavebního zákona připisuje poznámce pod čarou k větě první tohoto ustanovení. Poznámky pod čarou zlepšují orientaci v předpisu a slouží jako interpretační pomůcka. Při výkladu ustanovení zákona poznámka sama o sobě nemůže mít omezující význam ani stanovit závazná pravidla chování (včetně pravidel interpretačních), nevyplývá-li to přímo ze zákona. Obecné ustanovení v zákoně a jeho omezení až v poznámce pod čarou neodpovídá podle ustálené judikatury uznávaným principům demokratických právních států [srov. nález sp. zn. I. ÚS 653/99 ze dne 29. 8. 2000 (N 123/19 SbNU 155), nález sp. zn. I. ÚS 22/99 ze dne 2. 2. 2000 (N 14/17 SbNU 103) a nález sp. zn. II. ÚS 485/98 ze dne 30. 11. 1999 (N 173/16 SbNU 259)]. Ústavní soud přisvědčuje závěrům vysloveným v bodě 22. nálezu sp. zn. III. ÚS 3804/19, že ač v projednávané věci nelze poznámku pod čarou přehlížet, výklad citovaného ustanovení musí být proveden v souladu s dalšími výkladovými pravidly a nemůže ve výsledku rozporovat smysl dané právní normy. Právě zvolený výklad vyjádřený v nálezu sp. zn. III. ÚS 3804/19 však tyto interpretační požadavky nenaplnuje, neboť při nedostatečném zohlednění jiných výkladových metod omezuje dosah formulace „rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu“ v § 82 odst. 3 stavebního zákona v podstatě pouze na rozhodnutí pozemkového úřadu podle zákona o pozemkových úpravách.



31. Pro zodpovězení projednávané právní otázky přitom není podstatné, zda rozsudek soudu v řízení o nahrazení projevu vůle povinné k převodu pozemku na oprávněného podle zákona o půdě sám o sobě konstituuje vlastnické právo k převáděným pozemkům a zda právě tento rozsudek představuje ve smyslu § 17 odst. 4 katastrálního zákona podklad pro deklaratorní zápis do katastru nemovitostí, anebo zda je na základě takového rozsudku teprve nuceně uzavřena smlouva mezi povinnou a oprávněnou osobou a až tato smlouva představuje podklad pro tentokrát už konstitutivní zápis do katastru nemovitostí. Tato odlišnost je relevantní výlučně na úrovni podústavního práva, při posouzení ústavnosti plénem posuzované pravomoci obecných soudů nehraje podstatnou roli.

32. Plénem Ústavního soudu proto uzavírá, že neshledává jako neústavní takový právní závěr, podle kterého obecné soudy v řízení o nahrazení projevu vůle povinné osoby k bezúplatnému převodu náhradního pozemku na oprávněnou osobu podle zákona o půdě současně mají pravomoc rozhodnout o dělení pozemku. Rozhodnou-li soudy v takovém řízení o dělení pozemku na základě k rozsudku přiloženého geometrického plánu, nepostupují *ultra vires* a neporušují princip dělby moci dle čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy, zásadu zákonnosti při výkonu veřejné moci dle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny a ani ve svých důsledcích práva dosavadního vlastníka pozemků na ochranu majetku dle čl. 11 odst. 1 Listiny a na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny, jak tvrdí nález sp. zn. III. ÚS 3804/19. Zvolení opačného výkladu by vedlo k odepření práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.

V Brně dne 12. října 2021

Pavel Rychetský  
předseda soudu

**Odlišné stanovisko soudců Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Vladimíra Sládečka  
a Radovana Suchánka ke stanovisku pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st.  
54/21**

Jakkoli můžeme v obecné rovině přijmout výrok plenárního stanoviska, neboť jemu se stanoviskem rozporovaný nálezn sp. zn. III. ÚS 3804/19 ve skutečnosti nijak neprotiví, nesouhlasíme s právními názory obsaženými v jeho odůvodnění:

1. K výroku stanoviska je třeba poznamenat, že v dané věci přece vůbec nejde o to, že k rozsudku je *přiložen* geometrický plán. Ten musí být totiž s listinou spojen vždy, týká-li se právo, které má být na základě listiny zapsáno do katastru, jen části pozemku evidovaného v katastru (geometrický plán příslušnou část pozemku vymezuje) [viz § 7 odst. 3 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů]. Jde však o to, zda po právní moci rozsudku bude probíhat standardní vkladové řízení, v němž bude mít vklad konstitutivní povahu a katastrální úřad bude vyžadovat „souhlas příslušného orgánu veřejné moci s dělením nebo scelováním pozemků“ podle § 15 odst. 1 písm. d) katastrálního zákona, nebo zda takový souhlas vyžadovat nebude, a vklad bude mít jen deklaratorní účinky. A to právní věta plenárního stanoviska vůbec neřeší (pozn. právní věta stanoviska je však v rozporu s jeho odůvodněním – srov. jeho bod 32).

2. Předně máme za to, že stanovisko je zcela nepřipadně založeno na restituční povaze věci. Důrazem na „*restituční rozměr projednávané otázky*“ (body 17, 23 až 25) ve skutečnosti obchází nosné důvody nálezu sp. zn. III. ÚS 3804/19, když nedoceňuje význam ústavního principu dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy České republiky) a stírá rozdíly mezi soukromoprávním a veřejnoprávním aspektem dané věci. S kasačními důvody tohoto nálezu se stanovisko vypořádává naprosto nedostatečně jen v bodu 31, přestože jde o komplexní právní problematiku se širokým dopadem, u níž je třeba jednoznačně stanovit ústavněprávní meze.

3. Stanovisko je vnitřně rozporné již tím, když tvrdí, že „*použitě ustanovení stavebního zákona nelze aplikovat mimo rozsah stavebního zákona*“ (bod 28), ale zároveň dovozuje, že nemá být omezován „*dosah formulace*“ téhož ustanovení (slova „*rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu*“ v § 82 odst. 3 větě první stavebního zákona) „*pouze na rozhodnutí pozemkového úřadu podle zákona o pozemkových úpravách*“ (bod 30), neboť soudy prý v řízení o nahrazení projevu vůle povinné osoby k bezúplatnému převodu náhradního pozemku na oprávněnou osobu podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen „zákon o půdě“), „*současně mají pravomoc rozhodnout o dělení pozemku*“ (bod 32). Přitom stanovisko se v ústavněprávní rovině vůbec nevypořádává s tím, zda jednoznačný zákonný odkaz v § 82 odst. 3 stavebního zákona na (správní) rozhodnutí vydané v řízení podle jiného právního předpisu (v tomto ohledu obdobného účelu) je přípustné vykládat jako kompetenční normu zakládající pravomoc soudu rozhodujícího podle jakéhokoli (sic!) právního předpisu, tedy např. i podle zákona o půdě. Takový náhled nelze prismatickým požadavkům ústavního pořádku na dělbu moci přijmout.

4. Máme za to, že podle platné zákonné úpravy musí o *dělení pozemku* (jež je nutno odlišovat od úpravy rozdělení společné věci podle občanského zákoníku) vždy rozhodnout správní úřad, a nikdy soud. Rozhodnutí o dělení pozemku je totiž územním

rozhodnutím [§ 77 písm. d) stavebního zákona], jež se dotýká zejména ochrany důležitých zájmů v území (viz § 76 odst. 1 téhož zákona a požadavky na vymezení pozemků stanovené v § 20 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území); územní rozhodnutí vydává příslušný stavební úřad na základě územního řízení nebo zjednodušeného územního řízení (§ 84 odst. 1 stavebního zákona). Ustanovení § 82 odst. 3 věta první stavebního zákona pak vymezuje tři výjimky, kdy se nevyžaduje rozhodnutí stavebního úřadu o dělení pozemků v územním řízení: první z nich je situace, kdy podmínky pro dělení pozemku jsou dány regulačním plánem, druhou je situace, kdy tyto podmínky jsou dány (jiným) rozhodnutím stavebního úřadu (např. rozhodnutím o umístění stavby – § 79 stavebního zákona), a třetí ta, kdy jsou podmínky dány „rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu“. Zákon logicky v naposled uvedeném případě odkazuje v poznámce pod čarou č. 33 pouze na § 2, 3 a 11 zákona o pozemkových úpravách, podle nichž o pozemkových úpravách rozhoduje pozemkový úřad; neodkazuje na zákon půdě, a to vědomě a správně, neboť ten upravuje zcela jinou materii a žádnou pravomoc soudů rozhodnout o dělení pozemku nezakládá, a to ani ve svém § 11a, zmíněném ve výroku stanoviska. Vůbec tak nemusí být veden spor o nenormativní povahu poznámek pod čarou (tu ani nálezn. sp. zn. III. ÚS 3804/19 nezpochybnuje), neboť i bez této poznámky je „*dosah*“ § 82 odst. 3 věty první stavebního zákona nepochybný. Vykládají-li si soudy výjimku, kdy jsou podmínky pro dělení pozemků dány „rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu“, ve prospěch své údajné pravomoci rozhodnout v této záležitosti, přisvojují si tak pravomoc správního úřadu, která jim nepřísluší.

5. Stanovisko pléna ve své podstatě aprobejuje dovozenou pravomoc civilního soudu, kterou nejenže nemůže mít, není-li mu zákonem svěřena (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky), ale není k ní ani odborně vybaven. Tyto nedostatky mají své praktické důsledky. Správní úřady se totiž v příslušných řízeních zabývají např. také osobami oprávněnými z věcných práv k pozemkům nebo stavbám, které se budou dělit nebo scelovat, nebo osobami, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám, sousedním pozemkům nebo stavbám na nich, může být přímo dotčeno. Dále správní úřady hodnotí např. celkovou situaci v měřítku katastrální mapy včetně přístupu z veřejné komunikace ke všem pozemkům a zabývají se rovněž rozhodnutími nebo závaznými stanovisky dotčených orgánů, týkajícími se souladu mimo jiné s ochranou životního prostředí, přírody a krajiny, vod, zemědělského půdního fondu, lesa, ložisek nerostných surovin, památkové péče, dopravy apod. Nutno se tudíž tázat, kdo bude při narušení koncepce rozdělení pravomocí výkonné moci a soudní moci chránit tyto veřejné zájmy, jejichž posouzení přitom zahrnuje i řešení odborných otázek. Nadto netřeba připomínat, že činí-li tak stanovisko na podkladě restituční povahy věci, tak v uvedených ohledech současně nedůvodně zvýhodňuje osoby s restitučními nároky oproti osobám jiným.

6. Stanovisko se dále protichůdně vyjadřuje tak, že rozdíl v povaze výroku rozsudku (deklaratorní vs. konstitutivní) a s tím spjaté rozdílnosti předmětu řízení před soudem a vkladového řízení před katastrálním úřadem, není podstatný, neboť je relevantní výlučně na úrovni podústavního práva (bod 31). Nicméně stejným způsobem, tj. na úrovni podústavního práva bez zřetele k ústavněprávním východiskům dělby moci, se návrh stanoviska „vypořádává“ s jádrem případu, tedy výkladem a použitím § 82 odst. 3 věty první *in fine* stavebního zákona (bod 28), které má být použitelné pouze v mezích stavebního zákona; tedy stále na úrovni „obyčejného“ zákona.

7. Ač se tak stanovisko tváří, nevyrovnává se s podstatou řízení, v němž se o věci jedná. Stanovisko nebere na zřetel, že vkladové řízení je diametrálně odlišné, jde-li na jedné straně o posouzení vkladové listiny, která je *soukromou listinou* [typicky smlouvou, a to i smlouvou, při jejímž uzavření byl nahrazen projev vůle jedné strany rozhodnutím soudu (pozn. soudní rozhodnutí nahrazující projev vůle nic nemění na tom, že vkladovou listinou je i v takovém případě smlouva, která je uzavřena právní mocí soudního rozsudku)], a jde-li na druhé straně o vkladové řízení prováděné na základě *rozhodnutí*, jako titulu.

8. Ve věci rozhodnuté nálezem sp. zn. III. ÚS 3804/19 soudy nerespektovaly proces uzavírání smlouvy nahrazením chybějícího projevu vůle. To je ovšem takový exces z kogentní úpravy, že ho Ústavní soud nemohl nechat stranou pozornosti. V následném vkladovém řízení s konstitutivními účinky vkladu se totiž plně projeví nezbytnost souhlasného rozhodnutí stavebního úřadu s dělením pozemku, neboť přílohou návrhu na zahájení vkladového řízení musí být i „další listiny, pokud jejich potřeba vyplývá z jiného právního předpisu, například souhlas příslušného orgánu veřejné moci s dělením nebo scelováním pozemků“ [§ 15 odst. 1 písm. d) katastrálního zákona]. Na to navazuje § 17 katastrálního zákona stanovící rozdílné množiny (resp. množinu v prvním odstavci a její podmnožinu ve druhém odstavci, ev. v dalších odstavcích) podmínek pro přezkum soukromé listiny a pro přezkum veřejné listiny.

9. Jak je dále správně poznamenáno v bodu 25 odůvodnění nálezu sp. zn. III. ÚS 3804/19, obecné soudy se nevyrovnávají s tím, proč nepovažují své rozsudky nahrazující projev vůle za rozhodnutí podle § 161 odst. 3 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“), a naopak nepřipadně odkazují na judikaturu vzešlou z řízení o určení vlastnického práva. Plenární většina se však ve stanovisku s právní argumentací obsaženou v bodech 25 až 28 uvedeného nálezu, bohužel, nijak nevypořádala. Je přitom notorií, že žaloba, kterou se žalobce domáhá nahrazení projevu vůle, není určovací žalobou ani žalobou právotvornou, ale žalobou na plnění, neboť žalovaný byl povinen projevit určitou vůli (typicky učinit nějaké právní jednání, k němuž se zavázal sám nebo mu je ukládá zákon), ale tuto vůli neprojevil. Rozsudek, který takové žalobě vyhovuje, je rozsudkem na plnění a jeho právní mocí je smlouva uzavřena. Zavazuje-li se touto smlouvou žalovaný převést na žalobce vlastnické právo k nemovitosti, je nutno od sebe odlišit obligační a věcněprávní účinky: smlouva má pouze účinky závazkověprávní, věcněprávní účinky mohou nastat teprve vkladem vlastnického práva do katastru nemovitostí. Vklad vlastnického práva je nezbytný, neboť soud nerozhodoval o tom, zda vlastníkem je žalobce či žalovaný, ale svým rozhodnutím pouze nahradil projev vůle žalovaného vedoucí k uzavření smlouvy, která je pouze titulem nabytí vlastnického práva (srov. Lavický P., in Lavický, P. a kol.: *Občanský soudní řád (§ 1 až 250l). Řízení sporné. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, str. 792 a 793). Z těchto důvodů je jednoznačně právně vadná představa Nejvyššího soudu formulovaná v rozsudku ze dne 28. 4. 2021 č. j. 28 Cdo 979/2021-465 (parafrázovaná v bodě 6 stanoviska), že rozsudek o nahrazení projevu vůle k převodu pozemků podle § 11a odst. 1 zákona o půdě sám o sobě konstituuje vlastnické právo k převáděným pozemkům a právě tento rozsudek (nikoliv smlouva) představuje ve smyslu § 17 odst. 4 katastrálního zákona ve spojení s § 1114 občanského zákoníku podklad pro deklaratorní zápis do katastru nemovitostí. Bohužel, většina pléna Ústavního soudu, ač v průběhu projednání návrhu stanoviska opětovně upozorňována na tento zásadní omyl, oslněna restituční povahou sporu, k nápravě nepřistoupila.

10. Pozornému čtenáři jistě neunikne odkaz na ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny v bodu 32 *in fine* stanoviska (v celém jeho obsahu jediný), o jehož použití v dané věci ovšem vůbec nejde.

11. Ze všech uvedených důvodů jsme přijetí plenárního stanoviska svým hlasem nepodpořili.

V Brně 12. října 2021

Jaroslav Fenyk

Josef Fiala

Vladimír Sládeček

Radovan Suchánek