

**Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu**

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Davida Uhlíře, soudce zpravodaje Ludvíka Davida a soudce Jaromíra Jirsy o ústavních stížnostech stěžovatelů a) **obce Ústí**, se sídlem Ústí 88, Větrný Jeníkov, zastoupené Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, b) **M. M.** a c) **B. M.**, obou zastoupených JUDr. Janou Svatoňovou, advokátkou se sídlem Na Pankráci 58, Praha 4, proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 2020 č. j. 24 Cdo 1198/2020-309, za účasti **Nejvyššího soudu**, jako účastníka řízení, a **V. S.**, zastoupené Mgr. Janem Tejkalem, advokátem se sídlem Helfertova 2040/13, Brno, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

- I. Rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 2020 č. j. 24 Cdo 1198/2020-309 byl porušen princip předvídatelnosti soudního rozhodování vyplývající z čl. 1 odst. 1 Ústavy, a tedy i základní právo stěžovatelů na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a v důsledku bylo porušeno i ústavně zaručené právo na samosprávu stěžovatelky a) dle čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 4 Ústavy a základní právo na ochranu vlastnictví stěžovatelů b) a c) dle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**
- II. Toto rozhodnutí se proto ruší.**

Odůvodnění

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Ústavní stížností, vedenou pod sp. zn. II. ÚS 2765/20, se stěžovatelka a) (dále také označovaná jako „obec“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Nejvyššího soudu, protože jím mělo být porušeno její právo na samosprávu dle čl. 8 Ústavy a její základní práva dle čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), tedy právo vlastnické a právo na spravedlivý proces.

2. Ústavní stížností, vedenou pod sp. zn. III. ÚS 3074/20, se stěžovatelé b) a c) (dále také společně označovaní jako „manželé“) domáhají zrušení uvedeného rozhodnutí, protože jím mělo být porušeno jejich vlastnické právo dle čl. 11 odst. 1 Listiny a jejich právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

3. Usnesením Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2021 byly obě ústavní stížnosti spojeny ke společnému řízení, které bylo nadále vedeno pod sp. zn. II. ÚS 2765/20.

4. Ústavní soud z ústavních stížností, napadeného rozhodnutí, vyžádaného spisu Okresního soudu v Jihlavě sp. zn. 9 C 310/2013 a katastru nemovitostí zjistil následující. Stěžovatelé b) a c) jsou manželé, v jejich společném jmění jsou i nemovitosti (dům a zahrada) sousedící s nemovitostmi (domem a zahradou) rodičů vedlejší účastnice. Mezi zahradu manželů a zahradu rodičů vedlejší účastnice byl do roku 2013 vklíněn pozemek ve vlastnictví obce. V roce 2013 obec uzavřela s manželi kupní smlouvu, na jejímž základě se manželé stali vlastníky předmětného pozemku. Ministerstvo vnitra se následně ve správním soudnictví domáhalo zrušení usnesení zastupitelstva obce, jímž byl prodej předmětného pozemku schválen, a to pro jeho nezákonnost [srov. § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů]. Krajský soud v Brně žalobu ministerstva zamítl, a kasační stížnost ministerstva pak zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 16. 12. 2015 č. j. 4 As 223/2015-43. V odůvodnění svých rozhodnutí správní soudy konstatovaly, že usnesení žádnou vadou, která by způsobovala jeho nezákonnost, netrpí.

5. Vedlejší účastnice téhož roku, kdy došlo k rozporovanému prodeji pozemku obce manželům, podala k Okresnímu soudu v Jihlavě (dále také „prvostupňový soud“) žalobu o určení vlastnictví k předmětnému pozemku, v níž navrhovala, aby za jeho vlastníka byla označena obec. Prvostupňový soud řízení o návrhu přerušil do doby ukončení řízení stran zákonnosti usnesení obce (viz výše). Poté (v lednu 2016) žalobu svým prvním rozhodnutím ve věci zamítl. K odvolání vedlejší účastnice Krajský soud v Brně (dále také „odvolací soud“) rozhodnutí prvostupňového soudu potvrdil. Vedlejší účastnice následně podala dovolání k Nejvyššímu soudu, který na jeho základě věc vrátil prvostupňovému soudu k dalšímu řízení. Podruhé prvostupňový soud rozhodl ve věci rozsudkem ze dne 13. 6. 2019 č. j. 9 C 310/2013-237, jímž žalobu opět zamítl. Jeho rozhodnutí opět potvrdil odvolací soud, a to rozsudkem ze dne 12. 12. 2019 č. j. 72 Co 357/2019-282.

6. Nejvyšší soud o dovolání vedlejší účastnice rozhodl ústavními stížnostmi napadeným rozhodnutím. Nejvyšší soud rozhodnutí prvostupňového i odvolacího soudu změnil tak, že se určuje, že vlastníci předmětného pozemku je obec. V odůvodnění svého rozhodnutí Nejvyšší soud nejprve dovolání označil za přípustné, jelikož v něm vedlejší účastnice argumentuje, že dovoláním napadené rozhodnutí odvolacího soudu není v souladu s dřívějším kasačním rozhodnutím Nejvyššího soudu. Nejvyšší soud dále konstatoval, že jsou splněny podmínky pro jeho rozhodnutí ve věci samé, a provedl výčet skutkových zjištění prvostupňového a odvolacího soudu, z nichž při rozhodování vycházel. Následně Nejvyšší soud učinil závěr, že okolnosti rozhodování zastupitelstva obce o prodeji předmětného pozemku byly netransparentní, obec tedy postupovala nezákonně a kupní smlouva uzavřená mezi obcí a manželi je absolutně neplatná. Pro úplnost Nejvyšší soud podotkl, že v kupní smlouvě se odkazuje na usnesení zastupitelstva ze dne 15. 5. 2013, přičemž ovšem zasedání zastupitelstva, na němž byl (nezákonně) schválen prodej předmětného pozemku manželům, se konalo o den později. S rozhodnutím Nejvyššího správního soudu označujícím usnesení zastupitelstva obce o prodeji pozemku manželům za zákonné se Nejvyšší soud vypořádal konstatováním, že věc posoudil z pohledu též civilně právní úpravy a zohlednil též správními soudy (zejména s ohledem na povahu soudního řízení správního) nezohledněné okolnosti.

II. Argumentace účastníků řízení

7. Stěžovatelka a), obec, má v prvé řadě za to, že napadeným rozhodnutím Nejvyššího soudu došlo k porušení jejího práva na samosprávu. V tomto rozsahu svou ústavní stížnost označuje za stížnost ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, tedy za tzv. komunální ústavní stížnost, přičemž konstatuje, že o jejím podání rozhodlo zastupitelstvo obce na svém zasedání. Dále má obec za to, že byla porušena její práva na vlastnictví a na spravedlivý proces. V tomto rozsahu jde o ústavní stížnost ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, tj. obecnou ústavní stížnost. Porušení svého práva na samosprávu obec spatřuje v tom, že Nejvyšší soud ze zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), pro obec dovodil povinnosti zcela nad rámec tohoto zákona, čímž nepřipustně dotvořil (nikoliv jen aplikoval či interpretoval) právo a omezil smluvní volnost obce. V této souvislosti obec odkazuje především na nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 87/04 ze dne 6. 4. 2005 (N 75/37 SbNU 63) a sp. zn. IV. ÚS 1167/11 ze dne 20. 6. 2012 (N 123/65 SbNU 597). Porušení svého vlastnického práva obec spatřuje ve znemožnění autonomně nakládat se svým majetkem. V této souvislosti obec odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2574/14 ze dne 25. 8. 2015 (N 155/78 SbNU 343). Konečně k porušení práva obce na spravedlivý proces mělo dojít tím, že Nejvyšší soud ve věci rozhodoval, aniž by vedlejší účastnice ve svém dovolání dostatečně vymezila důvody jeho přípustnosti. Nerespektování kasačního rozhodnutí Nejvyššího soudu soudem odvolacím za důvod přípustnosti dovolání dle obce bez dalšího považovat nelze.

8. Stěžovatelka a) navrhla, aby Ústavní soud odložil vykonatelnost napadeného rozhodnutí do právní moci rozhodnutí o ústavní stížnosti. Svůj návrh odůvodnila především obavou, že by, pokud by byla zapsána do katastru nemovitostí jako vlastník předmětného pozemku, nastoupila její odpovědnosti za škodu vzniklou z neplatného převodu předmětného pozemku.

9. Stěžovatelé b) a c), manželé, jsou přesvědčeni, že bylo porušeno jejich právo na spravedlivý proces, jelikož Nejvyšší soud nesprávně posoudil přípustnost dovolání. V této souvislosti ve shodě s obcí poukazují na to, že nerespektování právního názoru vyššího soudu nelze bez dalšího podřadit pod některý ze zákonných důvodů přípustnosti dovolání. Dále mají manželé za to, že Nejvyšší soud při svém rozhodování v meritu věci porušil zásadu kontradiktornosti řízení, v této souvislosti odkazují na nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 216/16 ze dne 9. 2. 2017 (N 24/84 SbNU 293), a vydal tzv. překvapivé rozhodnutí. Porušení svého práva na vlastnictví pak manželé spatřují v tom, že Nejvyšší soud kupní smlouvu, díky níž manželé nabyli vlastnictví předmětného pozemku, označil za absolutně neplatnou, aniž by uvedl, jaká zákonná povinnost byla při jejím uzavírání porušena.

10. Rovněž stěžovatelé b) a c) navrhují odložit vykonatelnost napadeného rozhodnutí, a to do okamžiku meritorního rozhodnutí o ústavní stížnosti. Svůj návrh odůvodňují obavou, že by po nich obec, která je dle napadeného rozhodnutí Nejvyššího soudu vlastníkem předmětného pozemku, mohla požadovat odstranění 157 kusů dřevin na něm stěžovateli vysázených, dřevěného plotu a skleníku, v důsledku čehož by stěžovatelům vznikla značná škoda.

11. Ústavní soud vyzval Nejvyšší soud, aby se k ústavním stížnostem vyjádřil. Ohledně stížnosti obce Nejvyšší soud uvedl, že především není zřejmé, a to ani z obsahu stížnosti,

kdo tuto stížnost podává, zda pouze obec, nebo i (či pouze) její zastupitelstvo. Nadto ve zveřejněném zápisu z jednání zastupitelstva je uvedeno, že zastupitelstvo obce rozhodlo o podání stížnosti proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 2020 č. j. 24 Cdo 1189/2020-309, přičemž stížností napadený rozsudek byl vydán pod sp. zn. 24 Cdo 1198/2020. Nejvyšší soud dále ve svém vyjádření opakuje argumentaci podporující jeho závěr, že postup obce byl netransparentní, a tedy nezákonný. Ve vyjádření ke stížnosti manželů Nejvyšší soud uvedl v podstatě totéž.

12. O vyjádření byli požádáni i všichni účastníci řízení před Nejvyšším soudem. Manželé ve vztahu k ústavní stížnosti obce uvedli, že se s ní v plném rozsahu ztotožňují. Totéž učinila obec ve vztahu k ústavní stížnosti manželů. Vedlejší účastnice ve vztahu k ústavní stížnosti obce zdůraznila, že rozsudkem Nejvyššího správního soudu stran zákonnosti usnesení zastupitelstva obce nelze nijak argumentovat, jelikož nejde o rozhodnutí vydané v civilním soudnictví. Dále poukázala na relativní bagatelnost sporu a uvedla, že práva obce nebyla napadeným rozhodnutím dotčena, neboť obci nic nebrání v tom, aby předmětný pozemek, nyní již platně, prodala. Vedlejší účastnice zdůrazňuje, že dle napadeného rozhodnutí obec porušila svou povinnost zakotvenou v § 2 odst. 2 zákona o obcích a dále zdůvodňuje, proč považuje usnesení zastupitelstva obce za nezákonné. Ve vztahu k stížnosti manželů vedlejší účastnice opět zdůraznila, že rozhodnutím Nejvyššího správního soudu nelze nijak argumentovat, že spor lze vzhledem k ceně předmětného pozemku označit za bagatelní a že obec při prodeji pozemku postupovala nezákonně. Nadto žádné z práv manželů nebylo dle vedlejší účastnice porušeno, neboť jim nic nebrání účastnit se případného nového prodeje pozemku. Ani Nejvyšší soud dle vedlejší účastnice nijak nepochybil, pokud sice sám rozhodl, ovšem, s ohledem na svůj předchozí podrobně odůvodněný kasační nálezný, nikoliv překvapivě. Závěrem vedlejší účastnice poukazuje na absenci důvodů pro odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí.

13. Vyjádření účastníků řízení a vedlejší účastnice byla zaslána stěžovatelům na vědomí a k případné replice (výjimku tvoří vyjádření Nejvyššího soudu ke stížnosti manželů, které se v podstatě jen odkazovalo na předchozí vyjádření Nejvyššího soudu ve věci, a nic nového tak nepřineslo). Svého práva repliky využila stěžovatelka a), obec. Stran vyjádření Nejvyššího soudu uvedla, že ústavní stížnost je jak stížností obecnou, tak i komunální, což z ní jasně plyne, stejně jako je přes chyby v psaní zřejmé, které rozhodnutí zastupitelstvo obce mínilo napadnout. Nadto právo na samosprávu je dle ustálené judikatury Ústavního soudu možno namítat i jen v obecné ústavní stížnosti. Obec dále poukazuje na nutnost zohlednit závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené přímo ve vztahu k projednávané věci a nepřistoupit na ryze formalistické oddělování práva veřejného a soukromého.

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

14. Ústavní soud nejprve posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost stěžovatelů b) a c) byla podána včas oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelé jsou právně zastoupeni v souladu s požadavky zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a contrario), neboť stěžovatelé vyčerpali všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

15. Rovněž stížnost stěžovatelky a) byla podána včas, právně zastoupenou stěžovatelkou a po vyčerpání zákonných procesních prostředků k ochraně práv stěžovatelky. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Sporné bylo, s ohledem na tvrzení Nejvyššího soudu obsažená v jeho vyjádření k věci, zda stěžovatelka a) byla oprávněna podat toliko tzv. obecnou ústavní stížnost ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy či zda byla oprávněna současně s touto obecnou ústavní stížností podat i tzv. komunální ústavní stížnosti ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy. Obecnou ústavní stížnost je oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem. Komunální ústavní stížnost je oprávněno podat zastupitelstvo obce nebo vyššího územního samosprávného celku, jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu. Komunální ústavní stížnost je tedy speciálním procesním prostředkem k ochraně práva na samosprávu, který umožňuje přezkum Ústavním soudem nejen z hlediska ústavnosti napadených aktů, ale též z hlediska jejich zákonnosti. Rozhodovací praxe Ústavního soudu se nicméně vyvinula v tom směru, že ústavně zaručené právo na samosprávu je možné namítat jak v komunální ústavní stížnosti, tak v obecné ústavní stížnosti [srov. nálezn sp. zn. I. ÚS 178/15 ze dne 8. 11. 2018 (N 179/91 SbNU 225), bod 17 a judikatura tam citovaná; všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto nálezu jsou dostupná též z <http://nalus.usoud.cz>]. Proto se i ústavní stížností stěžovatelky a), respektive tam namítaným porušením práva na samosprávu realizovaným napadeným rozhodnutím, Ústavní soud zabýval meritorně.

IV. Posouzení důvodnosti ústavních stížností

16. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že Nejvyšší soud napadeným rozhodnutím porušil především jejich právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny a právo vlastnické dle čl. 11 odst. 1 Listiny, stěžovatelka a) pak tvrdí i porušení svého ústavně zaručeného práva na samosprávu. Stěžejní je pro ně přitom argumentace stran nesprávnosti posouzení kupní smlouvy jako neplatné. Nejvyšší soud nicméně platnost kupní smlouvy uzavřené mezi obcí a manželi posuzoval především s ohledem na zákonnost usnesení zastupitelstva, kterým bylo uzavření této smlouvy schváleno, přičemž zákonností tohoto usnesení se již dříve zabývaly správní soudy. Proto je projednáváný případ třeba hodnotit i s ohledem na princip legitimní předvídatelnosti soudního rozhodování vyplývající z čl. 1 odst. 1 Ústavy, přestože se jej stěžovatelé výslovně nedovolávají. Ústavní soud není vázán právní kvalifikací, kterou věci přisuzuje stěžovatel v odůvodnění své ústavní stížnosti [srov. například nálezn sp. zn. III. ÚS 2645/11 ze dne 12. 9. 2013 (N 163/70 SbNU 517), bod 8].

17. Po posouzení ústavních stížností zejména z tohoto hlediska dospěl Ústavní soud k závěru, že jsou důvodné.

A. Obecné principy

18. Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika demokratický právní stát založený na úctě k právům člověka a občana. Ústavní soud již v minulosti zdůraznil, že materiální právní stát je vystaven mimo jiné na důvěře občanů v právo a právní řád a podmínkou takové důvěry je stabilita právního řádu a dostatečná míra právní jistoty občanů (nálezn

sp. zn. I. ÚS 2174/20 ze dne 5. 10. 2021, bod 25 a judikatura tam citovaná). Důvěra v rozhodovací činnost orgánů státu, ať už jde o rozhodování orgánů moci zákonodárné, výkonné či soudní, je jedním ze základních atributů právního státu. Snaha o nastolení stavu, kdy je možno důvěřovat v akty státu a v jejich věcnou správnost, je základním předpokladem fungování materiálního právního státu [nález sp. zn. IV. ÚS 298/09 ze dne 1. 3. 2010 (N 35/56 SbNU 391), bod 26].

19. Stabilitu práva, právní jistotu jednotlivce a v konečném důsledku též míru důvěry občanů v právo a v instituce právního státu jako takové ovlivňuje i to, jakým způsobem orgány aplikující právo, tedy především soudy, jejichž základním úkolem je poskytovat ochranu právům (čl. 90 Ústavy), přistupují k výkladu právních norem [nález sp. zn. II. ÚS 566/05 ze dne 20. 9. 2006 (N 170/42 SbNU 455)]. Princip předvídatelnosti rozhodování v podstatě znamená, že účastníci právních vztahů mohou legitimně očekávat, že státní orgány budou ve skutkově a právně srovnatelných případech rozhodovat - v celkovém vyznění - stejně. Pouze takový postup totiž respektuje právní jistotu a nelze opomíjet, že toliko jeho důsledné dodržování se významně pozitivně projevuje i v rámci celkového nazírání společnosti na význam a roli práva [nález sp. zn. II. ÚS 2571/16 ze dne 8. 11. 2016 (N 214/83 SbNU 391)]. Předvídatelnost soudního rozhodování, zákaz svévolného rozhodování a ochrana legitimního očekávání účastníků náleží dle judikatury Ústavního soudu rovněž mezi základní zásady spravedlivého procesu, takže porušení principu předvídatelnosti soudního rozhodování a ochrany legitimního očekávání účastníků představuje rovněž porušení ústavně chráněného práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny [nález sp. zn. II. ÚS 387/18 ze dne 17. 8. 2018 (N 138/90 SbNU 259), bod 19 a judikatura tam citovaná a bod 20].

20. Porušení principu předvídatelnosti soudního rozhodování vyvěrajícího z čl. 1 odst. 1 Ústavy, a tedy i čl. 36 odst. 1 Listiny, v minulosti Ústavní soud konstatoval například, rozhodoval-li odvolací či dovolací soud bez náležitého odůvodnění v obdobných či dokonce skutkově zcela totožných věcech rozdílně [nález sp. zn. II. ÚS 387/18 ze dne 17. 8. 2018 (N 138/90 SbNU 259), bod 22; nález sp. zn. I. ÚS 1663/16 ze dne 30. 11. 2016 (N 230/83 SbNU 583), bod 16; nález sp. zn. II. ÚS 2070/07 ze dne 13. 12. 2007 (N 223/47 SbNU 935)], v případě neodůvodněného odklonu odvolacího soudu od ustálené judikatury Nejvyššího soudu [nález sp. zn. I. ÚS 1343/20 ze dne 6. 4. 2021, obdobně též nález sp. zn. IV. ÚS 3277/18 ze dne 6. 6. 2019 (N 107/94 SbNU 305) či nález sp. zn. II. ÚS 1769/13 ze dne 7. 5. 2014 (N 79/73 SbNU 397), bod 22], odmítl-li Nejvyšší soud dovolání jako nepřijatelné, zatímco v téže věci na základě dovolání tehdy považovaného za přípustné již dříve vydal kasační rozhodnutí (nález sp. zn. I. ÚS 809/19 ze dne 7. 6. 2021, body 28 a 29), nebo odchýlil-li se Nejvyšší správní soud od své předchozí rozhodovací praxe, aniž by odlišný právní názor předložil rozšířenému senátu [nález sp. zn. I. ÚS 2637/17 ze dne 23. 1. 2018 (N 10/88 SbNU 133), bod 72].

21. Ve vztahu k projednávané věci je pak nejrelevantnější nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2742/07 ze dne 10. 7. 2008 (N 130/50 SbNU 139). V něm se Ústavní soud zabýval tím, že jeden a týž soud, ve dvou svých na sebe časově navazujících rozhodnutích, vyřešil tutéž předběžnou otázku zcela opačně – v restitučním řízení označil určitou kupní smlouvu jako neplatnou, v řízení o určení vlastnictví k nemovitostem pak tutéž smlouvu označil za platnou. Ústavní soud jednoznačně konstatoval, že při opakovaném posuzování jedné a téže předběžné otázky soudem v jiném řízení nelze odhlédnout od okolností, za nichž byla řešena v předchozím řízení, a nelze nebrat do

úvahy legitimní očekávání účastníka obou řízení, že akt státu jednou vyslovený je platný, a to včetně řešení předběžné otázky podstatné pro vlastní výrok rozhodnutí.

22. Jedná-li se ze strany civilního soudu o posouzení předběžné otázky, která již byla dříve posouzena přímo ve výroku civilně soudního rozsudku (tedy v tomto předchozím řízení nikoliv jen jako předběžná), přímo podústavní úprava § 135 odst. 2 ve spojení s § 159a odst. 3 občanského soudního řádu nadto stanoví, že posouzení předběžné otázky jiným soudem je tehdy, když byla tato předběžná otázka již vyřešena přímo ve výroku rozsudku, pro soud závazné. Uvedené pak platí i tehdy, když civilní soud jako předběžnou posuzuje otázku, která byla řešena ve výroku rozsudku správního soudu, neboť § 54 odst. 6 soudního řádu správního rovněž stanoví, že výrok pravomocného (správně-soudního) rozsudku je závazný nejen pro účastníky a osoby na řízení zúčastněné, ale i pro orgány veřejné moci. K uvedenému ještě citace z komentářové literatury: „*Předběžnou (prejudiciální) otázkou je [...] taková právní skutečnost (právo nebo právní poměr), jejíž existence nebo neexistence by měla vliv na rozhodnutí ve věci soudem projednávané a která sama může být předmětem řízení téhož nebo jiného soudu nebo jiného řízení; jde tedy o otázku, která se sice netýká předmětu řízení, avšak jejíž vyřešení za řízení je nezbytné pro rozhodnutí o předmětu řízení [...]. Probíhá-li následné řízení se stejnými účastníky [...], platí, že předchozí rozhodnutí soudu o věci (tedy výrok tohoto rozhodnutí) je pro vyřešení předběžné otázky v následném řízení závazné.*“ (Hromada, M. § 135 – Vázanost jiným rozhodnutím. In: Svoboda, K., Smolík, P., Levý, J., Doležilek, J. a kol. Občanský soudní řád. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 655.)

23. Co se týče práva na samosprávu, to je zaručeno čl. 8 Ústavy. Základními územními samosprávnými celky jsou obce (čl. 99 Ústavy), jež jsou územními společenstvími občanů, která mají dle čl. 100 odst. 1 Ústavy právo na samosprávu. Obec je samostatně spravována zastupitelstvem (čl. 101 Ústavy). Čl. 102 Ústavy zakládá zastupitelskou formu práva na samosprávu, pro jehož ochranu je určující čl. 101 odst. 4 Ústavy, dle něhož stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. K porušení práva na samosprávu dojde například, pokud soudy jako neplatné posoudí smluvní ujednání starosty obce, které, byť nebylo přímo schváleno zastupitelstvem, je zcela v souladu s dříve platně projevenou vůlí zastupitelstva a tuto vůli prakticky toliko realizuje [srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2574/14 ze dne 25. 8. 2015 (N 155/78 SbNU 343), bod 19; obdobně též náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 87/04 ze dne 6. 4. 2005 (N 75/37 SbNU 63)]. V případě, v němž se Ústavní soud zabýval aktivní legitimací neúspěšného účastníka prvního nabídkového řízení vedeného obcí k podání žaloby o určení vlastnictví k nemovitostem prodaným až jedinému (jinému) účastníkovi druhého nabídkového řízení (tedy nikoliv přímo jednáním dotčené obce), pak ještě Ústavní soud konstatoval, že samosprávě obce za určitých okolností soudní ochranu přiznat naopak nelze. Konkrétně tehdy Ústavní soud učinil závěr, že je vyloučeno, aby obec hospodařila s jí vlastněným majetkem prostřednictvím svých volených orgánů tak, že by na prvý pohled pochybným charakterem tohoto hospodaření podlamovala důvěru občanů, kteří obec tvoří, v tom, že její správa je správou ve prospěch obce, a nikoliv ve prospěch jiných subjektů [náleží sp. zn. IV. ÚS 1167/11 ze dne 20. 6. 2012 (N 123/65 SbNU 597), bod 23].

24. Konečně vlastnické právo je ústavně chráněno čl. 11 odst. 1 Listiny, který především stanoví, že každý má právo vlastnit majetek a vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. K zásahu do vlastnického práva dojde tehdy, pokud

je dané osobě odejmuto postavení, které ji opravňuje k ochraně z tohoto titulu, nebo pokud dojde k omezení takového postavení z hlediska jeho využívání nebo dispozic s ním anebo možnosti jeho zhodnocení, přičemž zásadně lze zasáhnout do základního práva jen za podmínky, že jde o zásah, který je předvídaný právem [srov. nálezn. sp. zn. I. ÚS 643/06 ze dne 13. 9. 2007 (N 142/46 SbNU 373), bod 45].

25. Ze shora uvedeného Ústavní soud vyvozuje následující závěry. Soudy by měly ve skutkově a právně srovnatelných případech rozhodovat v zásadě stejně, nesvědčí-li pro jiný jejich postup důležité důvody, které ovšem soudy, postupují-li v obdobných případech jinak, musí ve svém rozhodnutí uvést a náležitě vysvětlit. Vzhledem k principu předvídatelnosti soudního rozhodování vyvěrajícímu z čl. 1 odst. 1 Ústavy je zpravidla nepřijatelné, aby soudy rozhodovaly jinak o zcela (skutkově i právně) totožné otázce, byť by ji prve posuzovaly toliko jako otázku předběžnou. Zcela závazné, a to i s ohledem na podústavní zákonnou úpravu, je pak pro soudy posouzení dané otázky přímo ve výroku (správně-soudního) rozsudku. Rozhodne-li civilní soud o předběžné otázce jinak (opačně), než jak to dříve ve výroku pravomocného rozsudku učinil soud správní, porušuje svým rozhodnutím závisejícím na posouzení dané předběžné otázky princip předvídatelnosti soudního rozhodování a ochrany legitimního očekávání účastníků, a tím i jejich ústavně chráněné právo na spravedlivý proces. Pokud je v důsledku tohoto protiústavního rozhodnutí civilního soudu zneplatněno autonomní nakládání s majetkem obce, které správní soud dříve označil za zákonné a nikoliv pochybné, a tedy zasluhující soudní ochranu, představuje takový postup zároveň i porušení ústavně zaručeného práva dané obce na samosprávu a porušení základního práva na ochranu vlastnictví toho, jemuž se obec legálně a legitimně rozhodla určitý majetek prodat a jehož vlastnictví k tomuto majetku bylo protiústavním rozhodnutím civilního soudu popřeno.

B. Aplikace obecných principů na projednávaný případ

26. Vzhledem k výše řečenému bylo v nyní projednávaném případě úkolem Ústavního soudu zkoumat, zda Nejvyšší soud své ústavní stížností napadené rozhodnutí založil na posouzení předběžné otázky a dále zda tuto posoudil ústavně konformním způsobem, tedy především s ohledem na princip předvídatelnosti soudního rozhodování vyplývající z čl. 1 odst. 1 Ústavy.

27. Z procesního postupu obecných soudů (viz přerušení řízení před prvostupňovým soudem do doby ukončení řízení stran zákonnosti usnesení obce) a okolností věci (v řízení bylo rozhodováno o platnosti kupní smlouvy uzavřené obcí) je zřejmé, že zákonnost postupu obce, respektive jejím zastupitelstvem přijatého usnesení, byla v daném řízení předběžnou otázkou, bez jejíhož posouzení nebylo možno o věci rozhodnout. Nejvyšší soud svůj závěr stran absolutní neplatnosti kupní smlouvy pak založil výhradně na posouzení této předběžné otázky; na nesrovnalosti ve znění kupní smlouvy (k nim dále) dle textu napadeného rozhodnutí odkázal „jen pro úplnost“.

28. Danou předběžnou otázkou si Nejvyšší soud posoudil sám. Již v této rovině, nikoliv ve způsobu posouzení předběžné otázky, tkví protiústavnost jeho postupu, neboť otázka zákonnosti usnesení zastupitelstva obce schvalujícího prodej předmětného pozemku manželům byla již posouzena správními soudy, a to dokonce přímo ve výroku jejich rozhodnutí. Výrokem správního soudu, který obstál i v kasačním přezkumu, byl totiž zamítnut návrh dle § 124 zákona o obcích, jímž se dozorový orgán domáhal zrušení usnesení zastupitelstva obce pro jeho rozpor se zákonem. Správní soud tímto výrokem

navrhovatelé sdělil, že usnesení nezruší, přičemž pokud by bylo nezákonné, takto rozhodnout by nemohl. Jinak řečeno, ve výroku je z povahy daného řízení obsažen i závěr, že usnesení zastupitelstva obce je zákonné. Nejvyšší soud měl, vzhledem ke své povinnosti rozhodovat předvídatelně vyplývající z čl. 1 odst. 1 Ústavy a z nutnosti chránit právo na spravedlivý proces, závěr správního soudu pro své rozhodování toliko převzít, nikoliv jej rozporovat a svým vlastním rozhodnutím zcela popřít. Takovým postupem nejen porušil ústavně zaručená práva stěžovatelů, ale ohrozil i důvěru veřejnosti v soudy, neboť v důsledku popřel možnost spoléhat se na jednu větev soudnictví a vybídl ke snahám usilovat o „přezkum“ téže věci ve větví jiné. Důvěra veřejnosti v soudní moc je přitom tím nejcennějším, čím tato moc disponuje, a ona důvěra patří i mezi to nejcennější, z čeho může vycházet každý občan státu. Slovy nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2268/07 ze dne 29. 2. 2008 (N 45/48 SbNU 527, bod 37): „*Důvěra veřejnosti však není apriorně dána, nýbrž je třeba ji budovat. Je snazší o ni přijít, než ji udržet. Roky úsilí mohou být ztraceny i jen jedním nezdařeným rozhodnutím. Toto musí mít na paměti při rozhodování věci každý soudce, který na rozdíl od zákonodárce neprosazuje svoji vůli [důraz vložen], nýbrž vždy by měl prosazovat právo v jeho ústavně konformní interpretaci.*“

29. Nejvyšší soud v rozhodnutí o neplatnosti kupní smlouvy uvedl, byť toliko pro úplnost, i další skutečnost, totiž že v kupní smlouvě je odkazováno na usnesení zastupitelstva ze dne 15. 5. 2013, přičemž ovšem zasedání zastupitelstva, na němž byl schválen prodej předmětného pozemku manželům, se konalo o den později. V souvislosti s tímto argumentem potenciálně svědčícím pro neplatnost smlouvy je nicméně třeba uvést, že dle ustálené judikatury Ústavního soudu jsou obecné soudy při výkladu smluv povinny respektovat princip priority výkladu nezakládajícího neplatnost smluv (srov. nálezy sp. zn. II. ÚS 3314/20 ze dne 15. 2. 2021, bod 21 a judikatura citovaná v bodech předchozích) a že v situaci, kdy bylo na základě dané kupní smlouvy vlastnické právo manželů k předmětnému pozemku zapsáno do katastru nemovitostí, je nutné zohlednit i princip ochrany důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci [srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 462/07 ze dne 7. 6. 2007 (N 94/45 SbNU 343), bod 15].

30. Konečně stěžovatelé namítali, že Nejvyšší soud o dovolání rozhodoval, aniž vedlejší účastnice dostatečně vymezila důvody jeho přípustnosti, a že rozhodl ve věci samé, aniž by respektoval zásadu kontradiktornosti řízení. Ústavní soud těmto námitkám nepřisvědčil, napadené rozhodnutí Nejvyššího soudu nicméně učinil předmětem svého kasačního zásahu z důvodů jiných, výše předestřených.

V. Závěr

31. Ústavní soud rekapituluje, že rozhodne-li civilní soud o předběžné otázce jinak (opačně), než jak to dříve ve výroku pravomocného rozsudku učinil soud správní, porušuje svým rozhodnutím závislejícím na posouzení dané předběžné otázky princip předvídatelnosti soudního rozhodování a ochrany legitimního očekávání účastníků, a tím i jejich ústavně chráněné právo na spravedlivý proces. Pokud je v důsledku tohoto protiústavního rozhodnutí civilního soudu zneplatněno autonomní nakládání s majetkem obce, které správní soud dříve označil za zákonné a nikoliv pochybné, a tedy zasluhující soudní ochranu, představuje takový postup zároveň i porušení ústavně zaručeného práva dané obce na samosprávu a porušení základního práva na ochranu vlastnictví toho, jemuž se obec legálně a legitimně rozhodla určitý majetek prodat a jehož vlastnictví k tomuto majetku bylo protiústavním rozhodnutím civilního soudu popřeno.

32. V projednávaném případě taková situace nastala. Nejvyšší soud totiž, aniž by respektoval v kasačním přezkumu stvrzený závěr správního soudu, že usnesení zastupitelstva stěžovatelky a) schvalující prodej určitého pozemku stěžovatelům b) a c) nelze pro nezákonnost zrušit (respektive že toto usnesení je zákonné), označil kupní smlouvu uzavřenou mezi stěžovatelkou a) a stěžovateli b) a c) za absolutně neplatnou, a to z důvodu Nejvyšším soudem samotným dovozené nezákonnosti usnesení stěžovatelky a). Nejvyšší soud tak napadeným rozhodnutím porušil princip předvídatelnosti soudního rozhodování vyplývající z čl. 1 odst. 1 Ústavy, a tedy i základní právo stěžovatelů na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a v důsledku i ústavně zaručené právo na samosprávu stěžovatelky a) dle čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 4 Ústavy a základní právo na ochranu vlastnictví stěžovatelů b) a c) dle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

33. S ohledem na shora uvedené Ústavní soud podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů vyhověl ústavní stížnosti a napadený rozsudek Nejvyššího soudu zrušil. Ústavní soud z katastru nemovitostí zjistil, že jako vlastníci předmětného pozemku jsou tam stále uvedeni stěžovatelé b) a c), proto samostatně nerozhodoval o návrhu na odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 7. dubna 2022

David Uhlíř
předseda senátu