

Česká republika  
NÁLEZ  
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Josefa Fialy (soudce zpravodaje) a soudců Jana Filipa a Pavla Šámala o ústavní stížnosti stěžovatele města **Kutná Hora**, sídlem Havlíčkovo náměstí 552/1, Kutná Hora, zastoupeného Mgr. Ing. Pavlem Bezouškou, advokátem, sídlem nám. Jana Žižky z Trocnova 2/2, Čáslav, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. října 2021 č. j. 28 Cdo 2694/2021-1345, rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. března 2021 č. j. 19 Co 312/2020-1261, ve znění opravného usnesení ze dne 17. srpna 2021 č. j. 19 Co 312/2020-1333, rozsudku Okresního soudu v Kutné Hoře ze dne 26. května 2020 č. j. 9 C 49/2006-1150, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. prosince 2019 č. j. 28 Cdo 2213/2019-946, rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 11. října 2018 č. j. 19 Co 198/2018-810 a rozsudku Okresního soudu v Kutné Hoře ze dne 21. prosince 2017 č. j. 9 C 49/2006-746, za účasti **Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Praze a Okresního soudu v Kutné Hoře**, jako účastníků řízení, a **V. Š.**, zastoupeného Mgr. Miroslavem Schüllerem, advokátem, sídlem R. Těsnohlídka 420/5, Čáslav, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

- I. **Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 12. 10. 2021 č. j. 28 Cdo 2694/2021-1345, I. a III. výrokem a částí II. výroku potvrzující I. a IV. výrok rozsudku Okresního soudu v Kutné Hoře ze dne 26. 5. 2020 č. j. 9 C 49/2006-1150 rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2021 č. j. 19 Co 312/2020-1261, ve znění opravného usnesení ze dne 17. 8. 2021 č. j. 19 Co 312/2020-1333, a I. a IV. výrokem rozsudku Okresního soudu v Kutné Hoře ze dne 26. 5. 2020 č. j. 9 C 49/2006-1150 bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i jeho základní právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**
- II. **Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 10. 2021 č. j. 28 Cdo 2694/2021-1345, I. a III. výrok a část II. výroku potvrzující I. a IV. výrok rozsudku Okresního soudu v Kutné Hoře ze dne 26. 5. 2020 č. j. 9 C 49/2006-1150 rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2021 č. j. 19 Co 312/2020-1261, ve znění opravného usnesení ze dne 17. 8. 2021 č. j. 19 Co 312/2020-1333, a I. a IV. výrok rozsudku Okresního soudu v Kutné Hoře ze dne 26. 5. 2020 č. j. 9 C 49/2006-1150 se ruší.**
- III. **Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.**

## Odůvodnění

## I.

**Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí**

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí s tvrzením, že jimi bylo porušeno jeho ústavní právo na spravedlivý proces (sc. na soudní ochranu) podle čl. 36 a 37 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo na ochranu vlastnického práva podle čl. 11 Listiny.

2. Z ústavní stížnosti a ze spisu Okresního soudu v Kutné Hoře sp. zn. 9 C 49/2006 se podává, že stěžovatel se žalobou ze dne 13. 3. 2006 vůči podniku RKT - Rovnací a kotevní technika, státní podnik, v likvidaci (dále jen „podnik RKT“), a vedlejšímu účastníkovi domáhal určení neplatnosti dohody o vydání pozemku parc. č. dle PK XX v kat. úz. Kutná Hora, kterou podnik RKT a vedlejší účastník uzavřeli dne 8. 2. 1999 [podle zákona č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 403/1990 Sb.“)]. Z vydaného pozemku byly geometrickým plánem odděleny pozemky parc. č. XX a parc. č. XY, na nichž je umístěna stavba kotelny v jeho vlastnictví, jejíž výstavba byla uskutečněna až po převzetí pozemku státem. Vedlejší účastník ještě před zahájením řízení namítal jejich protiprávní užívání, vyzýval k jejich vyklizení (viz přípisy na č. l. 36 až 39). Podnik RKT ani vedlejší účastník stěžovatelův žalobní nárok neuznávali. Změnou žaloby na jednání dne 19. 9. 2007 se stěžovatel domáhal určení, že jejich vlastníkem je podnik RKT, a podáním ze dne 27. 5. 2008 navrhl změnu žaloby na určení, že je vlastníkem předmětných pozemků, což doplnil podáním ze dne 14. 1. 2014 *in eventum*, že jejich vlastníkem je podnik RKT, posléze podáním ze dne 1. 3. 2016 doplnil žalobní návrh o další eventuální petit, a sice určení, že vlastníkem předmětných pozemků je Česká republika (poslední změna nebyla připuštěna). V průběhu řízení navrhoval vedlejší účastník stěžovateli prodej pozemku parc. č. XY za cenu ve výši 16/584 z ceny stanovené úředním odhadem teplárny a nájem pozemku parc. č. XX za nájemné ve výši 5 Kč/m<sup>2</sup> a den (čl. l. 207), později navrhoval jejich prodej (stěžovateli a provozovateli teplárny) za 27 149 148 Kč, ev. jejich nájem za měsíční nájemné 70 Kč/m<sup>2</sup> (např. č. l. 618 až 628). K mimosoudnímu vyřešení sporu nedošlo a okresní soud po provedeném dokazování rozsudkem ze dne 21. 12. 2017 č. j. 9 C 49/2006-746 žalobu na určení, že vlastníkem předmětných pozemků je stěžovatel zamítl (I. výrok), zamítl i žalobu, že jejich vlastníkem je podnik RKT (II. výrok) a rozhodl o náhradě nákladů řízení (III. a IV. výrok). Zamítnutí primárního petitu odůvodnil zjištěním, že stěžovatel se nestal vlastníkem pozemků na základě zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ani je nenabyl vydržením. Zamítnutí eventuálního petitu odůvodnil nedostatkem naléhavého právního zájmu.

3. Rozsudek okresního soudu napadl stěžovatel odvoláním (pozn. podnik RKT ve vyjádření k němu konstatoval, že by respektoval rozsudek, že smlouva o vydání věci je neplatná pro rozpor s § 10 odst. 4 zákona č. 403/1990 Sb., neboť v soudním řízení bylo prokázáno, že předmětný pozemek byl v době jeho vydání vedlejšímu účastníkovi skutečně zastavěn stavbou kotelny – č. l. 786). Odvolání stěžovatele shledal Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) částečně důvodným, rozsudkem ze dne 11. 10. 2018

č. j. 19 Co 198/2018-810 potvrdil rozsudek okresního soudu v I. výroku a ve II. až IV. výroku ho zrušil. Kasační výroky odůvodnil zjištěním, že okresní soud se v závěru o neexistenci naléhavého právního zájmu stěžovatele, jako vlastníka staveb na předmětných pozemcích, na požadovaném určení odchýlil od konstantní judikatury Nejvyššího soudu, tudíž je nesprávný.

4. Stěžovatel podal proti oběma rozsudkům dovolání (výslovně proti té části výroku rozsudku krajského soudu, v níž byl potvrzen I. výrok rozsudku okresního soudu), které Nejvyšší soud usnesením ze dne 4. 12. 2019 č. j. 28 Cdo 2213/2019-946 odmítl, částečně proto, že není přípustné, a částečně, že je vadné.

5. V další fázi řízení stěžovatel doplnil podáním ze dne 4. 3. 2020 žalobu, v níž navrhl, aby soud určil, že vlastníkem předmětných pozemků je podnik RKT. Vedlejší účastník v podání ze dne 26. 5. 2020 navrhl jednak zamítnutí žaloby a jednak konstatování, že je vlastníkem obou předmětných pozemků a dále pozemku parc. č. XYZ v kat. úz. Kutná Hora. Okresní soud po doplnění dokazování (nutno zmínit stanovisko podniku RKT přednesené v závěrečné řeči, že dohodu o vydání nemovitostí považuje za neplatnou, zejména z důvodu, že byly vydány nemovitosti, u nichž to restituční normy neumožňují s ohledem na jejich zastavění stavbou, stavbou navíc sloužící veřejně prospěšnému účelu – č. l. 1134 verte) rozsudkem ze dne 26. 5. 2020 č. j. 9 C 49/2006-1150 zamítl žalobu stěžovatele na určení vlastnického práva podniku RKT (I. výrok) i vzájemnou žalobu vedlejšího účastníka (II. výrok) a rozhodl o nákladech řízení (III. až V. výrok). Zamítnutí stěžovatelovy žaloby odůvodnil zjištěním, že dohoda o vydání byla platně uzavřena, protože zastavěnost vydávaných pozemků nezpůsobuje podle aktuální judikatury její neplatnost. U vzájemné žaloby neshledal naléhavý právní zájem vedlejšího účastníka na požadovaném určení, neboť v katastru nemovitostí je jeho vlastnické právo deklarováno.

6. Stěžovatel a vedlejší účastník podali proti rozsudku okresního soudu odvolání. Stěžovatel navrhoval změnu rozsudku, vyhovění jeho žalobě a přiznání náhrady nákladů řízení, ev. zrušení rozsudku a vrácení věci okresnímu soudu, vedlejší účastník se domáhal potvrzení zamítavého I. výroku, změny II. výroku a určení, že je vlastníkem tří konkretizovaných pozemků, změny III. výroku, potvrzení IV. výroku a změny V. výroku. Krajský soud rozsudkem ze dne 18. 3. 2021 č. j. 19 Co 312/2020-1261 (po opravě písařské chyby spočívající v očíslování výroků usnesením ze dne 17. 8. 2021 č. j. 19 Co 312/2020-1333) změnil III. výrok rozsudku okresního soudu o nákladech řízení (I. výrok), potvrdil I., II., IV. a V. výrok (II. výrok) a rozhodl o nákladech odvolacího řízení (III. a IV. výrok). K předmětu sporu uvedl, že – ač nebylo sporu, že oba pozemky byly v době vydání zastavěny) – okresní soud správně přihlédl k platné judikatuře Nejvyššího soudu o dispozitivnosti použitého ustanovení, což znamená, že uzavře-li povinná osoba dobrovolně dohodu o vydání pozemku podle zákona č. 403/1990 Sb., pak nečiní pominutí zastavěnosti pozemku dohodu o jeho vydání neplatnou.

7. Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu (vyjma části II. výroku potvrzující rozsudek okresního soudu ve II. a V. výroku) dovoláním, jehož přípustnost odůvodnil, kromě jiného, otázkou, v níž se oba soudy odchýlily od ustálené judikatury Nejvyššího soudu, zda lze na základě dohody o vydání věci podle zákona č. 403/1990 Sb., vydat oprávněnému více, než kolik mu mělo být vydáno. Nejvyšší soud usnesením ze dne 12. 10. 2021 č. j. 28 Cdo 2694/2021-1345 dovolání odmítl (I. výrok) s odůvodněním,

že není přípustné pro žádnou z vymezených právních otázek, a rozhodl o nákladech dovolacího řízení (II. výrok). V odůvodnění uvedl, že jeho ustálená rozhodovací praxe pohlíží na § 10 odst. 4 zákona č. 403/1990 Sb. jako na ustanovení dispozitivní a v situacích, kdy není zpochybněno dispoziční právo povinné osoby k tomuto majetku, nečiní pominutí zastavěnosti tohoto pozemku dohodu o jeho vydání neplatnou. Z tohoto důvodu závěr krajského soudu, podle něhož dohoda o vydání předmětných pozemků ze dne 8. 2. 1999 je platná, nikterak neodporuje právní úpravě a odkazované rozhodovací praxi. Dodal, že v posuzované věci není pochyb o tom, že stavba kotelny je samostatnou věcí, tudíž právní dispozice s předmětnými pozemky nepodléhají právnímu režimu stavby kotelny.

## II.

### Argumentace stěžovatele

8. Stěžovatel po rekapitulaci dosavadního průběhu řízení konkretizuje argumentaci o porušení jeho základních práv.

9. Porušení práva na ochranu vlastnictví spatřuje stěžovatel v postupu obecných soudů, které vyřešily nesprávně a v rozporu s dosavadní judikaturou otázky související s platností či neplatností vydání předmětných pozemků. Připomíná, že na těchto pozemcích byla v 70. letech 20. století postavena část hlavní budovy, komín a potrubí 3jednotkové kotelny zásobující přilehlé sídliště a celý areál byl oplocen. Uvádí, že mezi podnikem RKT a vedlejším účastníkem byla uzavřena podle zákona č. 403/1990 Sb. dohoda o vydání pozemku parc. č. dle PK XX, z něhož oddělením poté vznikly předmětné pozemky, a namítá, že tyto pozemky byly vedlejšímu účastníkovi vydány protiprávně, dohoda o vydání je neplatná nejen pro rozpor se zákonem (§ 10 odst. 4 zákona č. 403/1990 Sb.), ale i pro rozpor s dobrými mravy. Stěžovatel se po roce 1989 stal vlastníkem kotelny a je nucen o tento majetek pečovat s péčí řádného hospodáře a současně zajišťovat potřeby svých občanů, tj. dodávky tepla.

10. V další části ústavní stížnosti stěžovatel shrnuje argumentaci ke svému tvrzení, že došlo k vydání pozemků osobou, která nebyla osobou povinnou. Odkazuje na závěry Nejvyššího soudu z rozsudku ze dne 15. 3. 2004 sp. zn. 22 Cdo 1361/2003 a namítá, že byl jedinou povinnou osobou on sám, neboť byl vlastníkem a držitelem pozemků. V této souvislosti vytýká katastrálnímu úřadu, že ho nepřibral jako účastníka řízení o předmětných pozemcích.

11. Poté stěžovatel tvrdí, že obecné soudy se odchýlily od ustálené judikatury, když pominuly, že předmětné pozemky jsou součástí uceleného areálu, a to nikoli původního areálu bývalých strojren, které patřily předkům vedlejšího účastníka. Nezpochybňuje jeho restituční nároky, ale je přesvědčen, že snahou o nápravu minulým režimem způsobených majetkových křivd by neměly být vytvářeny křivdy nové, a proto měly soudy přihlídnout k opakovaně namítané skutečnosti, že předmětné pozemky, které jsou součástí areálu kotelny, neměly být vydány.

### III.

#### Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

12. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž byla vydána napadená rozhodnutí. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu.

13. Procesní předpoklady nejsou splněny u některých částí ústavní stížnosti. Stěžovatel napadl celkem šest rozhodnutí obecných soudů, aniž by respektoval závaznost jejich jednotlivých výroků. Výrok zamítající žalobu o určení vlastnického práva stěžovatele (I. výrok rozsudku okresního soudu ze dne 21. 12. 2017 č. j. 9 C 49/2006-746 byl potvrzen rozsudkem krajského soudu ze dne 11. 10. 2018 č. j. 19 Co 198/2018-810, dovolání podané jen proti této potvrzující části výroku rozsudku krajského soudu bylo usnesením Nejvyššího soudu ze dne 4. 12. 2019 č. j. 28 Cdo 2213/2019-946 odmítnuto) nabyt právní moci dne 22. 11. 2018 a rozhodnutí o posledním procesním prostředku (tj. naposled uvedené usnesení Nejvyššího soudu) bylo stěžovateli doručeno dne 7. 1. 2020. V této části je proto ústavní stížnost opožděná. Za opožděnou je třeba považovat (bez ohledu na případnou subjektivní nepřipustnost) ústavní stížnost proti II. výroku rozsudku okresního soudu ze dne 26. 5. 2020 č. j. 9 C 49/2006-1150 zamítající žalobu vedlejšího účastníka a část II. výroku (potvrzující tento výrok) rozsudku krajského soudu ze dne 18. 3. 2021 č. j. 19 Co 312/2020-1261, který nabyt právní moci dne 8. 4. 2021 a stěžovatel proti němu nepodal dovolání. Výroky II. až IV. rozsudku okresního soudu ze dne 21. 12. 2017 č. j. 9 C 49/2006-746 byly zrušeny rozsudkem krajského soudu ze dne 11. 10. 2018 č. j. 19 Co 198/2018-810, v této části je ústavní stížnost nepřipustná, neboť Ústavní soud není příslušný k rozhodnutí o zrušení „zrušených“ výroků. Nepřipustná je ústavní stížnost směřující proti kasační části rozsudku krajského soudu ze dne 11. 10. 2018 č. j. 19 Co 198/2018-810, neboť nejde o meritorní rozhodnutí. Z obdobných důvodů je nepřipustná ústavní stížnost proti III. výroku rozsudku okresního soudu ze dne 26. 5. 2020 č. j. 9 C 49/2006-1150, kterým bylo rozhodnuto o nákladech řízení, avšak tento výrok byl změněn I. výrokem rozsudku krajského soudu ze dne 18. 3. 2021 č. j. 19 Co 312/2020-1261. Subjektivně nepřipustná je ústavní stížnost proti V. výroku rozsudku okresního soudu ze dne 26. 5. 2020 č. j. 9 C 49/2006-1150 o povinnosti vedlejšího účastníka zaplatit soudní poplatek za vzájemnou žalobu, část II. výroku rozsudku krajského soudu ze dne 18. 3. 2021 č. j. 19 Co 312/2020-1261 tento výrok potvrzující a IV. výrok tohoto rozsudku o nákladech odvolacího řízení mezi podnikem RKT a vedlejším účastníkem.

14. Ve zbývajících částech, tj. proti I. a IV. výroku rozsudku okresního soudu ze dne 26. 5. 2020 č. j. 9 C 49/2006-1150, části II. výroku rozsudku krajského soudu ze dne 18. 3. 2021 č. j. 19 Co 312/2020-1261 potvrzující tyto výroky, I. a III. výroku tohoto rozsudku a proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 10. 2021 č. j. 28 Cdo 2694/2021-1345, byla ústavní stížnost podána včas, Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Ústavní stížnost je v této části přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

**IV.****Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka**

15. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům řízení a vedlejšímu účastníkovi řízení. Zaslal ji také podniku RKT, který vystupoval (společně s vedlejším účastníkem) v řízení před obecnými soudy jako žalovaný, příslušelo mu proto postavení vedlejšího účastníka v řízení o ústavní stížnosti. Tento podnik na výzvu k vyjádření nereagoval, a proto má Ústavní soud za to, že se postavení vedlejšího účastníka vzdal (§ 28 odst. 2 a § 63 zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 101 odst. 4 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů).

16. Nejvyšší soud odkázal na obsah usnesení sp. zn. 28 Cdo 2694/2021 s tím, že na věcné správnosti (zákonnosti) a ústavněprávní konformitě v něm obsažené argumentace setrvává, a připomenul jeho kvazimeritorní povahu. Poté podrobněji reagoval na stěžovatelovu argumentaci o vydání pozemků osobou, která nebyla osobou povinnou podle zákona č. 403/1990 Sb., a o rozporu rozhodnutí s ustálenou judikaturou. V závěru vyjádřil přesvědčení, že uvedeným usnesením nedošlo k zásahu do žádného stěžovatelova ústavně zaručeného práva a navrhl, aby Ústavní soud odmítl ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou, příp. ji zamítl.

17. Krajský soud pokládá ústavní stížnost za nedůvodnou, neboť v ní uvedené argumenty nejsou novými, byly uplatněny v opravných prostředcích a soudy se s nimi vypořádaly. Platností dohody o vydání pro zastavenost pozemků řešil v souladu s rozhodovací praxí Nejvyššího soudu a Ústavního soudu, vypořádal se s argumentem existence funkčního areálu a také s určením osoby povinné (s odkazem na usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2698/2021).

18. Okresní soud jen lapidárně sdělil, že navrhuje ústavní stížnost zamítnout.

19. Podle vedlejšího účastníka stěžovatel vytrvale opakuje svoji argumentaci, kterou použil během celého průběhu 15 let trvajících řízení. Jeho argumentaci pokládá zčásti za vadnou, některá tvrzení za nepravdivá a zmatečná, jiná za účelová. Po podrobném vymezení k obsahu ústavní stížnosti vedlejší účastník závěrem uvedl, že má za to, že nedošlo k porušení žádného ústavního práva stěžovatele, že převážná část jeho výroků je zmatená a ve zbytku neobstojí, že obecné soudy postupovaly způsobem zákona odpovídajícím, a navrhl, aby ústavní stížnost byla zamítnuta. K vyjádření přiložil vedlejší účastník kopie listin o uplatnění jeho (a dvou dalších příbuzných) restitučních nároků týkajících se předmětných pozemků i dalších nemovitých věcí.

20. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka Ústavní soud nezasílal stěžovateli na vědomí a k případné replice, neboť neobsahují žádnou argumentaci, která by nebyla známa účastníkům řízení.

## V.

**Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti**

21. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který stojí mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy). Vzhledem k tomu jej nelze, vykonává-li svoji pravomoc tak, že podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí, považovat za další, „superrevizní“ instanci v systému obecné justice, oprávněnou vlastním rozhodováním (nepřímo) nahrazovat rozhodování obecných soudů; jeho úkolem je „toliko“ přezkoumat ústavnost soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo. Proto vedení řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad podústavního práva a jeho aplikace na jednotlivý případ je v zásadě věcí obecných soudů, a o zásahu Ústavního soudu do jejich rozhodovací činnosti lze uvažovat za situace, kdy je jejich rozhodování stíženo vadami, které mají za následek porušení ústavnosti (tzv. kvalifikované vady); o jaké vady přitom jde lze zjistit z judikatury Ústavního soudu.

22. Proces interpretace a aplikace podústavního práva pak bývá stížen takovouto kvalifikovanou vadou zpravidla tehdy, nezohlední-li obecné soudy správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného základního práva (svobody) na posuzovanou věc, nebo se dopustí – z hlediska řádně vedeného soudního řízení – neakceptovatelné „libovůle“, spočívající buď v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy, nebo ve zjevném a neodůvodněném vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi uznáván, resp. který odpovídá všeobecně přijímanému (doktrinálnímu) chápání dotčených právních institutů [srov. náleze ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471)].

23. Těžištěm ústavní stížnosti je stěžovatelovo tvrzení o neplatnosti dohody o vydání věci uzavřené dne 8. 2. 1999 podle zák. č. 403/1990 Sb., protože byla v rozporu s § 10 odst. 4 tohoto zákona. Podle uvedeného ustanovení „*Pozemek, na němž je umístěna stavba, která byla zřízena až po převzetí pozemku státem, se nevydává; oprávněné osobě přísluší peněžní náhrada (§ 14).*“ V průběhu řízení bylo postaveno najisto, že předmětné pozemky jsou zastavěny stavbou ve vlastnictví stěžovatele, avšak obecné soudy dospěly k závěru, že dispozitivní povaha tohoto ustanovení umožňuje vydání zastavěného pozemku, tedy nerespektování uvedené výluky. Závěr obecných soudů o dispozitivnosti uvedeného ustanovení je příkladem tzv. kvalifikované vady, protože neodpovídá všeobecně přijímanému chápání dispozitivního ustanovení.

24. Rozlišení kogentních norem a dispozitivních norem se provádí obvykle z praktického hlediska, tedy jak se norma kogentní a norma dispozitivní rozeznají. Obě normy lze přitom zařadit mezi normy s tzv. klasickou trojprvkovou strukturou. Podle obecné teorie práva kogentní normy imperativně stanoví pravidlo chování, práva a povinnosti, neponechávají prostor pro vůli adresátů, kteří tak nemají legální možnost odchýlit se od požadavků normy vlastním projevem vůle; dispozitivní normy nestanoví buď vůbec pravidlo chování, nebo (zpravidla) je stanoví pouze subsidiárně a dávají jejich adresátům možnost, aby si je stanovili sami, tj. aby upravili vzájemná práva a povinnosti svým vlastním projevem vůle (neučiní-li tak, použije se ustanovení dané pro tento případ subsidiárně v normě). Jinými slovy, kogentní norma donucuje vždy kategoricky a apriorně, zatímco dispozitivní norma donucuje pouze hypoteticky a posteriorně. Z toho též plyne, že dispozitivní norma má zároveň vždy dovolující charakter, avšak tento

dovolující charakter se vztahuje jen k možnosti vyloučit její vlastní aplikaci (srov. VEČEŘA, M., GERLOCH, A., BERAN, K., RUDENKO, S.: *Všeobecná teória práva*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, str. 82). P. Holländer (Dvojitá povaha dispozitivní právní normy. In *Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi*. Praha: C.H.Beck, 1997, str. 207) upozornil, že každá dispozitivní norma má dvojitý charakter. Tím se má na mysli, že obsahuje dvě části. První spočívá v dovolení, resp. zmocnění účastníků vztahů, aby si autonomně smluvili vlastní právní úpravu, druhá část je zde pro případ, že se tak nestane, a spočívá v samotném pravidle chování. Z hlediska struktury právní normy je tak logické, že dispozitivnost právní normy neplyne z její dispozice, nýbrž z hypotézy (hypotéza v takovém případě připouští odchýlnou právní úpravu a při její absenci uplatnění stanovené dispozice). K tomu lze dodat, že není rozhodné, jaká slova vyjadřující modalitu normativnosti jsou v dispozici použita, nýbrž pouze to, jsou-li tato slova uvozena hypotézou, která umožňuje nebo znemožňuje, aby se aplikovala dispozice. Jednoduchou aplikací těchto pravidel lze formulovat závěr, že § 10 odst. 4 zákona č. 403/1990 Sb. není dispozitivní (podpůrnou) právní normou, nestanoví totiž žádnou dispozici pro případ, že by se strany nedohodly jinak.

25. Pro objasnění účinků § 10 odst. 4 zákona č. 403/1990 Sb., je třeba zvážit, zda toto ustanovení připouští, aby strany dohody o vydání věci uvedené pravidlo nerespektovaly, tj. aby si vlastní vztah upravily odlišně. V této souvislosti lze přijmout tezi, že alternativou není „kogentní norma nebo dispozitivní norma“, ale „kogentní norma anebo autonomní norma“ [Knapp, V.: *O právu kogentním a dispozitivním (a také o právu heteronomním a autonomním)*, Právník 1/1995, str. 10]. Autonomní norma sice s dispozitivní normou souvisí, ale je od ní kvalitativně odlišná a zahrnuje mnohem širší okruh společenských vztahů než *ius dispositivum*. Autonomní norma vzniká tam, kde právo buď mlčí (aniž by vylučovalo tvoření autonomní normy), nebo autonomní úpravu výslovně dovoluje, či autonomní úpravu *implicite* dovoluje stanovením norem dispozitivních (tamtéž, str. 7). Z tohoto hlediska je i dispozitivní norma, jako norma daná zákonem, normou heteronomní.

26. Prostor pro uplatnění autonomní regulace je determinován principem autonomie vůle (čl. 2 odst. 3 Listiny) a v soukromoprávních vztazích je konkretizován v podobě zásady smluvní svobody (volnosti), jako výraz souboru právních možností osob v těchto vztazích. Tato zásada dává osobám právo volby právně významného chování a její konkrétní projevy lze soustředit do čtyř variant chování: autonomie volby, zda učinit právní jednání, či nikoliv, autonomie výběru adresáta právního jednání, autonomie volby formy právního jednání a autonomie volby obsahu právního jednání. Ve vztazích regulovaných zákonem č. 403/1990 Sb. jsou tyto meze autonomie vůle poměrně jednoznačně regulovány, povinnou osobu „stíhá“ tzv. smluvní přímus, stranami smlouvy jsou určeny povinné osoby a oprávněné osoby, o vydání věci a o vzájemném uspořádání vztahů se sepisuje dohoda. Zůstává tak k posouzení, zda strany mohou zvolit obsah právního jednání, a to odchýlně od jednotlivých ustanovení zákona, včetně § 10 odst. 4. Přitom je třeba vzít v úvahu, že jde o restituční předpis, jehož účelem je zmírnění některých majetkových křivd, nicméně jde o předpis, který nevytváří speciální restituční právo, je součástí právního řádu České republiky. Předpisem této povahy jsou chráněny určité zájmy, jejichž integraci stát reguluje s adekvátní mírou intenzity společenského zájmu. Lze připustit, že společenský zájem umožňuje, aby povinná osoba uspokojila požadavek oprávněné osoby v širším, než zákonném, rozsahu, avšak tento postup nemůže vést k zásahům do subjektivních práv a oprávněných zájmů třetích osob.



Stanoví-li § 10 odst. 4 zákona č. 403/1990 Sb., že pozemek, na němž je umístěna stavba, která byla zřízena až po jeho převzetí státem, se nevydává, lze dovodit, že povinná osoba může takový pozemek oprávněně osobě vydat, neboť tak vykonává svoje vlastnické právo. Nesmí však výkonem svého vlastnického práva zasáhnout bez právního důvodu do práv a oprávněných zájmů jiných a výkon nesmí být v rozporu s dobrými mravy (srov. § 3 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013), v podobném smyslu působí i povinnosti plynoucí z tzv. generální prevence (srov. § 2900 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník).

27. Teleologický výklad uvedeného ustanovení, sledující účel zamýšlený zákonodárcem, zřetelně chrání vlastníka stavby na odňatém a vydávaném pozemku. Podle původního znění se nevracel pozemek, na němž stojí stavba, která nebyla odňata podle předpisů, jejichž právní účinky zákon č. 403/1990 Sb. napravuje, zákonem č. 137/1991 Sb. došlo k určitému zúžení množiny nevydávaných pozemků, a to pouze zastavěných stavbou až po jeho převzetí státem. Obě právní úpravy zaručovaly oprávněné osobě peněžní náhradu. Není tak žádných pochyb o tom, že tato právní konstrukce zmírnění křivdy měla preventivně bránit, kromě jiného, i sporům mezi vlastníkem stavby a vlastníkem pozemku, na němž byla tato stavba umístěna, aniž by bylo třeba dodatečně formovat právní důvod existence stavby na cizím pozemku [v určitém smyslu lze usuzovat, že zákonodárce již predikoval návrat k zásadě *superficies solo cedit* (svědčí o tom i vládní návrh zákona využívající předkupní právo)].

28. Ústavní soud připomíná, že důsledky zákonné překážky podle § 10 odst. 4 zákona č. 403/1990 Sb. posuzoval ve věci vedené pod sp. zn. IV. ÚS 2856/19. V ní dospěl ke zjištění, že: „... *dohody o vydání věci byly v rozporu s § 10 odst. 4 zákona o zmírnění následků některých majetkových křivd, podle něhož pozemek, na němž je umístěna stavba, která byla zřízena až po převzetí pozemku státem, se nevydává, a oprávněné osobě přísluší peněžní náhrada. Důvodem této překážky je zamezení kolize s veřejným zájmem nebo právy třetích osob vztahujícími se k předmětné stavbě. Brání se tím tomu, aby docházelo k vydávání pozemků zatížených existencí stavby, u nichž by bylo vyloučeno či omezeno jejich využití ze strany restituentů za původním účelem. Obecné soudy měly za prokázané a stěžovatelka v ústavní stížnosti nijak nerozporovala, že na předmětných pozemcích se nachází stavba pekárny, resp. areál pekárny sestávající z několika staveb. Již z tohoto důvodu byla dána zákonná překážka vydání, jež působila neplatnost dohod o vydání věci uzavřených mezi státním podnikem Státní statek hl. m. Prahy a restituenty [srov. náleze ze dne 20. 9. 2000 sp. zn. I. ÚS 45/2000 (N 133/19 SbNU 213), jehož závěry, byť vyslovené ve vztahu k § 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, (dále jen "zákon o půdě") se přiměřeně uplatní i u vydání věci podle zákona o zmírnění následků některých majetkových křivd]. Nešlo přitom o případ, kdy osoba, která vydala předmětné pozemky, měla k tomuto majetku dispoziční právo umožňující jí převést vlastnické právo k těmto pozemkům na oprávněné osoby i mimo rámec restitučních předpisů, a proto mohla učinit autonomní projev vůle směřující k jejich vydání [srov. náleze ze dne 4. 11. 1998 sp. zn. II. ÚS 236/97 (N 133/12 SbNU 259)]. V daném případě byla nemovitost vydána právníkem osobou, které – bez ohledu na to, zda byla či nebyla povinnou osobou podle § 4 odst. 1 zákona o zmírnění následků některých majetkových křivd – svědčilo právo hospodaření s národním majetkem, v důsledku čehož byla omezena povinnostmi při této správě (zejména podle zákona č. 109/1964 Sb., hospodářský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 1991) a nemohla pozemky vydat bez zákonného důvodu. Již zjištěný rozpor dohod o vydání*

věci s § 10 odst. 4 zákona o zmírnění následků některých majetkových křivd podle Ústavního soudu dostatečně opodstatňuje závěr o jejich neplatnosti.“ [viz nálezn ze dne 22. 9. 2020 sp. zn. IV. ÚS 2856/19 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>)]. Na tomto základě Ústavní soud formuloval tuto část právní věty: „Vzhledem k tomu, že dohody o vydání věci podle § 5 odst. 2 zákona č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, ve znění zákona č. 137/1991 Sb., neměly povahu aktu veřejné moci, nýbrž šlo o dvoustranné právní úkony (nyní právní jednání) subjektů, z nichž žádný nebyl ve vztahu k tomu druhému ve vrchnostenském postavení, vztahovala se na ně obecná úprava občanskoprávních vztahů. Tento právní úkon (nyní právní jednání) tak mohl být neplatný podle § 39 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 509/1991 Sb., jestliže by svým obsahem nebo účelem odporoval zákonu nebo jej obcházel anebo se přičil dobrým mravům. Nelze ostatně připustit, aby případná nezákonnost těchto dohod nemohla mít žádný vliv na jejich platnost, protože by to fakticky otevíralo prostor pro zneužití tohoto institutu za jiným než zákonem stanoveným účelem.“

29. Tyto závěry lze přiměřeně použít i v nyní posuzované věci. Jak je výše uvedeno, předmětné pozemky jsou zastavěny stavbou ve vlastnictví stěžovatele. Jejich vydání tedy § 10 odst. 4 zákona č. 403/1990 Sb. podniku RKT neukládal. Podle Ústavního soudu (byť s přihlédnutím k jisté míře autonomní povahy uvedeného ustanovení) však smluvní strany uzavřením dohody o vydání předmětných pozemků zasáhly do majetkového postavení stěžovatele, minimálně tím, že znejistily jeho právo mít stavbu umístěnou na těchto pozemcích. Ústavnímu soudu je z jeho úřední činnosti známo (viz řízení o ústavní stížnosti vedené pod sp. zn. IV. ÚS 598/22), že vedlejší účastník se žalobou u okresního soudu domáhá po stěžovateli a po provozovateli teplárny bezdůvodného obohacení ve výši přesahující 80 mil. Kč. Při respektování výluky z naturální restituce podle § 10 odst. 4 zák. č. 403/1990 Sb. by k takovým sporům nedocházelo.

30. Stěžovatelova námitka, že ho katastrální úřad nepřibral jako účastníka řízení o předmětných pozemcích, je neopodstatněná, neboť stěžovatel nebere v úvahu v té době relevantní vymezení okruhu účastníků vkladového řízení (§ 4 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů), podle níž jimi byli účastníci toho právního úkonu, na jehož podkladě mělo být zapsáno právo do katastru.

## VI. Závěr

31. Na základě toho, co bylo shora uvedeno, dospěl Ústavní soud k závěru, že usnesením Nejvyššího soudu ze dne 12. 10. 2021 č. j. 28 Cdo 2694/2021-1345, I. a III. výrokem a částí II. výroku potvrzující I. a IV. výrok rozsudku okresního soudu ze dne 26. 5. 2020 č. j. 9 C 49/2006-1150 rozsudku krajského soudu ze dne 18. 3. 2021 č. j. 19 Co 312/2020-1261 a I. a IV. výrokem rozsudku okresního soudu ze dne 26. 5. 2020 č. j. 9 C 49/2006-1150 bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, jakož i jeho základní právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Proto Ústavní soud podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu v tomto rozsahu vyhověl ústavní stížnosti (I. výrok) a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu tato rozhodnutí, resp. jejich části zrušil (II. výrok). Podle § 44 zákona

o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci. Ve zbývajících částech (viz bod 13.) ústavní stížnost odmítl podle § 43 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu jako návrh opožděný a podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu jako návrh nepřípustný (III. výrok). Bude povinností obecných soudů, aby vázány právním názorem Ústavního soudu (čl. 89 odst. 2 Ústavy) znovu rozhodly o žalobě stěžovatele na určení vlastnického práva k předmětným pozemkům a jako předběžnou otázku posoudily platnost dohody o vydání ze dne 8. 2. 1999.

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.**

V Brně dne 19. dubna 2022

Josef Fiala  
předseda senátu