



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Jana Wintra, soudce zpravodaje Jaromíra Jirsy a soudce Pavla Šámala o ústavní stížnosti stěžovatelů **1) L. K., 2) I. M.**, zastoupených JUDr. Jiřím Hartmannem, advokátem sídlem Sokolovská 49/5, Praha 8, proti rozsudku Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 974/2023-532 ze dne 11. 7. 2023 a rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 10 Co 6/2020-357 ze dne 21. 4. 2021, ve znění opravného usnesení č. j. 10 Co 6/2020-431 ze dne 17. 5. 2022, za účasti **Nejvyššího soudu a Krajského soudu v Ústí nad Labem**, jako účastníků řízení, a dále **a) České republiky – Státního pozemkového úřadu** a **b) H. S.**, zastoupené JUDr. Andreou Vejběrovou, Ph.D., advokátkou sídlem Sokolovská 49/5, Praha 8, jako vedlejších účastnic řízení, takto:

I. Výroky II a III rozsudku Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 974/2023-532 ze dne 11. 7. 2023 byla porušena práva stěžovatelů na rovnost podle článku 1 Listiny základních práv a svobod, na soudní ochranu podle článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a na ochranu legitimního očekávání podle článku 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 10 Co 6/2020-357 ze dne 21. 4. 2021, ve znění opravného usnesení č. j. 10 Co 6/2020-431 ze dne 17. 5. 2022, v poměru mezi stěžovateli a Českou republikou – Státním pozemkovým úřadem byla porušena práva stěžovatelů na soudní ochranu podle článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a na ochranu legitimního očekávání podle článku 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

III. Rozhodnutí a jejich části se v rozsahu výroků I a II ruší.

IV. Ve zbývající části se ústavní stížnost odmítá.**V. Česká republika – Státní pozemkový úřad nemá právo na náhradu nákladů řízení před Ústavním soudem.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností se stěžovatelé domáhají zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí. Tvrdí, že jimi byla porušena jejich ústavně zaručená práva podle čl. 3 odst. 1, čl. 11 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod („Listina“).

2. Ústavní soud se v tomto nálezu zabýval – stručně vyjádřeno – tím, zda je ústavně souladný závěr soudů, podle něhož nárok restituenta zanikl, byla-li mu již poskytnuta finanční náhrada, přestože byla vyplacena v nezákonné (neúplné) výši.

II. Rekapitulace skutkového a procesního vývoje

3. Stěžovatelé (a jejich předchůdci) jsou oprávněné osoby podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů („zákon o půdě“). Spolu s vedlejší účastnicí b) [„žalobkyně H. S.“, společně „žalobci“] se v září 2018 obrátili na soud, neboť jim vedlejší účastnice a) [„Státní pozemkový úřad“ nebo „SPÚ“] dlouhodobě a soustavně odmítá přiznat finanční náhradu ve správné výši – za odňatý pozemek, který jim nebyl vydán a za který jim byla přiznána náhrada rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy – Pozemkového úřadu č. j. PÚ 580/02 ze dne 10. 10. 2002.

4. Okresní soud v Lounech („nalézací soud“) rozsudkem č. j. 12 C 168/2018-287 ze dne 15. 8. 2019, ve znění opravného usnesení č. j. 12 C 168/2018-320 ze dne 26. 11. 2019, nahradil projev vůle Státního pozemkového úřadu směřující k uzavření smlouvy s žalobci o převodu náhradních pozemků; současně uložil žalobcům doplatit Státnímu pozemkovému úřadu 44 763,64 Kč a rozhodl o nákladech řízení. Podle nalézacího soudu jsou žalobci oprávněnými osobami, jimž svědčil nárok na převod náhradních pozemků podle zákona o půdě. Zjistil, že žalobci se v roce 2018 obrátili na Státní pozemkový úřad s žádostí o přecenění nevydaného pozemku s tvrzením, že náhrada za něj nebyla poskytnuta ve správné výši. Následně nalézací soud dospěl k závěru, že ocenění nevydaného pozemku nebylo správné, neboť ke dni nabytí účinnosti zákona o půdě se nacházel na území hlavního města Prahy. Nevydaný pozemek tak měl být v souladu se závěry nálezu sp. zn. IV. ÚS 1088/12 ze dne 21. 5. 2013 (N 89/69 SbNU 397) oceněn podle vyhlášky č. 182/1988 Sb., o cenách staveb, pozemků, trvalých porostů, úhradách za zřízení práva osobního užívání pozemků a náhradách za dočasné užívání pozemků, ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb. („vyhláška č. 182/1988 Sb.“), částkou 250 Kč za m², nikoliv 20 Kč za m². Protože je podle nalézacího soudu postup Státního pozemkového úřadu při uspokojování restitučních nároků žalobců liknavý a svévolný, vznikl jim nárok na to, aby si vybrali zemědělské pozemky i mimo veřejné nabídky a podali žalobu o nahrazení projevu vůle Státního pozemkového úřadu – žalobě proto vyhověl.

5. K odvolání Státního pozemkového úřadu Krajský soud v Ústí nad Labem („odvolací soud“) ústavní stížností napadeným rozsudkem změnil rozsudek nalézacího soudu tak, že žalobu zamítl a rozhodl o nákladech řízení. Na rozdíl od nalézacího soudu považoval odvolací soud za významné, že stěžovatelka (její právní předchůdkyně) a stěžovatel místo náhradních pozemků uplatnili právo na poskytnutí peněžité náhrady podle § 16 odst. 1 zákona o půdě, s jejíž výší souhlasili a jež byla stěžovatelce vyplacena v roce 2003 a stěžovateli v roce 2006, zatímco žalobkyně H. S. na vypořádání svého restitučního nároku v roce 2012 přijala dva pozemky v celkové hodnotě 46 938 Kč. Za této situace nelze podle odvolacího soudu žalobě o převod vybraných náhradních pozemků mimo veřejnou nabídku Státního pozemkového úřadu vyhovět; vychází totiž z požadavku na přecenění restitučního nároku, který žalobci uplatnili s mnohaletým prodlením (v roce 2018) a který byl již dříve vypořádán. Odvolací soud poukázal na účel zákona o půdě, jímž je zmírnit následky některých křivd, nikoliv úplné napravení všech křivd. Smyslem zákona není nekonečné uplatňování nároků, další otevírání uzavřených nároků při změnách poměrů a způsobu oceňování nemovitostí; je třeba dodržet zásadu právní jistoty.

6. Proti rozsudku odvolacího soudu podali žalobci dovolání. Nejvyšší soud ústavní stížností napadeným rozsudkem zrušil rozsudek odvolacího soudu v meritorním výroku v rozsahu, v němž byl změněn rozsudek nalézacího soudu v poměru mezi Státním pozemkovým úřadem a žalobkyní H. S., tak, že se žaloba o nahrazení projevu vůle zamítá, jakož i v souvisejících závislých výrociích, a v tomto rozsahu věc vrátil odvolacímu soudu k dalšímu řízení; ve zbývajícím rozsahu dovolání odmítl. Podle Nejvyššího soudu závěr odvolacího soudu ve vztahu ke stěžovatelům odpovídá jeho ustálené rozhodovací praxi. Finanční náhrada za nevydané pozemky, která vzhledem ke svému charakteru nebyla odvislá od veřejných nabídek Státního pozemkového úřadu, mohla být oprávněným osobám poskytnuta snadněji a v podstatně kratších termínech než náhradní pozemky, není významné, zda tehdy poskytnutá náhrada odpovídá i měřítkům dnešním. Kvantifikace restitučního nároku našla svůj odraz ve výši poskytnuté finanční náhrady, vůči níž stěžovatelé včas a právně relevantním způsobem – uplatněním práva na její případné doplacení – nebrojili. Odvolacím soudem přijatý závěr se ovšem nemůže uplatnit při posuzování nároku žalobkyně H. S., která na rozdíl od stěžovatelů setrvala na zákonem privilegované naturální restituci a o finanční náhradu nežádala.

III. Argumentace stěžovatelů

7. Podstatu obsáhlé ústavní stížnosti stěžovatelů lze shrnout následovně:

8. Napadený rozsudek odvolacího soudu byl pro stěžovatele překvapivý. Odvolací soud zamítl žalobu stěžovatelů, aniž je poučil ve smyslu § 118a odst. 2 o. s. ř., že věc je možné po právní stránce posoudit jinak než podle jejich právního názoru a aniž je vyzval k doplnění vylíčení rozhodných skutečností. Nejvyšší soud tuto vadu nezhojil.

9. Dále stěžovatelé namítají, že nebylo provedeno dokazování k tomu, zda se vzdali svého práva či vyjádřili souhlas s oceněním nevydaného pozemku, a tedy i s výší poskytnuté náhrady. Odvolací soud opomenul důkazy provedené před nalézacím soudem, z nichž vyplynulo, že stěžovatelé svůj nesouhlas s oceněním jejich nároků opakovaně vyjádřili (odkazují mimo jiné na dopisy právní předchůdkyně stěžovatelky ze dne 4. 2. 2003 a ze dne 12. 3. 2003, v němž postup předchůdce Státního pozemkového úřadu popisuje jako „krutý“); nepřihlédl k nim ani Nejvyšší soud. Stěžovatelům není zřejmé, jak se měli proti ocenění jejich nároku bránit „včas a právně relevantním způsobem“,

neboť stanovení výše náhrady probíhá neformálně a není předmětem správního ani jiného řízení; jsou přesvědčeni, že jejich nárok nebyl uspokojen z důvodu liknavého a svévolného jednání Státního pozemkového úřadu, nikoliv z důvodu jejich neaktivity. Stěžovatelé postupovali vůči Státnímu pozemkovému úřadu ve shodě a dopis předchůdkyně stěžovatelky byl činěn s vědomím ostatních oprávněných osob ze stejného rozhodnutí.

10. Odvolací a Nejvyšší soud se odchýlily od dosavadní rozhodovací praxe. Podle stěžovatelů není patrné, z jakého ustanovení zákona o půdě (či jiného právního předpisu) má vyplývat, že oprávněná osoba nemá právo domáhat se správného ocenění nevydaného pozemku tak, aby byl ohodnocen v souladu se zákonem o půdě v případě, že jí v minulosti bylo poskytnuto částečné plnění formou finanční náhrady – to navíc za situace, kdy opačný závěr Nejvyšší soud vyslovil ve vztahu k žalobkyni H. S.

11. Stanovení výše restitučního nároku není otázkou „jednání“, jak predestinuje odvolací soud – oprávněným osobám náleží příslušná výše náhrady na základě zákona ve spojení s příslušnou oceňovací vyhláškou. Podle judikatury Nejvyššího i Ústavního soudu požadavek na přecenění hodnoty nevydaného pozemku nepředstavuje samostatné majetkové právo, jež by podléhalo promlčení. Ve věci stěžovatelů Státní pozemkový úřad v průběhu řízení námitku promlčení navíc nevzněl.

12. Odvolací i Nejvyšší soud přičítají stěžovatelům k tíži skutečnost, že Státní pozemkový úřad (jeho předchůdce) ocenil nevydaný pozemek chybně. Poskytnutí částečného plnění nemůže být pro posouzení otázky možnosti domáhat se správného určení náhrady za nevydaný pozemek rozhodná, není ani rozhodné, v jaké výši eviduje restituční nárok Státní pozemkový úřad. Stěžovatelé odkazují na jiné případy, v nichž bylo tamějším žalobcům za podobných okolností vyhověno (např. usnesení sp. zn. 28 Cdo 4173/2017 ze dne 24. 1. 2018 a sp. zn. 28 Cdo 4148/2019 ze dne 19. 2. 2020).

13. Výklad zaujatý Nejvyšším soudem v napadeném rozsudku diskriminuje jednu skupinu oprávněných osob (v daném případě stěžovatele) oproti skupině druhé (v daném případě žalobkyni H. S.). Podle stěžovatelů skutečnost, že zvolili alternativní (ale stále zákonem o půdě předvídaný) způsob uspokojení části svého nároku, nemůže vést k tomu, že jim bude poskytnuta násobně nižší náhrada než žalobkyni H. S., která zvolila náhradu formou náhradního pozemku.

14. V doplnění k ústavní stížnosti stěžovatelé popisují praktické dopady závěrů Nejvyššího soudu. Poukazují na případy jiných oprávněných osob v obdobné situaci a na postoj Státního pozemkového úřadu, který odmítá respektovat judikaturu Ústavního soudu, mimo jiné recentní nález sp. zn. IV. ÚS 2827/22 ze dne 15. 11. 2023.

IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

15. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu vyzval účastníky, aby se k ústavní stížnosti vyjádřili, a následně poskytl stěžovatelům možnost repliky.

IV. 1 Vyjádření odvolacího soudu

16. Odvolací soud nepovažuje ústavní stížnost za důvodnou; opakuje, že nárok stěžovatelů byl již vypořádán v roce 2003 dohodou o finanční náhradě a jejím převzetím.

IV. 2 Vyjádření Nejvyššího soudu

17. Nejvyšší soud ve vyjádření vyvrací námitku stěžovatelů, že napadená rozhodnutí byla pro ně překvapivá. Rozsudek odvolacího soudu by mohl být překvapivý jen tehdy, přihlížel-li by odvolací soud při rozhodování k něčemu jinému, než co bylo tvrzeno nebo jinak vyšlo najevo za řízení před nalézacím soudem nebo co za odvolacího řízení uplatnili účastníci. K objasnění skutkové stránky věci i při případném jiném právním názoru odvolacímu soudu postačovala v řízení uskutečněná tvrzení a navržené (provedené) důkazy. Pro rozhodnutí bylo podstatné zjištění, že stěžovatelé (v případě stěžovatelky její předchůdkyně) uplatnili právo na poskytnutí finanční náhrady, která jim byla vyplacena v letech 2003 a 2006. Stěžovatelé (a jejich předchůdci) tedy volili jiný způsob uspokojení nároku – náhradu finanční namísto naturální. Rozhodnutí soudu zohledňující uvedenou okolnost nelze vůči stěžovatelům (jejichž právní postavení není shodné s postavením žalobkyně H. S., která setrvala na zákonem privilegované náhradě *in natura*) považovat za porušení zákazu diskriminace a rovnosti účastníků soudního řízení.

18. Napadená rozhodnutí nejsou podle Nejvyššího soudu v rozporu s nálezy ani jinými rozhodnutími, jež byly vydány ve skutkově odlišných situacích, kdy se oprávněné osoby domáhaly uspokojení restitučního nároku převodem náhradních pozemků a kdy dříve nežádaly o poskytnutí finanční náhrady. Nejvyšší soud nesouhlasí ani s argumentací stěžovatelů, že v dané věci učinil „další restituční tečku“, že se zpronevěřil ustálené judikatuře v otázkách přecenění restitučních nároků či jejich promlčení a dostatečně nezohlednil smysl a účel restitučních předpisů. Jiné rozhodnutí v situaci stěžovatelů by kolidovalo i s principem právní jistoty a bylo by pobídkou k masívnímu přeceňování nároků, které – na podkladě žádosti oprávněných osob – byly před mnoha lety vypořádány právě tímto (jiným) způsobem plnění. Nejvyšší soud navrhuje, aby ústavní stížnost byla odmítnuta, případně zamítnuta.

IV. 3 Vyjádření Státního pozemkového úřadu

19. Podle Státního pozemkového úřadu ústavní stížnost nedosahuje ústavního rozměru, přesto se vyjádřil k jednotlivým námitkám. Napadená rozhodnutí nebyla překvapivá. Před obecnými soudy bylo prokázáno, že stěžovatelům byly vyplaceny finanční náhrady, což vyplývá z příslušných dohod o jejich poskytnutí. Ačkoliv právní předchůdkyně stěžovatelky vyjádřila politování nad způsobem ocenění jejího restitučního nároku, dobrovolně se rozhodla souhlasit s výší poskytnuté finanční kompenzace a vypořádat tímto svůj restituční nárok. Na uvedený případ tak nedopadá poučovací povinnost podle § 118a odst. 2 o. s. ř.

20. Výši restitučního nároku stěžovatelů stanovil SPÚ v roce 2002 v souladu s všeobecně přijímanou praxí a metodikou oceňování nevydaných pozemků. Právní závěr, že restituční nárok oprávněných osob zaniká splněním v případě poskytnutí finanční náhrady ve smyslu § 16 zákona o půdě, je již v judikatuře Nejvyššího soudu ustálen a odráží vůdčí zásadu soukromého práva – autonomii vůle. Tento postup potvrdil také Ústavní soud v usnesení sp. zn. II. ÚS 2716/11 ze dne 26. 10. 2011. Vyplacení finanční

náhrady ve výši zbývajících restitučního nároku představuje konečné vyřízení a uspokojení restitučního nároku, který tímto zaniká. Zánik závazku má přitom z hmotněprávního hlediska trvalý charakter; závazek tudíž není možné libovolně k podnětům stěžovatelů obnovovat a dále jej přeceňovat.

21. Odkazují-li stěžovatelé na judikaturu Nejvyššího soudu, podle níž požadavek na přecenění vypořádaného a dále trvajících restitučního nároku nepředstavuje samostatné majetkové právo a nepodléhá promlčení, pomíjejí, že tyto závěry nejsou aplikovatelné, neboť v tomto případě byl restituční nárok uspokojen a zanikl; právo na jeho přecenění tudíž nepřichází v úvahu. Žalobu stěžovatelé navíc podali až v roce 2018, tedy 13, resp. 15 let po úplném uspokojení jejich restitučních nároků. Nepřípadný je odkaz stěžovatelů také na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 4173/2017 a sp. zn. 28 Cdo 4148/2019, neboť v tamějších poměrech nebyl restituční nárok oprávněných osob vypořádán zcela, ale pouze částečně. Státní pozemkový úřad navrhuje, aby ústavní stížnost byla odmítnuta, popř. zamítnuta.

22. V souladu s § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu Státní pozemkový úřad navrhuje, aby byla stěžovatelům uložena povinnost nahradit mu náklady řízení.

IV. 4 Vyjádření žalobkyně H. S.

23. Žalobkyně H. S. se ve svém vyjádření ztotožňuje s ústavní stížností a rekapituluje a doplňuje její stěžejní argumenty. Napadená rozhodnutí založila mezi ní a stěžovateli neopodstatněné rozlišovací kritérium; své restituční nároky přitom uplatnili společně. Navrhuje proto, aby Ústavní soud ústavní stížnosti stěžovatelů vyhověl.

IV. 5 Replika stěžovatelů

24. Nejvyšší soud opomíjí podle stěžovatelů zásadní skutkové okolnosti případu, které rekapituluje. Podle stěžovatelů není nic nekonkrétního na jejich argumentaci, že Nejvyšší soud znemožnil nemalé skupině oprávněných, aby dosáhla zákonem přislíbené náhrady za křivdy, které jim a jejich předkům byly způsobeny v době nesvobody. Poukazuje-li Nejvyšší soud na skutečnost, že oprávněné osoby, které uspokojovaly své nároky ve veřejných nabídkách, byly vystaveny liknavosti a svévoli Státního pozemkového úřadu ve vztahu k nedostatečnosti těchto nabídek, pomíjí, že podle jeho judikatury je i nesprávné ocenění nevydaných pozemků samo o sobě liknavým a svévolným jednáním. Nic na tom nemění ani to, že výši nároku stanovil SPÚ v souladu s tehdy platnými metodikami, které tvořil sám.

25. Stěžovatelé poukazují na případ jiných oprávněných osob, které si na základě dohody o poskytnutí peněžité náhrady nechaly vyplatit finanční náhradu za nevydané pozemky, aby se následně úspěšně domáhaly uspokojení svých nároků (nesprávně oceněných) u obecných soudů. V jednom z těchto případů to potvrdil i Nejvyšší soud usnesením sp. zn. 28 Cdo 2663/2020 ze dne 16. 11. 2020.

26. Námitka SPÚ, že poskytnutím částečného plnění byl splněn celý dluh, nemá jakýkoli základ a je v rozporu s principem rovnosti. Navíc hodnota nevydaného pozemku je dána zákonem, nikoli stanoviskem Státního pozemkového úřadu. Žádný dluh nemůže zaniknout splněním v případě, kdy nebyl splněn řádně a úplně. Akceptace finanční

náhrady je právním jednáním, které je nutno podrobit výkladu; nelze z ní však dovodit vzdání se práva na plnění zbytku pohledávky.

IV. 6 Upuštění od ústního jednání

27. Ústavní soud nenařizoval ústní jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci. Nekonání ústního jednání odůvodňuje také skutečnost, že Ústavní soud nepovažoval za potřebné provádět dokazování (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

V. Předpoklady řízení před Ústavním soudem

28. Ústavní soud nejdříve posuzoval, zda návrh splňuje náležitosti předpokládané zákonem o Ústavním soudu. Ústavní stížností brojí stěžovatelé proti v záhlaví uvedeným rozhodnutím v celém rozsahu.

29. Proti výroku I rozsudku Nejvyššího soudu byla ústavní stížnost podána zjevně neoprávněnými osobami, neboť v tomto rozsahu bylo rozhodnuto o dovolání žalobkyně H. S. Ze stejného důvodu je třeba ústavní stížnost považovat za podanou zjevně neoprávněnými osobami proti výroku I rozsudku odvolacího soudu v rozsahu, v němž byl změněn rozsudek nalézacího soudu v poměru mezi Státním pozemkovým úřadem a žalobkyní H. S. tak, že se žaloba o nahrazení projevu vůle SPÚ uzavřít smlouvu o bezúplatném převodu pozemků s touto žalobkyní zamítá, jakož i proti závislým výrokům II a III rozsudku odvolacího soudu v části o náhradě nákladů řízení v poměru mezi žalobkyní H. S. a Státním pozemkovým úřadem.

30. Ve zbývající části byla ústavní stížnost podána oprávněnými osobami a včas (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu), není nepřípustná ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu; stěžovatelé jsou řádně zastoupeni advokátem (§ 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) a Ústavní soud je k projednání ústavní stížnosti příslušný.

VI. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

31. Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

32. Ve své rozhodovací praxi se Ústavní soud výkladem a aplikací restitučních předpisů zabýval v minulosti mnohokrát, a jeho judikatura je v této oblasti bohatá. Vyplynávají z ní obecná východiska a závěry, z nichž Ústavní soud vycházel i nyní; v rámci textové úspornosti je však Ústavní soud nebude zde rekapitulovat [odkázat lze např. na část VI. 1 a) nálezu sp. zn. I. ÚS 3039/20 ze dne 7. 12. 2021].

33. V projednávané věci není sporu o tom, že předmětný nevydaný pozemek měl být oceněn na 250 Kč za m² podle § 14 odst. 1 vyhlášky č. 182/1988 Sb., neboť se ke dni účinnosti zákona o půdě nacházel na území hlavního města Prahy (viz nálezu sp. zn. IV. ÚS 1088/12); místo toho byl oceněn na 20 Kč za m². Podstatou nynějšího posouzení není, zda nároky restituentů je obecně možné „přecenit“, byla-li jim již poskytnuta náhrada v nezákonné (nižší) výši, neboť taková možnost existuje v případě, kdy oprávněná osoba uspokojovala svůj restituční nárok formou vydání náhradního pozemku – tento závěr v nynější věci Nejvyšší soud aplikoval ve vztahu k žalobkyni H. S., která od počátku žádala o vydání náhradních pozemků a které již v minulosti byly dva pozemky poskytnuty. Podle Nejvyššího soudu jej však nelze uplatnit v případě

stěžovatelů, kteří původně žádali o poskytnutí finanční náhrady a jejichž restituční nároky zanikly. Stejný závěr ve vztahu ke všem žalobcům učinil odvolací soud.

34. Ústavní soud se proto zabýval tím, zda je ústavně konformní rozlišovat mezi restituenty, kteří žádali o vydání náhradních pozemků, a restituenty, kteří žádali o poskytnutí finanční náhrady – a to konkrétně v návaznosti na otázku, zda má forma původně zvolené náhrady vliv na případný zánik jejich vadně oceněných a částečně uspokojených restitučních nároků. Ústavní soud odpovídá, že nikoliv.

35. Nejprve Ústavní soud vysvětlí, že nelze činit rozdíly mezi oprávněnými osobami podle jimi zvolené formy náhrady, byl-li jejich nárok vadně oceněn [VI. 1]. Dále odůvodní, proč restituční nárok nezanikl, byť oprávněné osobě byla vyplacena finanční náhrada v nezákonné (neúplné) výši [VI. 2]. Ústavní soud se rovněž stručně vyjádří k ostatním námitkám [VI. 3].

VI. 1 Rozdílné zacházení s oprávněnými osobami podle zvoleného způsobu náhrady

36. Stěžovatelé namítají, že napadenými rozhodnutími bylo porušeno právo na rovné zacházení podle čl. 3 odst. 1 Listiny. O rozpor s tímto ustanovením Listiny podle Ústavního soudu jít nemůže, neboť odlišné právní postavení skupin restituentů není tzv. podezřelým rozlišovacím kritériem [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/19 ze dne 1. 10. 2019 (N 168/96 SbNU 144; 303/2019 Sb.), zejm. bod 51].

37. Ústavní soud – vázán petitem ústavní stížnosti, nikoliv jejím odůvodněním – výklad Nejvyššího soudu podrobil přezkumu z pohledu toho, zda jím byla porušena práva stěžovatelů na rovnost podle čl. 1 Listiny, kterou Ústavní soud chápe jako obecný zákaz diskriminace a jako zásadu všeobecné rovnosti před zákonem, z níž plyne požadavek na zákaz libovůle při rozlišování mezi subjekty v přístupu k určitým právům a jejich ochraně (srov. nález sp. zn. II. ÚS 2925/20 ze dne 15. 11. 2021). Ústavní soud v této souvislosti hodnotí, zda stěžovatel nebyl podroben takové právní úpravě, popř. jejímu výkladu či aplikaci, které by nesledovaly legitimní cíl, nebo by jej nemohly dosáhnout (srov. nález sp. zn. II. ÚS 2720/21 ze dne 24. 5. 2022).

38. Z argumentace Nejvyššího soudu vyplývá, že existují dvě kategorie oprávněných osob: a) restituenti, jejichž restituční nárok byl částečně vypořádán formou naturální náhrady podle § 11a odst. 1 zákona o půdě; b) restituenti, jejichž restituční nárok byl částečně vypořádán formou finanční náhrady podle § 16 odst. 1 zákona o půdě. V obou případech jde podle Ústavního soudu o osoby ve srovnatelném právní postavení – oprávněné osoby domáhající se uspokojení svého restitučního nároku v zákonné výši.

39. Rozdílné zacházení bylo stěžovatelům (osobám ve druhé kategorii) k tíži, neboť vedlo k jejich neúspěchu v řízení, přinejmenším z pohledu výsledku dovolacího řízení. Naopak žalobkyni H. S. (osobě v první kategorii) podle Nejvyššího soudu soudní ochrana proti liknavému či svévolnému postupu Státního pozemkového úřadu náleží.

40. Jde-li o důvody pro nastíněné rozdílné zacházení, nelze podle Ústavního soudu seznat, jaké toto rozlišení sleduje cíl a zda jej lze považovat za legitimní. Není to zřejmé z napadeného rozsudku Nejvyššího soudu a nevyplývá to ani – při zohlednění smyslu a

účelu restitučního zákonodárství – ze zákonné úpravy. Ustanovení § 11a ani § 16 zákona o půdě s volbou náhrady odlišné důsledky nespojují.

41. V podstatě jediným důvodem pro rozdílné zacházení je podle Nejvyššího soudu to, že finanční náhrada je „v pořadí až druhým, subsidiárním nárokem“, tedy že oprávněné osoby se v první řadě mohou domáhat náhradních pozemků, což bylo i úmyslem zákonodárce. V obecné rovině mu lze dát za pravdu. Nicméně, subsidiární charakter finanční náhrady neznačí, že je oproti ní naturální způsob privilegovaný a že jí nenáleží shodná právní ochrana. Subsidiarita pouze vyjadřuje posloupnost, z níž se má při uspokojování restitučních nároků vycházet. Odlišnost jednotlivých forem náhrad spočívá ve způsobu jejich uplatnění a následných postupů vedoucích k jejich poskytnutí. Podstata a výše restitučního nároku tím ale zůstává nedotčena.

42. Připustila-li judikatura, že na základě dohody oprávněné osoby a subjektu povinného k poskytování náhrad je možné učinit předmětem náhrady peněžité plnění bez dalšího (srov. stanovisko Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 36/95 ze dne 19. 12. 1995), nelze klást stěžovatelům k tíži, že jim byla na jejich žádost místo náhradních pozemků poskytnuta finanční náhrada, čímž byl její subsidiární charakter potlačen.

43. Dále není zřejmé, v čem spočívá Nejvyšším soudem dovozovaná „privilegovanost naturální restituce“ (myšleno patrně ve smyslu naturální náhrady, neboť jedinou naturální restitucí je vrácení odňatého majetku). Je třeba zdůraznit, že v případě obou forem náhrad za nevydaný pozemek se uspokojuje povahou totožný restituční nárok, v případě žalobců dokonce deklarovaný jedním rozhodnutím. Nároky všech oprávněných osob vyplývají ze zákona o půdě, jejich postavení je rovné a přísluší jim stejná práva a povinnosti. Kvalita restitučního nároku nemůže být horší jen proto, že se oprávněná osoba rozhodla jej uspokojovat jiným – právem aprobovaným – způsobem.

44. Na uvedeném nic nemění konstatování Nejvyššího soudu – bez ohledu na jeho správnost –, že finanční náhrada za nevydané pozemky nebyla odvislá od veřejných nabídek Státního pozemkového úřadu a mohla být oprávněným osobám poskytnuta snadněji a v podstatně kratších termínech než náhradní pozemky. Ani ze skutečnosti, že postup pro poskytnutí finanční náhrady mohl být oproti naturální náhradě v některých ohledech pro oprávněné osoby jednodušší, totiž nelze usuzovat, že by osoby žádající o finanční náhradu měly být znevýhodněny v právu na správné (zákonné) vyčíslení jejich restitučního nároku. Nelze pominout ani to, že oprávněné osoby mohly přijmout finanční náhradu pod tíhou mnohaletého restitučního procesu, který nespěl ke konci v dohledné době.

45. Restituční řízení se nesmí podobat loterii (viz nález sp. zn. IV. ÚS 1088/12, bod 12): ani osoby žádající o náhradní pozemky, ani osoby žádající o finanční kompenzaci neměly v době (prvního) uplatnění restitučního nároku jistotu, jakým způsobem se bude na jimi zvolené náhrady v budoucnu pohlížet. Nelze potom jedné skupině restituentů s odstupem doby sdělit, že „mají smůlu“, jestliže nezvolili ten „správný“ způsob náhrady. Je znakem právního státu zajistit osobám ve stejném právním postavení shodnou právní ochranu [srov. nález sp. zn. III. ÚS 252/04 ze dne 25. 1. 2005 (N 16/36 SbNU 173) a nález sp. zn. II. ÚS 566/05 ze dne 20. 9. 2006 (N 170/42 SbNU 455); srov. obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 35/17 ze dne 19. 6. 2018 (N 112/89 SbNU 655; 135/2018 Sb.), body 70 a 73].

46. Přiměřeně se uplatní i závěry nálezu sp. zn. II. ÚS 4139/16 ze dne 18. 7. 2017 (N 129/86 SbNU 205), podle něhož je bez významu, že zákon o půdě na rozdíl od zákona o mimosoudních rehabilitacích umožňoval vydání náhradního pozemku. Z hlediska účelu finanční náhrady a souvisejícího požadavku její přiměřenosti a rozumnosti jde totiž o odlišnost formální. Opačný výklad by mohl znamenat, že stát oprávněným osobám fakticky přestane nabízet adekvátní pozemky a místo toho bude jejich čtvrt století trvajícím nárok vypořádávat prostřednictvím bagatelních částek (viz bod 50 odkazovaného nálezu). Z uvedeného plyne, že z hlediska jejich účelu (jímž je uspokojení restitučního nároku) není možné mezi finanční a naturální náhradou činit rozdíly; nelze tudíž činit rozdíl ani mezi oprávněnými osobami podle jimi zvolené formy náhrady co do rozsahu soudní ochrany proti liknavému a svévolnému postupu Státního pozemkového úřadu.

47. Ústavní soud uzavírá, že neshledal žádný, natož legitimní důvod, proč by jedné skupině restituentů měla být oproti jiné upřena soudní ochrana (čl. 36 odst. 1 Listiny) jejich restitučního nároku. V projednávané věci tak Nejvyšší soud svým výkladem a aplikací restitučních předpisů podrobil stěžovatele bez legitimního cíle (neodůvodněně) nerovné ochraně dotčeného základního práva, která naplňuje znaky tzv. neakcesorické nerovnosti (čl. 1 Listiny), čímž porušil požadavek vyloučení libovůle při odlišování subjektů a ochrany jejich práv.

48. Obecně proto platí: Z hlediska práva na ochranu a uspokojení restitučního nároku nelze činit rozdíl mezi oprávněnými osobami, které žádají o naturální náhradu podle § 11a odst. 1 zákona o půdě, a oprávněnými osobami, které žádají o finanční náhradu podle § 16 odst. 1 zákona o půdě. Jejich postavení je rovné.

VI. 2 Vliv poskytnutí (částečné) finanční náhrady na existenci restitučního nároku

49. Restituční nárok přísluší všem oprávněným osobám podle zákona o půdě. Právo na jeho uspokojení vyplývá přímo ze zákona, který stanoví jednotlivé formy náhrad. Ocenění restitučního nároku Státním pozemkovým úřadem je pouze jeho administrativním úkonem, neprobíhá žádné správní řízení a ohledně výše nároku není vydáváno žádné správní rozhodnutí. Pro určení výše restitučního nároku oprávněné osoby je rozhodující charakter a cena odňatých a nevydaných pozemků (§ 16 odst. 1 a § 28a zákona o půdě), nikoliv nesprávná interní evidence SPÚ.

50. Výše finanční náhrady je upravena v § 28a zákona o půdě, podle něhož se náhrady – nestanoví-li zákon jinak – poskytují v cenách platných ke dni 24. 6. 1991, a to u věcí nemovitých v cenách podle vyhlášky č. 182/1988 Sb. Původně panoval názor, že finanční náhrada neplní účel hodnotového ekvivalentu za nevydaný pozemek, a její funkce je tedy symbolická. Ústavní soud ovšem nálezem sp. zn. II. ÚS 4139/16 význam finanční náhrady posunul tak, že má umožnit odstranění či zmírnění křivd způsobených komunistickým režimem srovnatelným způsobem jako při vydání věci; musí být tedy s ohledem na účel restitučních předpisů přiměřená a rozumná. Tyto závěry Ústavní soud výslovně aproboval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/19 ze dne 12. 1. 2021 (N 4/104 SbNU 36; 81/2021 Sb.), v němž posuzoval ústavnost § 16 odst. 1 zákona o půdě ve slovech „stanovené podle § 28a“ (srov. též náleze sp. zn. Pl. ÚS 35/17).

51. Z ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu vyplývá, že Státní pozemkový úřad má povinnost evidovat restituční nároky oprávněných osob ve správné výši (viz usnesení

sp. zn. 28 Cdo 536/2022 ze dne 1. 3. 2022 či sp. zn. 28 Cdo 1562/2022 ze dne 7. 6. 2022). Jako liknavý či svévolný postup ztěžující uspokojení restitučního nároku lze považovat i nesprávné ocenění odňatých a nevydaných pozemků (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 155/2016 ze dne 21. 6. 2016).

52. Ústavní soud v poměrech projednávané věci dospěl k závěru, že restituční nárok stěžovatelů částečným plněním nezankl ani zaniknout nemohl. Od jeho vzniku měla být jeho hodnota stanovena podle charakteru odňatého pozemku, tedy za pozemek nacházející se na území hlavního města Prahy, což nesporně ani Státní pozemkový úřad. Ocenil-li SPÚ (či jeho předchůdce) restituční nárok stěžovatelů v rozporu se svou zákonnou povinností nižší částkou, stěžovatelům přesto ze zákona plynul nárok na poskytnutí náhrady ve správné výši, a to již od počátku (*ex tunc*). Není rozhodné, v jaké výši jej Státní pozemkový úřad ke dni žádosti o poskytnutí finanční náhrady evidoval a jakou finanční náhradu stěžovatelům poskytl. Částečným plněním dluh (obecně) nezankl a není žádný důvod, aby zanikl restituční nárok; tím spíše proto, že na jedné straně stojí stát plnící své zákonné povinnosti a na druhé straně restituent, jehož křivdy (a křivdy jeho předchůdců) se stát snaží odčinit. Opačný výklad by vedl k protiústavním důsledkům, především by byl v rozporu se smyslem a účelem restitučních předpisů.

53. Podle Ústavního soudu je nezbytné rozlišovat, zda se oprávněné osoby domáhají uspokojení zbývající výše restitučního nároku, který byl z důvodu vadného (nezákonného) postupu vyplacen v neúplné výši, či zda se domáhají navýšení restitučního nároku s tím, že její výši nepovažují za přiměřenou a rozumnou. V nyní projednávané věci jde o případ první. Stěžovatelé se nedomáhají vydání náhradních pozemků ve výši, která by odpovídala jejich představám o současné tržní hodnotě odňatých pozemků. Nenamítají ani, že podle vyhlášky určená hodnota není přiměřená. Neotvírají tak již jednou vypořádaný restituční nárok. Žádají pouze rozdíl mezi původním oceněním odňatých pozemků a oceněním správným, a to ke dni účinnosti zákona o půdě. Nejde ani o případ, kdy by restituční nároky byly stěžovatelům postoupeny.

54. Není navíc zřejmé, jak měli stěžovatelé proti poskytnuté výši finanční kompenzace brojit „včas a právně relevantním způsobem“. Tímto relevantním způsobem může být podle Ústavního soudu i žaloba o nahrazení projevu vůle, kterou se oprávněné osoby domáhají uspokojení svých restitučních nároků. Proč jím má být pouze uplatnění práva na doplacení finanční náhrady, není v napadeném rozsudku Nejvyššího soudu uvedeno. Není přitom vyloučeno, že oprávněné osoby mohou jednotlivé způsoby náhrad i kombinovat; zákon o půdě nic takového nezakazuje – i stěžovatelé odkazují na případy, kdy takovou možnost Nejvyšší soud (byť nevýslovně) aproboval. O jakou lhůtu má jít, kdy má začít plynout a jaké jsou její důsledky, Nejvyšší soud neuvádí.

55. Argumentace Nejvyššího soudu je v tomto směru navíc vnitřně nekonzistentní. Na jednu stranu Nejvyšší soud zdůrazňuje odlišnou povahu jednotlivých forem náhrad a vysvětluje, proč nároky oprávněných osob, kterým již byla poskytnuta finanční náhrada, zanikly, na druhou stranu připouští, že přecenění jejich nároků je možné, učiní-li tak včas a právně relevantním způsobem.

56. Odkaz Státního pozemkového úřadu na usnesení sp. zn. II. ÚS 2716/11 ze dne 26. 10. 2011 (na které odkazuje rovněž Nejvyšší soud ve svém rozsudku) je nepřipadný.

V tamější věci byla žaloba zamítnuta, neboť byla vznesena námitka promlčení; nešlo o to, že restituční nárok zanikl. Mimoto Ústavní soud není závěry svých usnesení vázán (srov. čl. 89 odst. 2 Ústavy a § 23 zákona o Ústavním soudu *a contrario*). Nelze rovněž odhlédnout ani od nálezové judikatury Ústavního soudu týkající se uplatnění námitky promlčení v restitučních sporech [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 1688/09 ze dne 29. 10. 2009 (N 229/55 SbNU 155)].

57. Vycházel-li odvolací soud ze skutkového závěru (z něhož vycházel i Nejvyšší soud), že stěžovatelé s poskytnutou finanční náhradou souhlasili, a tudíž jejich restituční nárok zanikl splněním, jde o ústavně nevyhovující úvahu z následujících důvodů:

58. V první řadě není zřejmé, na základě jakých konkrétních skutkových zjištění odvolací soud učinil závěr, že stěžovatelé s vyšší poskytnuté finanční náhrady souhlasili. Podle skutkových zjištění nalézacího soudu naopak vyplývá, že žalobci s oceněním svého nároku nesouhlasili a domáhali se správného ocenění již od roku 2003 (viz bod 9 rozsudku nalézacího soudu). Zda stěžovatelé s vyšší poskytnuté finanční náhrady souhlasili či nikoli, není navíc bez dalšího rozhodující.

59. Ze skutkových zjištění soudů především nevyplývá, že by stěžovatelé výslovně a jednoznačně projevili vůli se práva na uspokojení zbývajících částí restitučního nároku vzdát či že přijetím finanční náhrady považují svůj restituční nárok v celém rozsahu za vypořádaný (popř., že uzavřeli v tomto směru dohodu). Za takový projev vůle nelze považovat, že požádali a přijali finanční náhradu v nižší výši, než původně uplatňovali. Platí totiž, že případný sporný úkon, který je zjevně proti zájmům oprávněných osob, nelze vyložit k jejich tíži [srov. nález sp. zn. I. ÚS 755/06 ze dne 10. 12. 2008 (N 219/51 SbNU 725)].

60. I kdyby snad bylo možné projevení této či obdobné vůle ze skutkových zjištění jednoznačně dovodit, bylo by třeba její účinky zhodnotit s ohledem na konkrétní okolnosti. Zásada autonomie vůle je v oblasti restitucí modifikována účelem a smyslem restitučních předpisů, neboť nejde o typický soukromoprávní vztah mezi rovnými stranami (viz nález sp. zn. I. ÚS 755/06). Obdobně je bez relevance dohoda mezi oprávněnou a povinnou osobou, která vede pouze ke zkrácení práv restituenta (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3042/2015 ze dne 4. 5. 2016). Bylo by nemravné, aby stát, který v rozporu se svou zákonnou povinností poskytl restitucentům finanční náhradu v nesprávné výši (na což v nynější věci upozorňovala přinejmenším předchůdkyně stěžovatelky), těžil z toho, že restituenti tuto náhradu přijali.

61. Ústavní soud uzavírá, že stěžovatelům vznikl nárok podle zákona o půdě za nevydaný pozemek, který se ke dni účinnosti zákona o půdě nacházel na území hlavního města Prahy. Je tedy nezbytné jim poskytnout odpovídající náhradu, nikoliv hledat způsoby, jak jim v poskytnutí zákonem stanovené náhrady zabránit. Tím, že obecné soudy považovaly restituční nároky stěžovatelů za vypořádané a zaniklé, jim odepřely soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny) a porušily jejich legitimní očekávání, že jejich restituční nároky budou uspokojeny v zákonem stanoveném rozsahu (čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod).

62. Obecně proto platí: Žádostí o finanční náhradu podle § 16 odst. 1 zákona o půdě a jejím poskytnutím v neúplné (částečné) výši restituční nárok nezaniká,

nebyl-li zjištěn jednoznačný projev vůle oprávněné osoby se zbytku restitučního nároku vzdát. V případě zjištění takové vůle, je třeba vzhledem k okolnostem věci posoudit, zda jí lze přiznat příslušné právní účinky.

VI. 3 Ostatní námitky

63. Námitku překvapivosti neshledal Ústavní soud důvodnou, neboť posouzení odvolacího soudu mohli stěžovatelé předjímat s ohledem na odvolání Státního pozemkového úřadu (resp. jeho doplnění na č. 1. 316), v němž mimo jiné namítal, že nároky stěžovatelů již byly vypořádány. Posoudil-li následně odvolací soud skutkový stav tak, že nároky stěžovatelů již byly vypořádány a zanikly, nemohlo jít pro stěžovatele o překvapivé rozhodnutí, a to bez ohledu na správnost či ústavnost takového závěru.

64. Dalšími námitkami se Ústavní soud samostatně nezabýval, neboť pro zrušení napadených rozhodnutí postačí již důvody vyložené výše.

65. Pro úplnost Ústavní soud dodává, že se v nyní projednávané věci nezabýval tím, zda lze postup Státního pozemkového úřadu při uspokojování restitučních nároků stěžovatelů považovat za liknavý, popř. svévolný či v jaké konkrétní výši restituční nárok stěžovatelům svědčí – to je na posouzení obecných soudů. Neřešil ani otázku promlčení restitučních nároků a práva na jejich přecenění, neboť na tom napadená rozhodnutí založená nejsou.

VII. Závěr

66. Ústavní soud si je plně vědom, že smyslem restitučního zákonodárství není napravení veškerých újem a nekonečné uplatňování a přečeňování restitučních nároků v situaci, kdy od účinnosti zákona o půdě uplynulo více než třicet let – to není podstata a hlavní závěr tohoto nálezu. Není ovšem přijatelné, aby stát, který se zavázal způsobené křivdy zmírnit, vadným postupem ocenil restituční nároky oprávněných osob v nižší výši, než jim podle zákona náleží, a následně jim odmítal poskytnout odpovídající náhradu; tím spíše v situaci, kdy jiným oprávněným osobám ochranu práva na poskytnutí náhrady ve správné výši přiznává.

67. Z výše uvedených důvodů proto Ústavní soud ústavní stížnosti stěžovatelů částečně vyhověl a napadená rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu ve výroku III uvedeném rozsahu zrušil, neboť jimi byla porušena ústavně zaručená práva stěžovatelů na rovnost (čl. 1 Listiny), soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny) a ochranu legitimního očekávání (čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod).

68. Ve zbývající části odmítl Ústavní soud ústavní stížnost jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu.

69. Vzhledem k výsledku řízení nemůže mít Státní pozemkový úřad právo na náhradu nákladů řízení před Ústavním soudem (§ 64 odst. 4 zákona o Ústavním soudu).

70. V dalším řízení bude úkolem odvolacího soudu věc znovu projednat a rozhodnout. Vázán při tom bude právními názory Ústavního soudu vyjádřenými

v tomto nálezu: zejména zohlední, že žádost stěžovatelů o finanční náhradu a její přijetí v určité výši bez dalšího neznamená, že se vzdali práva na uspokojení svých restitučních nároků ve zbývajícím rozsahu. V rámci svého posouzení nebude činit neopodstatněné rozdíly mezi nároky stěžovatelů a žalobkyně H. S.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 22. května 2024

Jan Witr
předseda senátu