



ČESKÁ REPUBLIKA

N Á L E Z

Ústavního soudu

J m é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudců Josefa Fialy a Milana Hulmáka (soudce zpravodaje) o ústavní stížnosti stěžovatelky **České republiky – Státního pozemkového úřadu**, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3 – Žižkov, zastoupené JUDr. Adamem Rakovským, advokátem, sídlem Václavská 316/12, Praha 2 – Nové Město, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. října 2023 č. j. 28 Cdo 3011/2023-338, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. května 2023 č. j. 35 Co 79/2023-305, ve znění opravného usnesení ze dne 25. července 2023 č. j. 35 Co 79/2023-315 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 17. ledna 2023 č. j. 28 C 291/2021-262, za účasti **Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 5**, jako účastníků řízení, a **Z. Č.**, zastoupeného JUDr. Danielem Honzíkem, advokátem, sídlem Londýnská 674/55, Praha 2 – Vinohrady, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 25. října 2023 č. j. 28 Cdo 3011/2023-338, bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. října 2023 č. j. 28 Cdo 3011/2023-338, se ruší.

III. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I.

Skutkové okolnosti a obsah napadených rozhodnutí

1. Stěžovatelka se ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí obecných soudů s tvrzením, že porušily její ústavně zaručená práva zakotvená v čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. V posuzované věci jde o jednu z větví restituční kauzy tzv. B. Vedlejší účastník – právní nástupce původního restituenta spolu s dalšími (všichni uzavřeli v roce 2010 dohodu o sdružení restitučních nároků) uplatňovali u Pozemkového úřadu Praha (dále jen „pozemkový úřad“) nárok na vydání pozemků, a to jako závětní dědici po všech třech potomcích J. B. [ve smyslu § 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen „zákon o půdě“)]. Pozemkový úřad vícero rozhodnutími rozhodl, že všichni jsou oprávněnými osobami podle § 4 zákona o půdě, avšak všechny nárokové pozemky nebylo možné vydat. Náhradou za tyto nevydané pozemky měli všichni restituenti obdržet jiné (náhradní) pozemky postupem podle § 11 odst. 2, § 17 a § 16 zákona o půdě, tedy na základě bezúplatné smlouvy o převodu náhradního pozemku. Obvodní soud pro Prahu 5 rozsudkem ze dne 13. 5. 2013 č. j. 18 C 187/2020-520, k žalobě vedlejšího účastníka nahradil vůli státu při uzavření bezúplatné smlouvy a tento se stal vlastníkem řady pozemků v katastrálním území Lochkov (byla uzavřena dohoda o bezúplatném převodu těchto pozemků).

3. Správní rozhodnutí pozemkového úřadu týkající se vydání pozemků byla předmětem trestního řízení vedeného u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 45 T 9/2019. V rámci trestního řízení bylo mj. konstatováno, že vedlejší účastník není osobou oprávněnou k majetku původního vlastníka J. M. B., protože je závětním dědicem pouze po jeho dvou potomcích. Dotčené nemovitosti proto byly v průběhu trestního řízení rozhodnutím soudu uloženy do úschovy. Bývalí úředníci pozemkového úřadu byli v této souvislosti odsouzeni za trestný čin zneužití pravomoci veřejného činitele. Stěžovatelka následně podala žalobu na určení vlastnického práva k neprávem převedeným náhradním pozemkům, protože vedlejší účastník nabyt vlastnické právo k náhradním pozemkům neoprávněně. Vedlejší účastník se podle stěžovatelky bezdůvodně obohatil ve smyslu § 451 odst. 2 tehdy platného zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen „zákon č. 40/1964 Sb.“).

4. Obvodní soud pro Prahu 5 (dále jen „obvodní soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu na určení, že stěžovatelka je vlastníkem v něm blíže specifikovaných pozemků v katastrálním území Lochkov. Soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího soudu poukázal na to, že rozhodnutí o nahrazení souhlasu s převodem náhradních pozemků podle zákona o půdě představuje konstitutivní akt, v důsledku něhož se nabyvatel stává vlastníkem vydávaného majetku, a to ke dni právní moci dotčeného rozhodnutí. Jelikož byl pravomocným soudním rozhodnutím nahrazen projev vůle stěžovatelky s uzavřením smlouvy o převodu náhradních pozemků a toto rozhodnutí nebylo nikdy změněno, je pro soud závazné a brání soudu, aby v následném sporu mezi týmiž účastníky samostatně a opětovně posuzoval stejnou otázku, neboť by to znamenalo, že by se odchýlil od již pravomocně stanoveného právního následku.

5. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným rozsudkem potvrdil rozsudek obvodního soudu. Uvedl, že konečné meritorní rozhodnutí soudu, jímž se ukládá stěžovateli povinnost uzavřít s oprávněnou osobou smlouvu o bezúplatném převodu náhradního pozemku a které je ve smyslu § 159a odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „občanský soudní řád“), pro soud závazné, není rozhodnutím nahrazujícím prohlášení vůle dle § 161 odst. 3 občanského soudního řádu, nýbrž rozhodnutím státního orgánu o nabytí vlastnictví, podle něhož se oprávněná osoba stává vlastníkem pozemku již dnem jeho právní moci. Bez zrušení tohoto soudního rozhodnutí nelze vlastnictví z tvrzených důvodů zpochybnit. Uvedené smlouvy (vtělené do rozsudku) nelze s ohledem na shora uvedené považovat za soukromoprávní smlouvu, ale za rozhodnutí státního orgánu o nabytí vlastnictví, a tudíž se nelze zabývat otázkou platnosti těchto smluv.

6. Nejvyšší soud napadeným usnesením dovolání stěžovatelky odmítl. Konstatoval, že závěry soudů nižších instancí nejsou v rozporu s jeho ustálenou rozhodovací praxí. Dovolání přitom neshledal přípustným ani pro řešení právní otázky, lze-li u smlouvy o bezúplatném převodu vlastnického práva k náhradnímu pozemku, k jejímuž uzavření je nahrazen projev vůle povinné osoby pravomocným soudním rozhodnutím, uvažovat o její neplatnosti, ani otázky charakteru (povahy) pravomocného soudního rozhodnutí o nahrazení projevu vůle povinné osoby uzavřít s oprávněnou osobou smlouvu o bezúplatném převodu náhradních pozemků. Z rozhodovací praxe Nejvyššího soudu plyne, že pravomocné soudní rozhodnutí o nahrazení projevu vůle povinné osoby k uzavření smlouvy o bezúplatném převodu vlastnického práva k náhradnímu pozemku oprávněné osobě je nabývacím titulem vlastnického práva oprávněné osoby. Vzhledem k tomu nelze podle soudu založit přípustnost dovolání ani pro řešení otázky, lze-li u smlouvy o bezúplatném převodu vlastnického práva k náhradnímu pozemku (k jejímuž uzavření je nahrazen projev vůle povinné osoby pravomocným soudním rozhodnutím) uvažovat o její neplatnosti z důvodu tvrzeného zneužití skutkového omylu druhé smluvní strany (jez je svou povahou dílčí otázkou ve vztahu k obecnější otázce rozhodovací praxi dovolacího soudu již konstantně řešené).

II.

Argumentace stěžovatelky

7. Stěžovatelka namítá, že obecné soudy jí upřely možnost domáhat se vydání bezdůvodného obohacení a zabránily obnově jejího vlastnictví k vydaným nemovitostem, jelikož rozhodly, že bezdůvodného obohacení (spočívajícího v převodu pozemku) se nelze domoci žalobou na určení vlastnictví a současně, že její vlastnictví nekonstituuje smlouva vtělená do výroku rozsudku o nahrazení projevu vůle, ale samotný rozsudek. Vedlejší účastník však podle stěžovatelky tzv. přečerpal restituční nárok, jelikož využil omylu tehdejšího pozemkového úřadu o tom, že je (spolu s dalšími) osobou oprávněnou podle zákona o půdě. Stěžovatelka nesouhlasí se závěry obecných soudů a tvrdí, že smyslem a účelem rozsudku nahrazujícího projev vůle je, aby byla namísto žalované (zde stěžovatelky) nahrazena její vůle, kterou neprojevila, ačkoliv k tomu byla povinna. Právním titulem nabytí vlastnického práva je tudíž smlouva, nikoliv soudní rozhodnutí. Proto je relevantní, že vedlejší účastník při získávání pozemku zneužil podstatného skutkového omylu stěžovatelky (způsobeného nesprávnými rozhodnutími o nevydání pozemků vedlejšímu účastníkovi a dalším osobám, které s ním sdružili svůj nárok).

8. Dále stěžovatelka tvrdí, že rozsudek o nahrazení projevu vůle nevytváří překážku věci rozhodnuté pro přezkoumání restitučního nároku, posouzení vzniku bezdůvodného obohacení nebo určení, že je vlastníci pozemku stěžovatelka. Z napadených rozhodnutí vyplývá absurdní závěr, že se stěžovatelka sice může domáhat vydání bezdůvodného obohacení, ale nemůže tak činit žalobou na určení vlastnického práva.

9. Na závěr ústavní stížnosti stěžovatelka shrnuje, že právní závěry obecných soudů jsou nesmyslné a neplatné, protože rozsudek na nahrazení projevu vůle nemůže mít jinou povahu, než že právní mocí takového rozsudku je nahrazen projev její vůle. Nejde o rozhodnutí státního orgánu o nabytí vlastnictví a tím méně může být rozhodnutím, jehož právní mocí dochází k originárnímu nabytí vlastnického práva vedlejším účastníkem.

III.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

10. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností. Ústavní soud ustáleně vychází z předpokladu, že stát může být nositelem základních práv, nevystupuje-li v pozici subjektu veřejného práva čili jako nositel veřejné moci [viz stanovisko pléna ze dne 9. 11. 1999 sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 (ST 9/16 SbNU 372) či body 45 až 47 nálezu ze dne 19. 7. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 20/15 (N 127/82 SbNU 61)]. Stěžovatelka v nyní posuzované věci vystupovala jako pouhý účastník řízení před civilními soudy, a to ve sporu o určení vlastnického práva k nemovitostem.

11. Ústavní soud je k projednání ústavní stížnosti příslušný. Ústavní stížnost splňuje procesní předpoklady stanovené v § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu, neboť za stěžovatelku vystupuje jí k tomu pověřený orgán (§ 30 odst. 2 zákona o Ústavním soudu). Ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatelka vyčerpala všechny procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a contrario).

IV.

Průběh řízení před Ústavním soudem

12. Soudce zpravodaj vyzval obvodní soud, městský soud, Nejvyšší soud i vedlejšího účastníka řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

13. Obvodní soud i městský soud ve stručných vyjádřeních pouze setrvaly na svých rozhodnutích a odkázaly na jejich písemné odůvodnění.

14. Nejvyšší soud rovněž odkázal na odůvodnění napadeného usnesení, v němž se vypořádal i s argumentací stěžovatelky ohledně možnosti zpochybnění titulu nabytí vlastnického práva vedlejšího účastníka, či vzniku bezdůvodného obohacení, kterou stěžovatelka opakuje i v nyní podané ústavní stížnosti. Zopakoval, že žalobou nelze eliminovat dosud existující, pravomocné a tedy pro účastníky řízení a všechny orgány závazné soudní rozhodnutí, jímž bylo konstituováno vlastnické právo vedlejšího účastníka ke sporným pozemkům. Současně Nejvyšší soud poukázal na rozhodnutí Ústavního soudu o typově shodných či velmi podobných případech, a které byly sepsané

stejným advokátem a obsahovaly shodnou či velmi podobnou argumentaci; přitom všechny ústavní stížnosti odmítl jako zjevně neopodstatněné. Posuzovaná věc oproti věcem již dříve rozhodovaným nevykazuje skutkovou či právní odlišnost, jež by odůvodňovala jiný postup (vydání jiného rozhodnutí); k tomu podle soudu neskýtá prostor ani opakující se argumentace stěžovatelky.

15. Vedlejší účastník ve vyjádření poukazuje na to, že stěžovatelce nic nebránilo uplatnit nárok na vydání pozemků u soudu v době, kdy její hypotetický nárok nebyl promlčen. Obdobně stěžovatelce nic nebránilo využít mimořádných opravných prostředků již v řízení před obecnými soudy o nahrazení jejího projevu vůle převést vedlejšímu účastníkovi náhradní pozemek. Nelze mu přitom přičítat následky jednání v omylu; právě stěžovatelka totiž učinila nesporným výši nároku tehdejšího žalobce ve výši 84 036 387,35 Kč (uznání závazku ze dne 18. 3. 2011).

16. K tomu vedlejší účastník dodává, že pokud by Ústavní soud stěžovatelce vyhověl, nemělo by to pro ni žádný význam, protože její právo na vydání (hypotetického) bezdůvodného obohacení je promlčené (námitku promlčení v řízení z opatrnosti řádně uplatnil). I právo stěžovatelky dovolat se (případného) omylu je promlčené; i tohoto promlčení se vedlejší účastník v řízení dovolával. Vedlejší účastník současně zdůraznil důsledky případné změna judikatury Ústavního soudu, což by přivodilo zcela jiný právní režim uspokojování nároků na vydání náhradních pozemků podle zákona o půdě.

17. Vyjádření Nejvyššího soudu a vedlejšího účastníka byla zaslána stěžovatelce. Stěžovatelka v zaslané replice poukázala primárně na závěry nálezu ze dne 21. 1. 2025 sp. zn. III. ÚS 3111/23, podle kterých má být postavení restituentů stejné bez ohledu na to, pro jaký způsob vypořádání jejich nároku se rozhodly (tj. zda podle § 11a odst. 1 nebo § 16 odst. 1 zákona o půdě). Podle stěžovatelky jsou však napadená rozhodnutí obecných soudů v rozporu právě s těmito závěry. Stěžovatelka je přesvědčena, že s ohledem na Ústavním soudem aprobovanou zásadu rovnosti restituentů nelze připustit, aby byl vedlejší účastník v případě přečerpání restitučního nároku privilegován oproti jiným restituentům – v tom smyslu, že není povinen vrátit stěžovatelce předmět bezdůvodného obohacení – jen proto, že se pro uspokojení svého restitučního nároku rozhodl vydat cestou soudního řízení. Nesouhlasí též s názorem Nejvyššího soudu o promlčení jejího nároku na vydání bezdůvodného obohacení, neboť vlastnické právo se nepromlčuje.

18. Ústavní soud rozhodl bez ústního jednání, protože od něho nebylo možné očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

V.

Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

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

20. V nyní posuzované věci stěžovatelka mimo jiné namítá, že smyslem a účelem rozsudku nahrazujícího projev vůle je, aby byla namísto žalovaného (zde stěžovatelky) nahrazena jeho vůle, kterou neprojevil, ačkoliv k tomu byl povinen. Právním titulem nabytí vlastnického práva je tudíž smlouva, nikoliv soudní rozhodnutí.

21. Obecné soudy v posuzované otázce následovaly a ve věci aplikovaly aktuální závěry judikatury Nejvyššího soudu považující rozsudek o nahrazení souhlasu se smlouvou za konstitutivní rozhodnutí o nabytí vlastnického práva. Stěžejním se však stává otázka, nakolik je možné tuto jeho judikaturu z ústavněprávního pohledu akceptovat, protože bez dalšího přebírá závěry své rozhodovací praxe vztahující se však původně výlučně na restituce podle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích. Na obdobný problém přitom poukazuje též právní doktrína.

22. Ústavní soud se proto v tomto nálezu postupně zabýval ústavněprávními požadavky na interpretaci právních předpisů (V.1), právní úpravou vydávání náhradních pozemků podle § 11 a § 11a zákona o půdě (V.2) a posouzení, zda interpretace této úpravy přijatá obecnými soudy v této věci odpovídá ústavněprávním požadavkům (V.3).

V.1 Ústavněprávní požadavky na interpretaci právních předpisů

23. Podle judikatury Ústavního soudu lze o jeho zásahu do rozhodovací činnosti obecných soudů 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. 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 respektován, resp. který odpovídá všeobecně akceptovanému (doktrinálnímu) chápání dotčených právních institutů [srov. nálezy ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471)].

24. V řízeních o ústavních stížnostech je Ústavní soud z důvodu dělby moci zdrženlivý vůči interpretačním závěrům obecných soudů, týkají-li se podústavního práva, avšak jeho sebeomezení má své hranice. Z práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny totiž plyne povinnost soudů vyvarovat se svévolné interpretace práva, kterou je i zjevné odchýlení se od obecně uznávaných interpretačních metod [srov. např. nálezy ze dne 28. 6. 2010 sp. zn. IV. ÚS 2795/09 (N 129/57 SbNU 583) či ze dne 9. 5. 2018 sp. zn. IV. ÚS 14/17 (N 84/89 SbNU 269)]. Jak shrnuje nálezy ze dne 27. 6. 2023 sp. zn. I. ÚS 463/23, nepřipustnou svévolí je mj. interpretace ocitající se v extrémním nesouladu s obsahem právní praxe a doktríny obecně akceptovaných výkladových metod. Obecné soudy jsou ve své činnosti podle čl. 95 odst. 1 Ústavy vázány zákonem, a tento aspekt práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny tak chrání nejen právní jistotu stran v soudním řízení, ale nepřímou také dělbu moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy). Úkolem Ústavního soudu není hodnotit, zda je soudní interpretace podústavního práva správná. K tomu je určen systém opravných prostředků. Odchýlí-li se však obecný soud zjevně od obecně uznávaných interpretačních metod, vykročí ze své ústavní role. O porušení čl. 36 odst. 1 Listiny půjde zejména tehdy, když soud interpretuje zákonné ustanovení způsobem, kterým překročí interpretačními metodami vytyčené meze dotváření zákona,

neboť v tu chvíli zákon již neinterpretuje, ale fakticky jej v rozporu s čl. 95 odst. 1 Ústavy mění (tvoří) (podrobněji viz nálezy ze dne 11. 9. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 23/24).

V. 2 Úprava vydávání náhradní pozemků podle § 11 a § 11a zákona o půdě

25. Podle § 11 odst. 2 zákona o půdě může být v případech uvedených v odstavci 1 (tedy v situaci, kdy nelze pozemky nebo jejich části vydat z tam uvedených důvodů) oprávněné osobě na její žádost převeden lesní pozemek přiměřené výměry a kvality, to vše v cenách ke dni 24. června 1991 a za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem.

26. Podle § 11a odst. 1 zákona o půdě: „*Oprávněným osobám uvedeným v § 4, kterým podle tohoto zákona nelze vydat pozemek odňatý způsobem uvedeným v § 6 odst. 1 a 2, převádí pozemkový úřad jiné pozemky na základě veřejných nabídek, není-li dále stanoveno jinak. Osoby, na které právo oprávněné osoby na bezúplatný převod jiného pozemku přešlo děděním nebo převodem práva podle § 13 odst. 8 písm. b), se pro účely tohoto zákona považují za oprávněné osoby.*“ Nesplní-li Pozemkový fond dobrovolně svou povinnost uzavřít s oprávněnou osobou smlouvu o bezúplatném převodu „jiného“ pozemku podle § 11a odst. 8 zákona o půdě, může se oprávněná osoba domáhat svého nároku proti státu (dříve Pozemkovému fondu, resp. nyní Státnímu pozemkovému úřadu) u soudu, a to žalobou na splnění povinnosti, která vyplývá ze zákona.

27. Žaloba, kterou se žalobce domáhá nahrazení projevu vůle, je žalobou na plnění; nejde o určovací žalobu ani žalobu právotvornou, neboť žalovaný byl povinen projevit určitou vůli (typicky učinit nějaké právní jednání, k němuž se zavázal sám nebo mu je ukládá zákon), ale tuto vůli neprojevil. Rozsudek, který takové žalobě vyhovuje, je rozsudkem na plnění, (avšak jeho vykonatelnost spočívá v něčem jiném než v nucené realizaci povinnosti k plnění cestou exekuce). Shodně s ostatními rozsudky na plnění má též rozsudek ukládající prohlášení vůle deklaratorní povahu (srov. Lavický, P.: § 161 (Nabytí vykonatelnosti). In: Lavický, P. a kol. Občanský soudní řád: Praktický komentář. Wolters Kluwer, 2016, citováno podle www.aspi.cz). Stejně přistupuje k žalobě o nahrazení projevu vůle i další literatura (srov. Šínová, R., Hamuláková, K. a kol. Civilní proces: obecná část a sporné řízení. 2. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2020. s. 177.). Na tom nic nemění skutečnost, že se rozhodnutím konstituuje (je nahrazena) vůle účastníka.

28. Povinnost uzavřít budoucí smlouvu může založit různá právní skutečnost. Výslovně je upravena smlouva o uzavření budoucí smlouvy (*pactum de contrahendo*) (dříve § 50a zákona č. 40/1964 Sb., nyní § 1785an. občanského zákoníku), přičemž tato úprava se použije přiměřeně i na povinnost uzavřít smlouvy vyplývající z jiných právních skutečností (§ 492 zákona č. 40/1964 Sb., nyní § 1723 občanského zákoníku, viz též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 4. 2020 sp. zn. 33 Cdo 1109/2018). Nárok na určení obsahu budoucí smlouvy se uplatňuje žalobou na určení obsahu smlouvy, resp. na nahrazení projevu vůle (ve smyslu § 161 odst. 3 občanského soudního řádu), která je podávána u obecného soudu zavázané osoby. Obsah budoucí smlouvy je určen (a smlouva uzavřena) právní mocí rozsudku, jímž je žalobě vyhověno; rozsudek ukládající povinnost uzavřít přesně označenou smlouvu má za následek, že dnem právní moci rozsudku je smlouva uzavřena (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 4. 2007 sp. zn. 30 Cdo 2541/2006). Soudní rozhodnutí nahrazuje smluvní prohlášení povinného subjektu a mezi subjekty vznikne – dnem právní moci a vykonatelnosti podle § 161 občanského soudního řádu – budoucí smlouva (srov. Vančurová, K., § 1787 Určení obsahu budoucí smlouvy soudem. In: Petrov, J., Výtisk, M., Beran, V. a kol. Občanský

zákoník. Komentář. 2. vydání (3. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2024, citováno podle Beck-online, právní informační systém; Hrnčířík, V., § 161 Vykonatelnost rozsudku, fikce prohlášení vůle. In: Svoboda, K., Smolík, P., Levý, J., Doležilek, J. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. 3. vydání (3. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2024, citováno podle Beck-online, právní informační systém). Z hlediska této věci není podstatné, zda se pouze nahrazuje projev vůle, nebo i určuje obsah smlouvy, zda jde z hlediska formování vůle o rozhodnutí deklaratorní či konstitutivní (viz diskuse v rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 1109/2018).

V.3 Vlastní posouzení souladu interpretace obecných soudů s ústavněprávními požadavky

29. Z aktuální judikatury Nejvyššího soudu plyne, že pravomocné rozhodnutí soudu (rozsudek nebo usnesení, kterým byl schválen smír mezi oprávněnou osobou a Pozemkovým fondem a které má podle § 99 odst. 3 věty první občanského soudního řádu účinky pravomocného rozsudku), jímž bylo žalobě [podle § 80 písm. b) občanského soudního řádu] vyhověno, a jímž byla Pozemkovému fondu (nyní Státnímu pozemkovému úřadu) uložena povinnost uzavřít s oprávněnou osobou smlouvu o bezúplatném převodu pozemku, představuje způsob nabytí vlastnictví k věci na základě právní skutečnosti – zde rozhodnutím státního orgánu, kdy se (obecně) vlastnictví nabývá dnem v něm určeným, a není-li určen, dnem právní moci rozhodnutí (srov. § 132 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb.). Rozhodnutí soudu, jímž se ukládá Pozemkovému fondu uzavřít s oprávněnou osobou smlouvu o bezúplatném převodu pozemku, tedy nemá povahu rozhodnutí ukládajícího prohlášení vůle ve smyslu § 161 odst. 3 občanského soudního řádu; ve skutečnosti jde o rozhodnutí státního orgánu o nabytí vlastnictví (§ 132 zákona č. 40/1964 Sb.), podle něhož se oprávněná osoba stává vlastníkem „jiného“ pozemku (přímo ze zákona) dnem právní moci rozhodnutí soudu (viz usnesení ze dne 28. 4. 2016 sp. zn. 21 Cdo 2669/2015, rozsudek ze dne 27. 4. 2021 sp. zn. 28 Cdo 509/2021, uveřejněný pod číslem 13/2022 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, usnesení ze dne 28. 4. 2021 sp. zn. 28 Cdo 979/2021, usnesení ze dne 16. 5. 2023 sp. zn. 28 Cdo 710/2023, usnesení ze dne 24. 1. 2023 sp. zn. 28 Cdo 2999/2022, usnesení ze dne 22. 1. 2019 sp. zn. 28 Cdo 4144/2018 a další).

30. Za zmínku však stojí, že část starší judikatury Nejvyššího soudu považovala žalobu na nahrazení prohlášení vůle, kterou se žalobce domáhá uložení povinnosti uzavřít smlouvu, za žalobu na plnění (srov. rozsudek ze dne 28. 2. 2008 sp. zn. 33 Odo 553/2006). O tom, že v řízení o poskytnutí náhradních pozemků nejde o žalobu na určení práva, nýbrž o žalobu na plnění, hovoří i rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 8. 2018 sp. zn. 28 Cdo 4166/2017 (pozn.: jinak se ale Nejvyšší soud v tomto rozsudku přihlásil ke své rozhodovací praxi, podle níž rozhodnutí soudu, jímž se ukládá Pozemkovému fondu, resp. Státnímu pozemkovému úřadu uzavřít s oprávněnou osobou smlouvu o bezúplatném převodu náhradního pozemku dle zákona o půdě, nemá povahu rozhodnutí ukládajícího prohlášení vůle ve smyslu ustanovení § 161 odst. 3 občanského soudního řádu, ale jde o rozhodnutí státního orgánu o nabytí vlastnictví, podle něhož se oprávněná osoba stává vlastníkem pozemku dnem právní moci rozhodnutí soudu).

31. V právní doktríně je však poukazováno na řešení, které se odchyluje od aktuální rozhodovací praxe Nejvyššího soudu v posuzované otázce. Žaloba na nahrazení projevu vůle státu k uzavření smlouvy o převodu náhradního pozemku je podle něj žalobou na plnění, jelikož odráží a vynucuje povinnost žalované uzavřít smlouvu (výsledkem

sporu o nahrazení projevu vůle státu je v případě úspěchu oprávněné osoby uzavřená smlouva). Dalším argumentem, který zaznívá proti rozhodovací praxi Nejvyššího soudu považující rozhodnutí soudu o nahrazení projevu vůle státu k uzavření smlouvy o převodu náhradního pozemku za konstitutivní rozhodnutí, je skutečnost, že soudu chybí k založení vlastnického práva k náhradnímu pozemku oprávněné osoby zákonné zmocnění; soudy mají oprávnění pouze nahradit projev vůle státu (srov. Příkopa, V. Restituce podle zákona o půdě. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020; Příkopa, V. *Hodnota restitučního nároku a výše jeho uspokojení jako předběžné otázky*. Soudní rozhledy, 2019, č. 3., s. 85). Rozhodnutím nahrazujícím projev vůle nedochází k tvorbě práva, ale pouze k nahrazení dílčí části právního jednání, které směřuje ke vzniku právního poměru (Smolík, P.: Právotvorná žaloba v rámci civilního procesu – několik poznámek. In: *Pocta Aleně Winterové k 80. narozeninám*. Kol. autorů. Uspořádali: Jan Dvořák a Alena Macková, Praha: Všehrad, 2018. s. 394).

32. Přístupu Nejvyššího soudu – tedy, že právním titulem nabytí vlastnického práva oprávněné osoby k náhradnímu pozemku není smlouva, nýbrž soudní rozhodnutí – je dále vytýkáno zejména to, že jeho základem jsou závěry vyplývající z rozsudku sp. zn. 31 Cdo 2060/2010. Ten se však zabýval pouze problematikou restituce původního majetku podle zákona o mimosoudních rehabilitacích. Proces jeho navrácení je však v tomto právním předpisu upraven odlišně než v zákoně o půdě. Zákon o mimosoudních rehabilitacích je navíc založen, při nemožnosti naturální restituce, na principu finančních náhrad. To znamená, že tento předpis tak vůbec neobsahuje možnost uspokojit restituční nárok oprávněné osoby převodem jiného pozemku ve vlastnictví státu tak, jako to umožňuje zákon o půdě.

33. K týmž (odlišným) závěrům se klonila i rozhodovací praxe Ústavního soudu. V nálezu ze dne 5. 1. 2021 sp. zn. III. ÚS 3804/19 (N 1/104 SbNU 10), bod 26, výslovně konstatoval, že soudy neodůvodněně považují rozsudek o nahrazení stěžovatelčina projevu vůle k bezúplatnému převodu předmětného pozemku za rozhodnutí nikoli podle § 161 odst. 3 občanského soudního řádu. Tento postoj obecných soudů je v rozporu s jednoznačným zněním občanského soudního řádu a vůbec smyslem řízení o nahrazení projevu vůle, které je řízením o jiném nároku než řízením o určení vlastnického práva, včetně odlišných právních následků (byť obě směřují k nabytí vlastnictví jednou ze stran). Přestože byl tento nález překonán stanoviskem ze dne 12. 10. 2021 sp. zn. Pl. ÚS-st. 54/21 (ST 54/108 SbNU 318; 408/2021 Sb.), nikoliv pokud jde o způsob nabytí vlastnického práva, ale ohledně vazby na stavební zákon a dělení pozemků. Z obdobného mechanismu vycházel i plenární nález ze dne 13. 12. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 6/05 (N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.), který poukázal na právní doktrínu, která již v průběhu devadesátých let dovodila mj. to, že nároky na vydání náhradních pozemků podle zákona o půdě jsou právem na plnění ze závazkového právního vztahu, který obecně upravuje zákon č. 40/1964 Sb. (v § 488 až § 852). Závěry nálezu ze dne 13. 1. 2010 sp. zn. I. ÚS 3169/07 vyznívají též ve prospěch konstrukce smluvního převodu náhradních pozemků; Ústavní soud v něm na více místech hovoří o závazku k převodu náhradních pozemků [rovněž i judikatura v něm citovaná poukazuje na povinnost uzavření smlouvy o převodu náhradních pozemků – srov. nálezy ze dne 30. 10. 2007 sp. zn. III. ÚS 495/05 (N 174/47 SbNU 323) či ze dne 4. 3. 2004 sp. zn. III. ÚS 495/02 (N 33/32 SbNU 303)].

34. Z uvedeného přehledu, jakož i z předchozího výkladu je zřejmé, že Nejvyšším soudem nastolená praxe považující rozhodnutí o nahrazení projevu vůle – ukládající

povinnost uzavřít s oprávněnou osobou smlouvu o bezúplatném převodu pozemku – za konstitutivní rozhodnutí o nabytí vlastnického práva, nemá potřebnou oporu ani v jeho relevantní předchozí rozhodovací praxi a *de facto* ani v zákoně, resp. jeho výkladu.

35. V intencích nyní posuzované věci má být tedy žaloba nahrazení projevu brána jako žaloba na plnění podaná za účelem vydání rozhodnutí, na základě něhož by měla oprávněná osoba nárok na uzavření smlouvy; rozhodnutí soudu sice nahrazuje chybějící souhlas s ní, ale oprávněná osoba se rozhodnutím soudu nestává vlastníkem pozemku.

36. Těmto závěrům odpovídala i dřívější rozhodovací praxe Ústavního soudu, na niž ničeho nezměnily ani závěry stanoviska pléna ze dne 12. 10. 2021 sp. zn. Pl. Úst. 54/21 (ST 54/108 SbNU 318; 408/2021 Sb.). Toto stanovisko na danou problematiku nedopadá a řeší odlišnou otázku, zda může být ve výroku soudního rozhodnutí geometrický plán o dělení pozemku (nic na tom nemůže změnit ani z dalšího kontextu často „vytrhávaný“ odkaz na bod 31 stanoviska). Sám výrok stanoviska vychází z toho, že je v daném případě uzavírána smlouva, když je formulován tak, že „*rozhodnou-li obecné soudy v řízení o nahrazení projevu vůle povinné osoby k bezúplatnému převodu náhradního pozemku na oprávněnou osobu podle § 11a zákona o půdě*“.

37. Obecné soudy by se proto *a priori* neměly zbavovat možnosti či spíše povinnosti přezkoumat právní titul nabytí vlastnického práva k náhradnímu pozemku při půdní restituci se strohým odůvodněním, že vlastnické právo je nabýváno již na základě konstitutivního rozsudku nahrazujícího projev vůle povinné osoby.

38. Ústavní soud pro úplnost dodává, že nepřehlédl v nedávné době vydaná usnesení, jimiž byla jako zjevně neopodstatněná odmítnuta ústavní stížnost podaná stěžovatelkou v jiných – avšak skutkově a právně shodných – věcech (srov. usnesení ze dne 4. 4. 2024 sp. zn. III. ÚS 3086/23, ze dne 13. 3. 2024 sp. zn. III. ÚS 163/24, ze dne 6. 9. 2023 sp. zn. I. ÚS 2078/23 či ze dne 29. 8. 2023 sp. zn. I. ÚS 2021/23). Současně však připomíná, že právním závěrem vysloveným v citovaných usneseních není vázán [srov. nález ze dne 13. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465), body 88-89] a jelikož smysl usnesení odmítajících ústavní stížnost pro její zjevnou neopodstatněnost spočívá primárně jen ve vysvětlení důvodů, pro které Ústavní soud neshledal ústavní stížnost „přijatelnou“ k meritornímu posouzení, není namístě ani polemizovat s jejich odůvodněním.

VI. Závěr

39. Pokud Nejvyšší soud v odůvodnění napadeného usnesení pouze odkázal na svou rozhodovací praxi považující rozhodnutí soudu o nahrazení projevu vůle za konstitutivní rozhodnutí o nabytí vlastnického práva, porušil tím základní právo stěžovatelky na soudní ochranu garantované v čl. 36 odst. 1 Listiny.

40. Ústavní soud proto přistoupil ke zrušení napadeného usnesení Nejvyššího soudu. S důrazem na jím následovanou doktrínu minimalizace zásahů do rozhodovací praxe obecných soudů nepovažoval za důvodné zrušit též napadené rozsudky obvodního soudu a městského soudu. Je to totiž právě Nejvyšší soud, který se bude muset – vzhledem ke své funkci sjednocovatele judikatury – vypořádat s nastolenou otázkou povahy

rozhodnutí o nahrazení projevu vůle v intencích posuzované věci.

41. Ústavní soud se proto také již blíže nezabýval relevancí, resp. oprávněností či vymahatelností stěžovatelkou uplatňovaného nároku.

42. Přestože tedy v nyní posuzované věci stěžovatelka tvrdila i porušení základního práva garantovaného v čl. 11 odst. 1 Listiny, dle názoru Ústavního soudu by byl (hypotetický) závěr o zásahu do základního práva stěžovatelky na ochranu vlastnictví v této fázi řízení předčasný, jelikož pro absenci vypořádání se s výše nastolenými otázkami v odůvodnění napadeného usnesení nelze posuzovat opodstatněnost nároku stěžovatelky. Posouzení této otázky náleží primárně, vzhledem k povaze ústavní stížnosti jako *ultima ratio* prostředku ochrany práv (viz např. usnesení ze dne 2. 8. 2010 sp. zn. IV. ÚS 1858/10), obecné justici.

43. Ústavní soud proto ze shora uvedených důvodů ústavní stížnosti vyhověl podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a ústavní stížností napadené usnesení Nejvyššího soudu podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

44. Ve zbývajících částech Ústavní soud ústavní stížnost jako nepřipustnou odmítl [§ 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu], neboť v návaznosti na zrušení usnesení Nejvyššího soudu a s ohledem na zásadu minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti obecných soudů mu již dále nepřísluší přezkoumávat napadená rozhodnutí obvodního a městského soudu. Tento přezkum bude nyní na Nejvyšším soudu, který o dovolání znovu rozhodne. Ústavní stížnost proti rozsudkům obvodního a městského soudu je tak procesním prostředkem předčasným (shodně např. nález ze dne 4. 9. 2024 sp. zn. IV. ÚS 1627/24, *Bartízalová*, body 18 a 27).

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

V Brně dne 28. května 2025

Zdeněk Kühn
předseda senátu

Odlišné stanovisko soudce Zdeňka Kühna

1. S výrokem a s odůvodněním nálezu nesouhlasím. Nález totiž jednak porušuje stávající závaznou judikaturu Ústavního soudu, jednak vybočuje z role Ústavního soudu v civilních věcech.

I. Nynější nález porušuje závěry stanoviska Pl. ÚS-st. 54/21 a snaží se oživit „mrtvý“ nález III. ÚS 3804/19

2. Senátní většina se v bodě 33 odvolává na nález ze dne 5. 1. 2021 sp. zn. III. ÚS 3804/19 (třeba dodat, že další v bodě 33 uvedené nálezy se nynější věci nijak netýkají). V nálezu III. ÚS 3804/19 je vskutku opora pro závěry, které nyní senátní většina činí. Ústavní soud však právní závěry tohoto nálezu kompletně překonal stanoviskem pléna ze dne 12. 10. 2021 sp. zn. Pl. ÚS-st. 54/21. Na závěry tohoto nálezu (jehož právní život byl vskutku jepičí, tedy devět měsíců) se tedy dnes nelze odvolávat.

3. A právě ve stanovisku pléna Pl. ÚS-st. 54/21 padl klíčový argument, pro který měla být nynější ústavní stížnost odmítnuta. Otázka, „*zda rozsudek soudu v řízení o nahrazení projevu vůle povinné osoby k převodu pozemku na oprávněného podle zákona o půdě sám o sobě konstituuje vlastnické právo k převáděným pozemkům a zda právě tento rozsudek představuje ve smyslu § 17 odst. 4 katastrálního zákona podklad pro deklaratorní zápis do katastru nemovitostí, anebo zda je na základě takového rozsudku teprve nuceně uzavřena smlouva mezi povinnou a oprávněnou osobou a až tato smlouva představuje podklad pro tentokrát už konstitutivní zápis do katastru nemovitostí*“, je totiž „*relevantní výlučně na úrovni podústavního práva*“ (bod 31 stanoviska). Je pravda, že stanovisko v roce 2021 řešilo odlišnou, byť související otázku (pravomoc civilních soudů současně rozhodnout o dělení pozemku), jeho závěry v bodě 31 jsou však obecné a evidentně dopadají i na věc nynější.

4. Ústavnost (nikoli správnost či zákonnost) závěru, že rozhodnutí soudu o nahrazení projevu vůle je konstitutivním aktem o nabytí vlastnického práva, nezpochybnila ani následná judikatura Ústavního soudu (srov. celou řadu usnesení, např. ze dne 29. 8. 2023 sp. zn. I. ÚS 2021/23, ze dne 6. 9. 2023 sp. zn. I. ÚS 2078/23, ze dne 13. 3. 2024 sp. zn. III. ÚS 163/24 nebo ze dne 4. 4. 2024 sp. zn. III. ÚS 3086/23). Je též v souladu s judikaturou civilní (v první řadě rozsudek velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia ze dne 11. 12. 2013 sp. zn. 31 Cdo 2060/2010, č. 19/2014 Sb. rozh. civ., nebo rozsudek ze dne 27. 4. 2021 sp. zn. 28 Cdo 509/2021, č. 13/2022 Sb. rozh. civ., body 21, 24, 27, 28 a 32, či usnesení ze dne 28. 4. 2021 sp. zn. 28 Cdo 979/2021, jehož ústavnost o půl roku později potvrdilo právě uvedené stanovisko a v návaznosti na stanovisko též nález ze dne 25. 10. 2021 sp. zn. II. ÚS 1778/21).

5. Bohužel Ústavní soud nyní v rozporu se stanoviskem opět vrací „do hry“ překonané závěry (z hlediska judikatury „mrtvého“) nálezu III. ÚS 3804/19. Samozřejmě, že výše uvedená usnesení Ústavního soudu nejsou závazná. Závazné je však shora zmíněné stanovisko, které nelze odbýt způsobem, jakým se o to pokusila senátní většina v bodě 36. Zdá se mi, že jediné, čím se ze stanoviska nynější senátní většina inspirovala, je spíše disent čtyř soudců, kteří v říjnu 2021 řekli přesně to, co nyní říká většina našeho senátu (podle disentu čtyř soudců ke stanovisku je totiž „*jednoznačně právně vadná představa Nejvyššího soudu formulovaná v rozsudku ze dne 28. 4. 2021 č. j. 28 Cdo 979/2021-465 [...], že rozsudek o nahrazení projevu vůle k převodu pozemků podle § 11a odst. 1 zákona*

o půdě sám o sobě konstituuje vlastnické právo k převáděným pozemkům a právě tento rozsudek (nikoliv smlouva) představuje ve smyslu § 17 odst. 4 katastrálního zákona ve spojení s § 1114 občanského zákoníku podklad pro deklaratorní zápis do katastru nemovitostí. Bohužel, většina pléna Ústavního soudu, ač v průběhu projednání návrhu stanoviska opětovně upozorňována na tento zásadní omyl, oslněna restituční povahou sporu, k nápravě nepřistoupila.“; bod 9 disentu ke stanovisku).

6. Plénum Ústavního soudu tyto argumenty disentérů před třemi a půl lety oslyšelo. Mám-li parafrázovat tehdejší disent, „*k nápravě právně vadné představy Nejvyššího soudu*“ nyní asi přistupují dva soudci čtvrtého senátu Ústavního soudu.

II. Nález vybočuje z patřičné role Ústavního soudu v civilních věcech

7. Neříkám, že judikatura civilních soudů je správná či zákonná. Říkám jen, že tato eventuelní „vadnost“ či nezákonnost je mimo naše zorné pole, kterým je ústavnost, nikoli zákonnost. S čímž vlastně souvisí můj druhý důvod nesouhlasu s nálezem.

8. Nález rezignoval na jakoukoli snahu o ústavněprávní argumentaci a zůstal zcela pohroužen do práva podústavního. Ústavní soud však není alternativním „civilním“ kolegiem Nejvyššího soudu, nemá se proto zaplétat do fines a detailů občanského práva.

9. Nebudu proto polemizovat se senátní většinou v rovině podústavního práva. Musím však zdůraznit, že senátní většina nesprávně chápe význam nálezu ze dne 11. 9. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 23/24 (*Valorizace vnosů při vypořádání společného jmění manželů*). Tam Ústavní soud kritizoval Nejvyšší soud za to, že „*dotvořil zákon, aniž by pro to byly dány předpoklady a pokusil se tím fakticky zákon změnit. Vůli zákonodárce nepřípustně nahradil svou vlastní společensko-politickou úvahou o vhodnějším legislativním řešení*“ (bod 48 tamtéž). O nic takového v nynějším případě nejde, nelze hovořit o tom, že by tady Nejvyšší soud přetvořil zákon (opakuji, že stanovisko pléna Pl. ÚS-st. 54/21 jasně řeklo, že otázka správnosti nyní zpochybněného výkladu leží čistě v rovině podústavní). Nález Pl. ÚS 23/24 rozhodně nezakládá volnou úvahu Ústavního soudu měnit jakoukoli civilní judikaturu Nejvyššího soudu.

III. Závěr

10. Jsem přesvědčen, že v souladu se závěry pléna ve stanovisku Pl. ÚS-st. 54/21 by se i nyní měl Ústavní soud zdržet definitivního rozřešení otázky, zda restituenti nabývají vlastnické právo k náhradním pozemkům přímo na základě pravomocného rozsudku o nahrazení projevu vůle, či nikoli. Ústavní stížnost měla být odmítnuta, stejně jako byly odmítnuty ústavní stížnosti v souvisejících věcech, kde ostatně advokát volil zcela identické argumenty.

11. Kdybych byl soudcem Nejvyššího soudu, ať již jeho občanskoprávního a obchodního kolegia, či ještě lépe velkého senátu téhož kolegia, s velkým zájmem bych argumentům obou mých kolegů naslouchal a možná by mne přesvědčili pro hlasování o změně dosavadní civilní judikatury. Soudcem Nejvyššího soudu ale nejsem, proto nemohu hlasovat pro změnu ustálené judikatury Nejvyššího soudu, aniž pro to vidím jakékoli ústavně významné argumenty.

V Brně dne 28. května 2025

Zdeněk Kühn
soudce