

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**

**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Kateřiny Šimáčkové, soudce zpravodaje Ludvíka Davida a soudkyně Ivany Janů o ústavní stížnosti stěžovatelky **hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 1, Praha 1, právně zastoupené JUDr. Janem Mikšem, advokátem se sídlem Na Slupi 15, Praha 2, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2013 č. j. 24 Co 182/2012-246 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 12. 2013 č. j. 28 Cdo 2639/2013-267, za účasti Nejvyššího soudu a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a Ing. R. U. a Ing. D. E., obou právně zastoupených JUDr. Petrem Medunou, advokátem v Praze 1, Revoluční 23, jako vedlejších účastníků řízení, **takto:**

- I.      Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 15. 9. 2011 č. j. 10 C 46/2008-196, rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2013 č. j. 24 Co 182/2012-246 a usnesením Nejvyššího soudu ze dne 11. 12. 2013 č. j. 28 Cdo 2639/2013-267 bylo zasaženo do práva stěžovatelky na ochranu vlastnictví garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**
- II.     Proto se tato rozhodnutí ruší.**

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

***Řízení před obecnými soudy***

1. Ústavnímu soudu byl dne 11. 3. 2014 doručen návrh na zahájení řízení o ústavní stížnosti podle § 72 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), jehož prostřednictvím se stěžovatelka domáhá zrušení shora uvedených rozhodnutí na základě tvrzení, že jimi došlo k porušení jejích ústavně zaručených práv na ochranu vlastnictví podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a na předvídatelnost soudního rozhodování (jako součásti práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny; v návrhu se toto právo odvozuje z čl. 1 Listiny).
2. V posuzované věci probíhalo před obecnými soudy řízení, jehož předmětem byla žaloba hlavního města Prahy (dále jen „stěžovatelka“), které nabylo níže označenou nemovitost podle zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů [již tím byla dána aktivní věcná legitimace stěžovatelky před obecnými soudy jako potenciální či „předchozí“ restituentky, i když i ji by stíhala povinnost věc vydat – viz rozsudek

Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 1996 sp. zn. 2 Cdon, uveřejněný též ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek téhož soudu pod č. 17/1997 (Rc)], o nahrazení rozhodnutí Ministerstva zemědělství – Pozemkového úřadu Praha ze dne 29. 11. 2007 č. j. PÚ 144/07. Tímto rozhodnutím bylo stanoveno, že Ing. R. U. (první z vedlejších účastníků a restituent-osoba oprávněná jako právní nástupce podle rozhodnutí pozemkového úřadu; druhá vedlejší účastnice Ing. E. během řízení před obecnými soudy zdělila ideální polovinu všech restitučních nároků po úmrtí svého otce, jemuž byla nemovitost odňata) je vlastníkem pozemku parc. č. 1322/2, ostatní plocha o výměře 1304 m<sup>2</sup> (nyní v katastru uváděno 1305 m<sup>2</sup>), dříve vedeného v pozemkové knize jako část parcely č. 1321 - role, zapsaného v katastru nemovitostí u Katastrálního úřadu pro hlavní město Prahu, katastrální pracoviště Praha, na listu vlastnictví č. 868 pro katastrální území Troja, obec Praha. Správním orgánem bylo tedy rozhodnuto podle ustanovení § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o půdě“), a stěžovatelka poté podala žalobu k soudu v intencích § 9 odst. 6 téhož zákona. Obecné soudy rozhodovaly o této žalobě v řízení vedeném podle části páté hlavy první občanského soudního řádu (§ 244 a násl. tohoto předpisu).

3. Obvodní soud pro Prahu 8 rozhodl jako soud prvního stupně rozsudkem ze dne 15. 9. 2011 č. j. 10 C 46/2008-196 tak, že žalobu stěžovatelky, jež se domáhala, aby soud určil, že nynější vedlejší účastníci nejsou vlastníky předmětného pozemku z důvodu jeho zastavěnosti podle § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě, zamítl. Soud vyšel ze zjištění, že na pozemku roste veřejná zeleň a jde o pozemek nezastavěný. Je situován podél ulice Mazurská, ale netvoří ani její součást ani příslušenství. Pozemek sice přiléhá k tělesům místní komunikace, avšak v souvisle zastavěném území obce, a proto nemůže být považován za silniční pozemek podle § 11 odst. 5 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Podle názoru soudu nebyla zjištěna žádná z překážek bránících vydání pozemku.
4. Proti rozsudku soudu prvního stupně podala stěžovatelka odvolání, v němž uváděla důvody bránící vydání předmětného pozemku. Na pozemku je veřejně přístupná zeleň. Pozemek je podle ní funkčně spojen s okolními obytnými domy a komunikacemi, podléhá zvláštnímu právnímu režimu obecného užívání a jako takový je nedělitelný a má navíc relativně malou výměru v porovnání s okolní obytnou zástavbou. Odvolací soud však rozsudkem ze dne 11. 3. 2013 č. j. 24 Co 182/2012-246 napadený prvostupňový rozsudek potvrdil. Sdílel právní názor nižší instance o neexistenci důvodů bránících vydání pozemku a uvedl, že pozemky, které se nacházejí v areálech sídlišť nebo jiných souborů staveb, zákonodárce nezačlenil mezi výslovně vyjmenované překážky nevydání pozemku dle § 11 odst. 1 zákona o půdě. Změnou vlastnictví v důsledku vydání pozemku nemůže podle názoru odvolacího soudu dojít k ohrožení veřejného zájmu obyvatel sídliště, protože charakter pozemku je dán územním plánem a dochází pouze ke změně vlastníka, který je územním plánem vázán.
5. Rozsudek odvolacího soudu napadla stěžovatelka dovoláním, jehož přípustnost dovozovala z kritérií uvedených v ustanovení § 237 občanského soudního řádu ve znění zákona č. 404/2012 Sb., účinného od 1. 1. 2013. Dovolací důvod, tedy tvrzení nesprávné právní posouzení věci, spatřovala dovolatelka v závěru odvolacího soudu,

že předmětné pozemky nejsou pozemky zastavěnými ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě. Poukazovala na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 159/03 a namítala, že předmětný pozemek je součástí areálu tvořeného více nemovitostmi, je „obecně užíván“, a měl by tedy být považován za pozemek zastavěný stavbou místní komunikace. Stěžovatelka dále odkazovala na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 691/2006, 28 Cdo 2155/2012, 28 Cdo 3016/2012 a rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1947/12 a IV. ÚS 542/2000. Rovněž uvedla, že pokud má být předmětný pozemek vydán oprávněným osobám, bude na žalobce přeneseno břemeno poskytnout jim náhradu, k níž by byla jinak povinována Česká republika – Státní pozemkový úřad.

6. Nejvyšší soud dovolání stěžovatelky odmítl s konstatováním, že se otázkou zastavěnosti pozemku podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě opakovaně zabýval. Podle něj jak dovolací soud, tak i Ústavní soud vycházejí ve své relevantní judikatuře z okolností jednotlivých případů. Jestliže zákon hovoří o podmínkách nevydání pozemku, z nichž plyne mj. požadavek bezprostřední funkční souvislosti pozemku se stavbou, pak je třeba interpretovat restituční předpis podle konkrétní situace a s ohledem na citlivost restitučních vztahů. Zejména nelze bez dalšího aplikovat normy veřejného práva, které stanoví podmínky pro novou výstavbu či vyčleňování pozemků pro účely územního plánování. Nejvyšší soud konstantně setrvává na názoru, že ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě je nutné vykládat restriktivně, neboť stanovuje výjimky z pravidla, že osobám oprávněným se v zásadě vydávají ty pozemky, které jim byly za totalitního komunistického režimu odňaty. Nejvyšší soud též uvedl, že se problematikou pozemků v areálech sídlišť výslovně zabýval v rozsudku sp. zn. 28 Cdo 821/2007, který citoval odvolací soud.

## II.

### *Argumenty stěžovatelky v ústavní stížnosti*

7. Stěžovatelka tvrdí, že předmětný pozemek je zastavěn stavbou místní komunikace. Na pozemku roste silniční vegetace, jež je v souladu s § 13 odst. 1 písm. d) zákona o pozemních komunikacích příslušenstvím místních komunikací „NN 3250“ a Mazurská. Pokud je zeleň na pozemku zelení komunikační, a tedy příslušenstvím místních komunikací, je třeba předmětný pozemek považovat za pozemek zastavěný těmito komunikacemi, a tedy zastavěný i ve smyslu § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě. Stěžovatelka cituje rozhodnutí Nejvyššího soudu zn. 28 Cdo 2494/2009, v němž soud uzavřel, že restituční předpisy mají za jeden z cílů nevyvolat odlišnost vlastníků pozemku a stavby na něm stojící. Ke shodnému závěru podle ní došel dovolací soud též v rozsudku sp. zn. 28 Cdo 3016/2012 stran pozemku parc. č. 2401/88 v kat. úz. Stodůlky, jenž má shodný charakter jako pozemek nyní posuzovaný. Dospěly-li nyní odvolací i dovolací soud k opačným závěrům, porušily tím podle názoru stěžovatelky její právo na stejné rozhodování ve stejných případech ve smyslu čl. 1 Listiny o garancích právního státu, jakož i právo na ochranu majetku podle čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

8. V námitkách stěžovatelky se opakuje, že předmětný pozemek je pozemkem zastavěným ve smyslu § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě, neboť pozemek tvoří funkční součást areálu sídliště Bohnice. Stěžovatelka současně označila i další judikáty Nejvyššího soudu, v nichž podle ní tato instance připustila existenci překážky zastavěnosti v případech pozemků provozně souvisejících s obytnými budovami, jež tvoří areál sídliště (šlo o místní komunikace, chodníky, vstupy do domů, travnaté plochy, sportoviště). Stěžovatelka zdůraznila, že na předmětném pozemku je veřejná zeleň a pozemek je funkčně propojen s okolními budovami a komunikacemi. Rovněž je zřejmé, že pozemek podléhá zvláštnímu právnímu režimu obecného užívání, který do budoucna vylučuje jeho využití k zemědělským nebo lesním účelům; nelze ani uvažovat o tom, že by k takovému jeho využití mohlo dojít v redukované míře.
9. V ústavní stížnosti se argumentuje i skutečností, že v důsledku vydávání pozemků tohoto druhu (tj. pozemků obecně užívaných) pozemkovými úřady čelí hlavní město Praha v současné době značnému množství žalob podávaných nabyvateli pozemků – restituenty, kteří se domáhají plateb z titulu bezdůvodného obohacení v řádu desítek milionů Kč s tvrzením, že tyto pozemky jsou městem užívány. I proto by podle názoru stěžovatelky měl být předmětný pozemek považován za pozemek zastavěný a vedlejším účastníkům by místo něho měl stát poskytnout podle zákona o půdě pozemek náhradní, obecným užíváním nezatížený a použitelný k soukromým účelům, nebo finanční náhradu podle téhož zákona, neboť stěžovatelka náhradní pozemky k dispozici nemá a nemůže si dovolit platit pravidelně ze svého rozpočtu vedlejším účastníkům (a ostatním nabyvatelům) náhradu za užívání takto v restitučním procesu vydaných pozemků.

### III.

#### *Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků*

10. Nejvyšší soud uvedl, že stěžovatelka v ústavní stížnosti v podstatě reprodukuje argumentaci použitou již v řízení před obecnými soudy. Ze stížnosti však nevyplývá, v čem by mělo spočívat zkrácení tam uvedených základních práv. Nejvyšší soud odkázal na odůvodnění svého rozsudku v posuzované věci sp. zn. 28 Cdo 2639/2013 a požádal, aby jeho odůvodnění, včetně tamtéž citovaných judikatorních zdrojů, bylo považováno za součást jeho vyjádření. Posouzení přípustnosti a důvodnosti ústavní stížnosti ponechal na Ústavním soudu.
11. Městský soud v Praze ve vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že jeho rozhodnutí je v souladu s rozhodovací praxí obecných soudů, která vychází z judikatury Nejvyššího soudu. Konkrétně odkázal na závěry učiněné Nejvyšším soudem v rozhodnutích sp. zn. 28 Cdo 821/2007 a 28 Cdo 2025/2007. Podotkl, že neakceptoval námitku stěžovatelky, podle níž předmětný pozemek jako součást areálu sídliště nelze vydat pro překážku stanovenou v § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě. Ztotožnil se s názorem soudu prvního stupně, že v tomto případě uvedený pozemek nemůže být považován za silniční pomocný pozemek ve smyslu zákona o pozemních komunikacích, neboť pozemek leží v souvisle zastavěném území obce. Nemůže na něj proto být nahlíženo jako na příslušenství místní komunikace. V dalším soud plně odkázal na odůvodnění svého rozsudku.

12. Vedlejší účastníci Ing. R. U. a Ing. D. E. se k ústavní stížnosti vyjádřili prostřednictvím svého právního zástupce. Tvrdili, že námitka stěžovatelky o zastavenosti pozemku je nesprávná; stěžovatelka se dopouští nesprávného výkladu ustanovení § 12 a § 13 odst. 1 písm. d) zákona o pozemních komunikacích. Vydání předmětného pozemku by podle vedlejších účastníků nijak neohrozilo ani provoz na pozemních komunikacích, ani každodenní život v dané oblasti. Stěžovatelka pomíjí, že dotčený pozemek má spíše estetickou než dopravní funkci. Zpochybněny jsou též citace judikátů Nejvyššího soudu stěžovatelkou. Nelze s ní souhlasit zejména v tom ohledu, že by snad (viz odkazy na sp. zn. 28 Cdo 2518/2006, 28 Cdo 3863/2012 a další) bylo možné sídliště Bohnice považovat za areál. Podle vedlejších účastníků je zcela přirozené, že na obec může dopadnout břemeno žalob o vydání bezdůvodného obohacení. Toto břemeno je následkem zákonné povinnosti obce zajistit volné prostranství svým občanům, a to pomocí institutu obecného užívání. Tím je dána rovnováha mezi vlastníky pozemků v obecném užívání a jejich uživateli – obcemi. Ze všech těchto důvodů navrhli vedlejší účastníci zamítnutí ústavní stížnosti stěžovatelky.

#### IV.

##### *Podmínky projednání ústavní stížnosti*

13. V posuzované věci jsou splněny podmínky věcného projednání návrhu. Jde o řízení o ústavní stížnosti podle ustanovení § 72 a následujících zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost byla podána v zákonné dvouměsíční lhůtě (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu) a k jejímu podání došlo poté, co stěžovatelka vyčerpala všechny procesní prostředky poskytnuté zákonem k ochraně jejího práva (§ 75 odst. 1 věta před středníkem zákona o Ústavním soudu). Text ústavní stížnosti vykazuje náležitosti podle § 34 odst. 1 citovaného zákona. Stěžovatelka je zastoupena advokátem, jak předpokládá ustanovení § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

#### V.

##### *Posouzení věci Ústavním soudem*

14. Stěžovatelka je subjektem oprávněným k podání ústavní stížnosti ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Nenamítá sice zásah do svého práva na samosprávu, takže zde nevystupuje coby privilegovaný subjekt podávající tzv. komunální ústavní stížnost podle § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu; vystupuje zde nicméně jako právnická osoba namítající zásah do svého práva vlastnit majetek a podávající „běžnou“ ústavní stížnost proti zásahu do svých ústavně zaručených práv (viz Šimíček, V. Ústavní stížnost. Praha : Linde, 2005, 3. vydání, s. 83). V tom se nyní posuzovaná situace liší od jiných restitučních sporů, v nichž je restituovaný majetek vydáván z vlastnictví státu a jeho organizačních složek, které nejsou nositeli ústavně garantovaných práv, takže se proti restituci a jejímu soudnímu posouzení nemohou z povahy věci ústavní stížností bránit. Obec jako nositel práva na samosprávu a zároveň jako právnická osoba disponující vlastním majetkem ovšem nositelem základních práv (alespoň těch, u nichž je to z povahy

věci možné) je a proti zásahu do nich se může ústavní stížností bránit, ať už podle ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) či b) zákona o Ústavním soudu [shodně viz nálezy ze dne 14. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 1404/13, nálezy ze dne 9. 1. 2014 sp. zn. III. ÚS 2176/13, nálezy ze dne 9. 5. 2012 sp. zn. I. ÚS 3177/11 (N 97/65 SbNU 305)].

15. Pozemek parc. č. 1322/2, ostatní plocha, zapsaný na LV č. 868 pro kat. úz. Troja, obec Praha, o jehož vlastnictví bylo vedeno na základě rozhodnutí pozemkového úřadu řízení před obecnými soudy, je situován mezi obousměrnou místní komunikací ulice Mazurská na pražském sídlišti Bohnice a rozsáhlým parkovištěm osobních automobilů určeným pro osoby bydlící v přilehlých domech. Jak je patrné z nalézacího spisu a jak si ověřil Ústavní soud ze snímku, který je k dispozici katastrálnímu operátu (pořízeném z webových stránek Českého úřadu zeměměřického a katastrálního, <http://nahlizeniidokn.cuzk.cz/>), pozemek, který je osázen veřejnou zelení, tvoří přirozenou hranici mezi zmíněnou místní komunikací a parkovištěm. Označuje-li stěžovatelka veřejnou zeleň, kterou porost na předmětném pozemku vytváří, jako tzv. silniční vegetaci ve smyslu ustanovení § 13 písm. d) zákona o pozemních komunikacích, pak se touto kvalifikací pozemku, náležející do pravomoci příslušného správního orgánu, Ústavní soud nebude zabývat; skutkový stav na místě samém je zřejmý a těžištěm právního posouzení věci je ustanovení zákona o půdě, které v rozhodné části ze zmíněného účelového určení pozemku podle správního práva bezprostředně nevychází.
16. Ačkoliv před pozemkovým úřadem a obecnými soudy proběhlo řízení o vlastnictví pozemku, při němž se posuzovalo vlastnictví subjektů v navzájem rovném postavení (a tedy horizontální právní vztahy), věc má ústavněprávní dimenzi a je třeba ji podrobit meritornímu přezkumu. Předmětem tohoto přezkumu jsou práva a povinnosti potenciálních restituentů podle zákona o půdě; alternativou je zachování veřejného vlastnictví, při jehož dosavadní existenci užívá pozemek jako veřejný statek (jeho součástí) značný počet osob. Kritériem přezkumu jsou tato ustanovení Listiny, jejíž citovaný článek obsahuje pět odstavců:

#### Čl. 11

(1) Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.

(4) Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

K otázce aplikace čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, o níž se stěžovatelka zmínila v úvodu a závěru ústavní stížnosti a jejíž akcent spočívá v ochraně pokojného užívání majetku, nepřipojila stěžovatelka samostatné námítky. Navrhuje-li též konstatovat zásah do základního práva na předvídatelné rozhodnutí, jež je doktrinálně odvozováno z textu hlavy páté Listiny o právu na soudní a jinou právní ochranu, vyjadřuje se k otázce zásahu do tohoto práva Ústavní soud v závěrech odůvodnění tohoto nálezu.

17. Vzhledem k tomu, že v nyní posuzované věci jde o rozhodování o restituci pozemku podle zákona o půdě, je třeba připomenout hodnotový aspekt zákona č. 229/1991 Sb., jak je vyjádřen již v preambuli zákona samotného: „*Federální shromáždění*

*České a Slovenské Federativní Republiky ve snaze zmírnit následky některých majetkových křivd, k nimž došlo vůči vlastníkům zemědělského a lesního majetku v období let 1948 až 1989, dosáhnout zlepšení péče o zemědělskou a lesní půdu obnovením původních vlastnických vztahů k půdě a upravit vlastnické vztahy k půdě v souladu se zájmy hospodářského rozvoje venkova i v souladu s požadavky na tvorbu krajiny a životního prostředí, se usneslo na tomto zákoně:“ (následuje text zákona).*

18. V ustanovení § 1 zákona o půdě, uvozeném marginální rubrikou Rozsah působnosti zákona, se v odstavci 1 uvádí: *„Zákon se vztahuje na a) půdu, která tvoří zemědělský půdní fond nebo do něj náleží, a v rozsahu stanoveném tímto zákonem i na půdu, která tvoří lesní půdní fond (dále jen „půda“), b) obytné budovy, hospodářské budovy a jiné stavby, patřící k původní zemědělské usedlosti, včetně zastavěných pozemků, c) obytné a hospodářské budovy a stavby, sloužící zemědělské a lesní výrobě nebo s ní souvisejícímu vodnímu hospodářství, včetně zastavěných pozemků, d) jiný zemědělský majetek uvedený v § 20.“*
19. Podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě pozemky nelze vydat v případě, že *„... pozemek byl po přechodu nebo převodu do vlastnictví státu nebo jiné právnické osoby zastavěn; pozemek lze vydat, nebrání-li stavba zemědělskému nebo lesnímu využití pozemku, nebo jedná-li se o stavbu movitou, nebo dočasnou, nebo jednoduchou, nebo drobnou a nebo stavbu umístěnou pod povrchem země. Za zastavěnou část pozemku se považuje část, na níž stojí stavba, která byla zahájena před 24. červnem 1991, a část pozemku s takovou stavbou bezprostředně související a nezbytně nutná k provozu stavby. Zahájením stavby se rozumí datum skutečného zahájení stavby, zapsané do stavebního deníku a oznámené stavebnímu úřadu, pokud byla stavba zahájena do dvou let od vydání stavebního povolení.“* Text citovaného ustanovení zůstal od nabytí účinnosti zákona o půdě (24. 6. 1991) až do současnosti nezměněn.
20. V odůvodněních obou rozsudků obecných soudů i v podáních stěžovatelky včetně ústavní stížnosti byla označena řada judikátů obecných soudů k podpoře toho či onoho právního názoru. Ústavní soud však nečiní (s odhlédnutím od vlastních judikátů citovaných níže) takto označená rozhodnutí obecných soudů bezprostředním zdrojem své argumentace, neboť vycházejí ze skutkových okolností, jež jsou takřka ve všech případech odlišné. Nelze přistoupit k žádoucí generalizaci, jestliže v jedné věci šlo o vydání pozemku - travnatého dětského hřiště s prolézačkami situovaného na sídlišti, v jiné věci se jednalo o vydání pozemku, na němž se kdysi zemědělsky hospodařilo, nyní je však používán jako veřejné parkoviště, a v další věci jde o travnatý pozemek na okraji rekreačního areálu vlastněného odborovým svazem. Ústavní soud již sám meritorně posuzoval řadu restitučních případů, jejichž předmětem bylo určení vlastnictví k pozemkům, o němž předtím rozhodl pozemkový úřad; vychází proto z vlastní judikatury, v níž formuloval relevantní závěry.
21. V usnesení ze dne 27. 9. 2012 sp. zn. III. ÚS 1947/12 rozhodoval Ústavní soud o právní otázce aplikace ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě v souvislosti s vydáním pozemků restituentovi. Ústavní soud dovodil, že vůdčím principem musí být vždy účel restitučního zákona a že při výkladu tohoto zákona je zásadně nutné preferovat vydání původního pozemku, jestliže o to restituent usiluje a zákon to nevyklučuje. Současně však Ústavní soud shledal, že v posuzované věci existují

okolnosti, které vydání předmětných pozemků brání. Na základě skutkových zjištění pokládal za nepochybné, že pozemky jsou v současnosti zastavěny, a za stavbu považoval účelovou komunikaci s asfaltovým povrchem a parkoviště s totožným povrchem. Proto ústavní stížnost podanou poté, co obecné soudy restituentovi nevyhověly, odmítl.

22. Ústavní soud rozhodoval o vydání pozemku v restituci podle zákona o půdě také v usnesení ze dne 17. 2. 2005 sp. zn. I. ÚS 159/03. V této věci bylo ústavní stížností napadeno rozhodnutí pozemkového úřadu a poté i rozhodnutí obecného soudu. Obě rozhodnutí posoudila žalobu o nahrazení rozhodnutí pozemkového úřadu v neprospěch restituentů a na základě provedeného místního šetření nedovodila, že by byli vlastníky předmětného pozemku. Ústavní soud oběma rozhodnutím, jejichž důvody byly opřeny o zastavěnost požadovaného pozemku, přisvědčil. Bylo zjištěno, že nárokovaný pozemek značné výměry je součástí stavby sídliště a tvoří s ním jeden funkční celek. Jednotlivé stavby, které byly situovány na pozemku (pískoviště, lavičky, stání na popelnice) nelze posuzovat jednotlivě, ale právě jako funkční celek. Ústavní soud ve svém usnesení konstatoval, že město je dynamicky se vyvíjející útvar a jednotlivé funkce pozemků, navazujících svým účelem na bytové komplexy, se v průběhu času proměňují. Ústavní soud podepřel svůj názor nálezem ze dne 15. 12. 1994 sp. zn. IV. ÚS 68/94 (N 63/2 SbNU 189), v němž konstatoval nemožnost vydání pozemků ležících uvnitř městské zástavby.
23. V usnesení ze dne 7. 9. 2010 sp. zn. I. ÚS 1467/10 naopak odmítl Ústavní soud ústavní stížnost města, které navrhovalo zrušit rozhodnutí obou civilních soudů poté, co bylo restituentům ohledně řešení otázky zastavěnosti pozemků ve smyslu § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě vyhověno. Ústavní soud zde přisvědčil právním závěrům, podle nichž nebránilo vydání pozemků, že se na nich byla silniční vegetace, protihlukové valy, protihluková zeď a parkoviště. V této věci považoval senát Ústavního soudu za podstatné, že žádný z pozemků není zastavěn veřejnou komunikací.
24. Aplikace ustanovení zákona o půdě s výčtem překážek zastavěnosti se stala klíčovou též pro nález Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2003 sp. zn. I. ÚS 754/01 (N 123/31 SbNU 113). Ústavní soud zde zrušil rozhodnutí pozemkového úřadu i obecného soudu. Učinil tak přesto, že podle zjištění pozemkového úřadu šlo o pozemek zastavěný účelovou komunikací, čističkou odpadních vod a odstavnými a parkovacími plochami; také obecný soud shledal, že jde o ucelený areál plnící rekreační funkci, přičemž zbylou část pozemku tvořilo volné prostranství s okrasnou zelení, lavičkami a dětským hřištěm. Ústavní soud však oběma rozhodujícími orgánům vytkl, že ustanovení zákona o půdě o zastavěnosti pozemku nelze interpretovat „příliš extenzivně“ a dovozovat, že vzhledem k účelovému určení nelze vydat rozsáhlý rekreační areál. Otázkou zastavěnosti pozemku se soud blíže nezabýval a akcentoval právní status restituenta.
25. Vydání pozemků na základě závěru o vlastnictví oprávněné osoby v restituci, a to pozemků, na nichž byly zřízeny sadové úpravy, parkoviště, chodníčky, pískoviště a asfaltové hřiště (vše v lokalitě velkoměstského sídliště) přisvědčil Ústavní soud odmítavým usnesením ze dne 15. 11. 2011 sp. zn. II. ÚS 1351/10. Učinil tak za pomoci argumentu, že institut tzv. obecného užívání, pod nějž zmíněné plochy



podřadil [viz ustanovení § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)] chybí v taxativním výčtu překážek vydání podle § 11 odst. 1 zákona o půdě.

26. V nálezu ze dne 28. 5. 2002 sp. zn. II. ÚS 747/2000 (N 63/26 SbNU 163) Ústavní soud svým výrokem zrušil rozhodnutí pozemkového úřadu i rozsudek obecného soudu a v odůvodnění nálezu zpochybnil nevydání pozemků, které podle předchozích zjištění sloužily jako účelové komunikace ve prospěch staveb pro energetické účely a pod pozemky měly být vedeny inženýrské sítě. Ústavní soud dovodil, že *„Zákon o půdě sice počítá se zajištěním lesního či zemědělského využití pozemku jako s jedním z cílů zákona, z jeho preambule nicméně vyplývá, že tento cíl má být podřazen požadavku zmírnění majetkových křivd tím, že zlepšení péče o půdu podmiňuje obnovením původních vlastnických vztahů k ní. Soud tedy nemůže diktovat vlastníkům, jak s půdou nakládat, či podmiňovat navrácení vlastnictví určitým způsobem využití, resp. nenavracet, pokud nebudou (moci) pozemek určitým způsobem užívat.“*
27. Ve věci sp. zn. IV. ÚS 176/03 (N 96/34 SbNU 35) bylo dne 14. 7. 2004 rozhodnuto nálezem o zrušení rozsudku obecného soudu a současně i rozhodnutí pozemkového úřadu; Ústavní soud uložil rozhodujícím orgánům veřejné moci řídit se jeho závazným právním názorem, jak je níže shrnut. Rozhodnutími, jež byla napadena stěžovateli - fyzickými osobami, bylo určeno, že tito nejsou vlastníky silničních pozemků, které byly součástí autobusového obratiště. Stavbu obratiště považoval Ústavní soud za stavbu podle stavebněprávních předpisů, vyjádřil však pochybnosti, zda jde podle dosavadního průběhu řízení o věc v občanskoprávním smyslu. Ústavní soud zvažoval, zda výklad přijatý obecným soudem (podle něhož byly předmětné pozemky samy o sobě „stavbou v nedílném celku ostatních ploch – komunikací a zařízení autobusového obratiště“, která vylučuje jejich vydání stěžovatelům) není výkladem extenzivním s ohledem na povahu restitučního nároku a účel restitucí. Dovodil, že *„Institut překážek ve vydání nemovitosti podle ustanovení § 11 zákona o půdě je institutem stanovujícím výjimku z účelu restitucí. Důvodem těchto výluk je působení konkrétního veřejného zájmu nebo práv třetích subjektů (zastavenost pozemku stavbou, zřízení tělovýchovného nebo sportovního zařízení, zřízení hřbitova atd.), které v daném případě převažují nad účelem restituční a samotným restitučním nárokem na vydání původních pozemků a které by s ohledem na povahu zatížení pozemku vylučovaly nebo omezovaly využití pozemku v jiném soukromém vlastnictví. Při interpretaci a aplikaci restitučních předpisů je třeba vždy mít na zřeteli účel a předmět úpravy těchto předpisů. Pojmy a instituty obsažené v restitučních předpisech je proto třeba vykládat s ohledem na to, aby byl v maximální míře dosažen jejich účel, a rovněž s ohledem na to, že předmětem úpravy těchto předpisů jsou vztahy majetkoprávní, které jsou svou povahou občanskoprávními vztahy. Výklad pojmů obsažených v restitučních předpisech proto nelze podřizovat pojmům obsaženým v jiných právních předpisech či odvětvích veřejného práva, v daném případě práva stavebního. Je totiž třeba v konkrétním případě volit takovou interpretaci, která by směřovala k maximálnímu naplnění účelu restituční a současně respektovala proporcionalitu mezi omezením restitučního nároku na vydání původních pozemků a prosazením konkrétního veřejného zájmu.“*
28. Ústavní soud tedy v nálezu sp. zn. IV. ÚS 176/03 stanovil kritéria, jimiž se v budoucnu mají obecné soudy – a též pozemkové úřady – řídit při posuzování kolize, která vznikne v souvislosti s potenciálním vydáním pozemku, jehož

zastavěnost podle § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě je z hlediska obsahu zákonné výluky sporná a pozemek je užíván pro veřejné účely. Má být zohledněn účel restituční úpravy; je však třeba dodat, že teleologická interpretace citovaného ustanovení zákona o půdě nesmí opomíjet princip efektivní aplikace základního práva. Vydání pozemku v restituci může kolidovat s veřejným zájmem, představujícím možnost permanentního využití pozemku jako součásti veřejného statku. V těchto souvislostech je třeba připomenout maximy obsažené v preambuli a v ustanovení § 1 zákona o půdě, podle nichž má zemědělskými restitucemi dojít k úpravě vlastnických vztahů k půdě v souladu s hospodářským rozvojem venkova, s požadavky na tvorbu krajiny a životního prostředí, a zákon se vztahuje na zemědělský a lesní půdní fond, jakož i na zemědělské usedlosti a ostatní stavby sloužící zemědělské a lesní výrobě (podrobněji viz body 15, 16).

29. Přezkum proporcionality omezení restitučního nároku v kolizi s konkrétním veřejným zájmem je dále proveden za pomoci tří kroků standardně používaného testu. V prvním kroku testu se zkoumá vhodnost či způsobilost eventuálního omezení; jde o to, zda je omezující opatření (v nyní posuzované věci omezující stav) způsobilé dosáhnout svého účelu či cíle. Ve druhém kroku jde o přezkum nutnosti použití omezujících prostředků; požadavkem je intervenční minimum. Zvažuje se, zda zákonodárce nebo orgán právo aplikující nemohl zvolit mírnější, základní právo méně omezující prostředek. Konečně pak v případě, že by bylo přistoupeno k třetímu kroku testu (proporcionalita v užším smyslu), posuzuje se ústavnost spojení mezi prostředkem a účelem omezení základního práva. V rámci této relace, vnímané skrze hodnoty a principy ústavně konformního výkladu, dostává přednost to základní právo, jež je aktuálně (ad hoc) závažnější.
30. Již první krok testu proporcionality vede k závěru o praktické neslučitelnosti poměřovaných práv a hodnot, předestřených v nálezů sp. zn. IV. ÚS 176/03. Za zjištěných skutkových okolností, při nichž je pozemek v nyní posuzované věci (travnatá plocha porostlá veřejnou zelení) užíván výhradně pro veřejné účely, není možné nalézt jakoukoli rozumnou proporcii mezi restitučním účelem a veřejným zájmem. Pro překážku, která spočívá v realizaci veřejného zájmu, nelze restituci v naturální formě uskutečnit. V tomto hraničním případě neobstojí konstatování obsažené v nálezů sp. zn. II. ÚS 747/2000 (bod 24), podle něhož je na restituentech, jakým způsobem budou vrácené nemovitosti využívat, přičemž nemá být věcí soudu vnucovat svou vůli ohledně dispozic s pozemkem restituentům a zabývat se faktickým stavem. Nemůže-li restituent z objektivního důvodu užívat nemovitost, jež má být po kladném výroku o jeho vlastnictví předmětem potenciálního vydání podle zákona o půdě, nastává právní stav neslučitelný s účelem restituce, deklarovaným v preambuli a v ustanovení § 1 tohoto zákona.
31. Realizace vlastnického práva předpokládá možnost výkonu vlastnických oprávnění – práva věc užívat, požívat její eventuální plody, nepřetržitě ji držet a případně s ní disponovat (ius utendi et fruendi, possidendi, disponendi). Konkrétní okolnosti tohoto případu však restituentovi brání ve výkonu jakékoli ze složek vlastnického práva. Individuální užívání veřejně přístupné travnaté plochy s porostem nepřipadá v úvahu. Totéž platí o držbě pozemku – ta by byla vzhledem k veřejné přístupnosti pozemku permanentně rušena. Jako relevantní se může jevit možnost s pozemkem disponovat, což by se dalo extenzivně dovodit ze závěrů nálezů Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 747/2000. Není však reálné ani právně přípustné, kdyby měl restituent

využívat pozemek, který by mu byl vydán ve výše popsaném stavu, k právnímu obchodu. Pak by nezbývalo než dovodit, že v případě převodu pozemku z restituenta na jinou osobu by šlo o prodej spekulativní, uskutečňovaný s cílem konfrontovat majetkové požadavky vlastníka pozemku s institucí veřejné moci, která řádné užívání pozemku garantuje. Převod pozemku by se ocitl v rozporu s dobrými mravy, což v aktuální podobě zapovídá ustanovení § 2 odst. 3 občanského zákoníku. Takto vytyčené premisy platí tím spíše, že ani po případné naturální restituci, ale ani po případném převodu pozemku by se nedala očekávat změna jeho účelového určení. Je-li pozemek veřejným statkem, pak je vysoce nepravděpodobné, že by restituent či jiný vlastník pozemku dosáhl v budoucnu změny územního plánu, která by jediná mohla vést k tomu, že by se pozemek stal skutečným předmětem výkonu vlastnických oprávnění. Shrnutí: rozhodnutím ve prospěch oprávněné osoby s následnou restitucí předmětného pozemku by došlo ke vzniku tzv. holého vlastnictví (*nuda proprietas*), což není účelem restitučního procesu, jinak zajisté směřujícího k alespoň částečnému zmírnění majetkových křivd způsobených oprávněným osobám totalitní mocí v rozhodném období.

32. Pro vyprázdňení obsah konkrétního vlastnického práva vede analýza prvního kroku testu proporcionality k závěru o výlučném naplnění funkce veřejného statku a nemožnosti výkonu vlastnických oprávnění jednotlivce. Předmětný pozemek je součástí veřejného statku jako přirozená hranice mezi místní komunikací, na níž probíhá běžný silniční provoz, a parkovištěm automobilů užívaným převážně obyvateli sídliště. Popsaný skutkový stav zrcadlí rozdíl, který tu vzniká mezi ochranou individuálních práv a svobod a ochranou veřejného statku. Tento rozdíl spočívá v možnosti rozdělení užítka obou faktorů. Zatímco pro veřejný statek je typická nedělitelnost prospěchu z něj plynoucího (lidé nemohou být vyloučeni z jeho užívání), pro základní práva a svobody je typická distributivnost: jednotlivé aspekty lidské existence lze právně pojmenovat, členit na části a přiřadit je jednotlivcům.
33. Jak ke kolizi základního práva a veřejného statku uvádí plenární nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (N 99/6 SbNU 213), je nutné stanovit podmínky, při jejichž splnění má prioritu buď základní právo, nebo veřejný statek. Základem je tedy maxima, podle níž lze omezit základní právo pouze v zájmu jiného základního práva či svobody nebo – což je relevantní nyní – v zájmu veřejného statku jako hodnoty. Výsledek testu proporcionality v jeho prvním kroku tedy nezbývá než vyhodnotit tak, že účel omezení základního práva, jehož předpokladem je nabytí vlastnického práva k pozemku formou restituce, nemůže být naplněn. Zjištěné skutečnosti a jejich právní důsledky svědčí ve prospěch zachování veřejného statku a užívání pozemku dosavadním způsobem. Test proporcionality je ukončen již prvním krokem.
34. Jestliže by se přikročilo, byť jen v hypotetické rovině, k druhému kroku testu proporcionality (žádoucí minimalizace prostředků zásahu do základního práva), vedla by další analýza jen do slepé uličky. Již v obecné rovině lze konstatovat, že věci ve vlastnictví restituentů (jejich právních předchůdců), které jim byly totalitní mocí v rozhodném období od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990 odňaty, byly většinou po stránce právní „transformovány“ ve státní vlastnictví, ale fakticky též zlikvidovány, zpracovány či jinak změněny. Výsledkem těchto majetkových křivd byl často propastný rozpor mezi podobou (formou) věci v době jejího odnětí a po nastolení demokratického státního uspořádání. Tento rozpor nastal právě v nyní posuzovaném

případě. Zatímco dříve byl předmětný pozemek užíván jako role a podle dostupných zjištění i logiky věci k zemědělské výrobě, nyní je součástí veřejného statku. Funkce pozemku, pokrytého nyní porostem, je výhradně veřejně prospěšná a pro osobu oprávněnou v restituci vznikl právní stav obdobný tomu, při němž existuje překážka vydání věci podle ustanovení § 11 odst. 1 zákona o půdě (kde jsou vypočteny jednotlivé výluky vydání včetně zastavěnosti pozemku). Úvahy o druhém kroku testu proporcionality proto končí konstatováním nepřeklenutelného rozporu mezi protiprávností někdejšího odnětí pozemku, jeho pozdější přeměnou k veřejně prospěšnému účelu a právní i faktickou nemožností změny tohoto stavu. Tyto závěry demonstrují, že by bylo bez účinku směřovat k třetímu kroku testu, v jehož rámci by mělo dojít k přezkumu (zde jasně ústavně nekonformní) relace mezi prostředkem a účelem omezení základního práva ve světle ústavních hodnot a principů.

35. Vztah mezi funkcí předmětného pozemku jako součásti veřejného statku a potenciální realizací restitučního nároku je nutné rozhodnout ve prospěch veřejného statku, ač tu nelze dospět bez dalšího (viz obiter dictum níže) k závěru o vztahu spravedlivé rovnováhy. Racionálním řešením je však závěr, který jako jedna z možností plyne ze závěrečných tezí nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 176/03 (bod 25), konkretizovaný tak, že nevratná změna účelu užívání pozemku brání jeho vydání a opačné řešení by se dostalo do kontradikce s účelem pozemkové restituce deklarovaným v preambuli a v ustanovení § 1 odst. 1 zákona o půdě.
36. Naturální restituci předmětného pozemku, jež je v obecné rovině prioritní, nelze realizovat. Nastalý skutkový a právní stav tvoří překážku jeho vydání ve smyslu § 11 odst. 1 zákona o půdě, ač tento stav přímo v popsané podobě není mezi šesti tam vypočtenými výlukami vydání uveden a připodobnit jej k zastavěnosti pozemku lze pouze *per analogiam*. Ústavní soud zde považuje za nutné přijmout tuto analogickou interpretaci, a to na základě objektivního teleologického výkladu citovaného ustanovení. Při tomto výkladu zůstává zachován účel a smysl příslušné pasáže restitučního předpisu, ač znění sub c) § 11 odst. 1 zákona o půdě nelze v posuzované věci doslovně naplnit (viz „klasické“ judikáty sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96, Pl. ÚS 21/96, Pl. ÚS 33/97).
37. Uvedené závěry však neznamenají, že by „ve hře“ nezůstalo základní právo, o něž jde, tedy právo na ochranu vlastnictví garantované v čl. 11 odst. 1 Listiny. Konkrétní okolnosti případu svým způsobem paradoxně vedou k efektu, při němž toto základní právo působí nikoliv ve prospěch restituenta, ač jde meritorně o jeho vlastnické právo a (ne)vydání pozemku, ale ve prospěch stěžovatelky, která se v mezidobí stala vlastnící předmětné nemovitosti a již nebylo toto vlastnictví obecnými soudy i přes funkční určení nemovitosti a existenci veřejného zájmu příznáno. Nabízí se reminiscence na případ, který v ne tak dávné době obecné soudy v rámci restitucí řešily: V jednom moravském městě požadoval živnostník navrácení věcí, jež mu byly v rozhodném období odňaty. Šlo o několik desítek metrických centů dlažebních kostek. Tyto věci bylo dokonce možné i nyní jako předmět někdejšího vlastnictví restituenta, včetně výrobní značky, identifikovat. Bylo jimi totiž vydlážděno hlavní náměstí tohoto města. A v nyní posuzované věci je argumentace in favorem stěžovatelky posílena zjištěním, že v katastru nemovitostí je v rámci informací o pozemku (<http://nahlizeniidokn.cuzk.cz/>) uveden způsob ochrany nemovitosti: památkově chráněné území. Tento fakt mohl při dosavadním posuzování restitučního nároku znamenat podle okolností výlukou z vydání pozemku ve smyslu ustanovení §

11 odst. 5 zákona o půdě. V současnosti je sice uvedený odstavec z § 11 vypuštěn, argument o této ochraně nemovitosti však nelze brát na lehkou váhu.

## VI.

### *Obiter dictum*

38. Hodnotový rozměr věci velí věnovat se samostatně důsledkům výše vyslovených tezí – a to důsledkům vzniklým nejen poté, co je nyní konstatováno porušení základního práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny v neprospěch stěžovatelky, ale i důsledkům situací, při nichž obecné soudy rozhodly (nezřídká přinejmenším kontroverzně), navzdory podobnému skutkovému stavu a argumentům blízkým těm, které jsou zde vylíčeny, o vydání pozemků oprávněným osobám v restituci. Poznámka Ústavního soudu k těmto situacím je namísto tím spíše, že vedlejší účastníci, a to bez jakékoliv návaznosti na předchozí průběh řízení, sami ve vyjádření k ústavní stížnosti zvažují možnosti postupu vůči obci po vydání pozemku (žaloba o zaplacení bezdůvodného obohacení – viz závěr bodu 12). Sluší se poznamenat, že dále vyslovené názory se mohou podle konkrétních okolností případu vztahovat k vydání pozemku nejen podle zákona o půdě, ale také podle jiných restitučních předpisů (např. dle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů).
39. V této přezkoumávané věci bude přicházet, vzhledem k závaznému závěru Ústavního soudu o zásahu do základního práva stěžovatelky podle čl. 11 odst. 1 Listiny a následného rozhodování obecných soudů, v úvahu některé z náhradních zákonných řešení. Nelze-li pozemek vydat, může podle § 11a zákona o půdě oprávněná osoba uplatnit nárok na náhradní pozemek, který se realizuje převodem prováděným pozemkovým úřadem v zásadě vycházejícím z veřejné nabídky pozemků. Nelze-li uspokojit nárok oprávněné osoby v restituci naturálně, náleží jí peněžitá náhrada ve výši a za předpokladu splnění dalších podmínek stanovených v § 16 téhož zákona.
40. Otázkou, která je judikaturou stále řešena, je právní postavení vlastníka pozemku, který již byl vydán podle zákona o půdě (eventuálně i na základě jiného restitučního titulu), a který nelze užívat ze stejného důvodu jako v nyní posuzované věci, tedy pro překážku užívání působící ve prospěch veřejného statku. Nelze tu dovodit, že právnímu subjektu, jemuž vlastnictví či správa veřejného statku svědčí (město, obec), **vznikne** povinnost realizovat ve prospěch vlastníka pozemku platby z titulu bezdůvodného obohacení, nedojde-li mezi těmito subjekty k dohodě o jiném průběžném řešení **existujícího** právního stavu (takovým řešením může být například zřízení věcného břemene ve prospěch užívání nemovitosti třetími osobami za úplatu). **Jestliže se obec s vlastníkem pozemku o řešení tohoto právního stavu jakkoliv dohodne, nelze takové dohodě (kterou je třeba posuzovat materiálně podle jejího obsahu) a plnění na jejím základě realizovanému upřít právní relevanci.** Právní tituly bezdůvodného obohacení však konstantně vycházejí ze zákonné úpravy: jsou jimi majetkový prospěch povinného získaný plněním bez právního důvodu, plněním z neplatného právního úkonu, plněním z právního důvodu, který odpadl, plněním za jiného či majetkový prospěch získaný z nepoctivých zdrojů (§ 451 a násl. občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., § 2991 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Žádný z těchto právních titulů však v situaci, v níž je restituční vlastník navzdory vydání pozemku zbaven možnosti realizace některého z vlastnických

oprávnění, nevzniká. Postrádá logiku, aby měl samosprávný subjekt platit individuálnímu vlastníkovi za užívání nemovitosti, kterou jako veřejný statek užívá blíže neurčený počet osob; právní vztah mezi obcí a vlastníkem nemovitosti má za okolností obdobných nyní projednávané věci přinejmenším převažující povahu veřejnoprávní, nikoli soukromoprávní. Obec je navíc v této věci subjektem, jemuž dosud svědčila nejen správní a uživatelská, ale i restituční oprávnění podle zákona č. 172/1991 Sb. Uplatňují-li restituční přesto za tohoto stavu nárok ze zmíněného titulu, lze jejich postup vnímat jako snahu řešit vzniklou patovou situaci, nikoli však jako postup, který by měl oporu v právu.

41. Konkrétní nároky však mohou restitucentům, jimž byl vydán pozemek, k němuž nemohou vykonávat v plném rozsahu vlastnická oprávnění, vznikat vůči státu. Tento stav je totiž možné vnímat jako faktické vyvlastnění ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek ze dne 31. 10. 1995 ve věci Papamichalopoulos a další proti Řecku, stížnost č. 14556/89). Vzniká tu stav obdobný citovanému případu, při němž vlastník ztratí jakoukoli možnost s věcí nakládat a neúspěšně se pokouší o nápravu, jakkoli zůstává z hlediska právního vlastníkem. Je tu současně třeba dodat, že omezení vlastnictví bez finanční náhrady ve prospěch vlastníka, jež tu vzniká, se dostává do kontradikce s čl. 3 odst. 3 Listiny a poněvadž tu není dán vlastníkův souhlas, může být posuzováno obdobně jako vyvlastnění, za něž náleží náhrada (viz Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 315, 317, body 51, 57).
42. Právní postavení vlastníka pozemku za okolností v předchozím odstavci popsaných vykazuje znaky nuceného omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny. Jde však o nucené omezení, které pro tento případ není nijak zákonem upraveno. Na jeho právní režim lze vztáhnout závěry interpretace Ústavního soudu o možnosti vyvlastnění, které byly již v obecné rovině vysloveny v jeho nálezu ze dne 9. 10. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (N 99/6 SbNU 222). V rámci těchto závěrů současně nelze přijmout variantu, podle níž je vlastník pozemku definitivně a bez dalšího povinen strpět použití vlastněné věci jinou osobou či osobami. Naopak, vlastník pozemku má právo na to, aby jeho právní postavení bylo vyřešeno, neboť se ocitl v roli slabší strany dokonce na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci o svém vlastnictví k pozemku, a přitom bez možnosti realizovat svá vlastnická oprávnění.
43. Žádoucí variantou vyřešení právního vztahu mezi vlastníkem pozemku a subjektem, který vlastní či spravuje veřejný statek, je dohoda o převodu pozemku na tento subjekt za úplatu, jež odpovídá místním podmínkám (obecná, resp. tržní cena). Nepodaří-li se dosáhnout této dohody a vlastník pozemku bude trvat na řešení pro něj nepříznivého stavu, pak je namíste přistoupit k vyvlastnění pozemku, aby se tak vlastníku dostalo náležité zákonné kompenzace za nemožnost realizovat příslušná oprávnění k nemovitosti. Postup při vyvlastnění pozemku musí vycházet z možností daných zákonem č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů. Na ustanovení § 1 odst. 1 písm. b) tohoto zákona, podle něhož zákon upravuje podmínky pro poskytnutí náhrady mj. za omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, navazují ustanovení o splnění podmínky veřejného zájmu na dosažení účelu vyvlastnění (§ 3 odst. 1, § 4 odst. 2). Právní aspekty náhrady za vyvlastnění, která náleží ve výši obvyklé ceny pozemku včetně všech jeho součástí a příslušenství,

upravují dále v rámci vyvlastňovacího řízení ustanovení § 10 a následující citovaného zákona. Stala-li se tedy vlastníkem trvale veřejně užívaného pozemku osoba oprávněná z restituce, pak by na její žádost mělo být realizováno vyvlastnění; přímočarou cestou by zde ostatně bylo řešení této problematiky zákonem.

## VII.

### *Závěry*

44. Ze všech těchto důvodů Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 1 a 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti zcela vyhověl, neboť dospěl k závěru, že došlo k porušení základního práva stěžovatelky na ochranu vlastnictví garantovaného ustanovením čl. 11 odst. 1 Listiny. Ústavní soud explicitně nekonstatuje ve výrokové části nálezu stěžovatelkou namítaný zásah do práva na spravedlivý proces (na předvídatelné rozhodnutí), neboť dosavadní judikatura o této problematice řešila právní otázky s atypickým a zatím v úplnosti nezpracovaným skutkovým základem i právním posouzením věci.
45. Proto Ústavní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2013 č. j. 24 Co 182/2012-246 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 12. 2013 č. j. 28 Cdo 2639/2013-267 podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. Současně přistoupil ke zrušení rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 15. 9. 2011 č. j. 10 C 46/2008-196, jenž bezprostředně předchází výše uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze, svými právními závěry i skutkovými zjištěními se s ním v podstatě shoduje, a který ve světle závěrů nálezu Ústavního soudu nemůže obstát. I když stěžovatelka nenavrhovala zrušení tohoto rozsudku, Ústavní soud postupoval v souladu se svou předchozí rozhodovací praxí, připouštějící ve výjimečných případech postupovat nad rámec vázanosti petitum ústavní stížnosti (nález sp. zn. Pl. ÚS 15/01 k vázanosti petitum, usnesení sp. zn. IV. ÚS 1755/09, IV. ÚS 571/11).

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

V Brně dne 1. července 2014

Kateřina Šimáčková  
předsedkyně senátu

Odlišné stanovisko soudkyně JUDr. Ivany Janů k nálezu ve věci sp. zn. I. ÚS 581/14  
(stěžovatelka hlavní město Praha)

Předmětný nálezn ve svém odůvodnění vychází z natolik extenzivní interpretace ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě, že jej není možné přijmout. Shledává, že „skutkový a právní stav věci tvoří překážku naturální restituice předmětného pozemku, ač tento stav přímo...není mezi tam vypočtenými výlukami vydání uveden a připodobnit jej k zastavenosti pozemku lze pouze *per analogiam*“. Při tomto výkladu prý zůstává smysl a účel příslušné pasáže restitučního předpisu zachován, ač znění sub c) § 11 odst. 1 nelze doslovně naplnit. (bod 36 nálezu)

To je ale v nesouladu s již konstantní judikaturou Ústavního i Nejvyššího soudu (navzdory několika rozhodnutím, které však lze považovat za exces), že shora uvedené ustanovení je nutno interpretovat restriktivně, neboť stanovuje výjimky z pravidla, že osobám oprávněným se přednostně zásadně vydávají ty pozemky, které jim byly za totalitního komunistického režimu odňaty, pokud o to restituenti usilují a pokud to zákon nevyklučuje. (tak uvedl správně i Nejvyšší soud v tomto zkoumaném případě s odkazem zejména na nálezn Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 754/01).

Většinový názor v nynějším nálezu však za pomoci testu proporcionality a analogické interpretace konstruuje zcela nový důvod pro nevydání pozemku restituentům, který zákon o půdě nezná, a *de facto* tak rozšiřuje nad rámec platné a účinné legislativní úpravy případy, ve kterých není možno oprávněným osobám v jejich úsilí o vydání původní nemovitosti (nebo alespoň části této nemovitosti) vyhovět. Taková změna restitučního zákona by příslušela pouze zákonodárci, ovšem s rizikem vytvoření dalších protiústavních nerovností a diskrepancí mezi restituenty; totiž přinejmenším mezi těmi, kterým byl majetek za absence takového ustanovení v § 11 zákona o půdě již vydán, a těmi, na které by přijaté další omezení v možnosti získání původního pozemku nově dopadlo.

Nálezn samotný je zjevně motivován do značné míry pochopitelnou snahou řešit problémy, ke kterým může docházet při vydávání částečně zastavených pozemků zejména ve velkých městech a z těchto důvodů v podstatě nadřazuje údajný veřejný zájem účelu restitučních zákonů. Potlačuje tak ale skutečnost, že restituice nutno považovat v tomto střetu za prioritní (a to i vůči již konstituovanému vlastnictví konkrétní obce, která má vůči restituentovi povinnost vydat nemovitost, která nebyla jejím historickým majetkem; srov. § 4 odst. 2 zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí), čemuž odpovídá také shora zdůrazněná restriktivní interpretace uvedeného zákonného ustanovení, která je zároveň interpretací ústavně konformní.



Je na obecných soudech, aby v případě sporů mezi obcí a nabyvatelem pozemku v restituci citlivě posoudily každý jednotlivý případ a s ohledem na místní podmínky, historické souvislosti a zvláštnosti toho kterého případu věc spravedlivě rozhodly (jak takové spory řešit napověděl Ústavní soud např. ve věci sp. zn. II. ÚS 268/06, kde se zabýval obecným užíváním veřejně přístupného prostranství) Nahrazovat tento přirozený postup vložení nové blokace pro vydávání nemovitostí restituentům, působící plošně, *nota bene* vytvořené soudní interpretací, by se dotýkalo právní jistoty a legitimního očekávání osob, oprávněných z restitučních zákonů.

Stejně jako nelze předjímat, že každý restituent takového majetku se bude chovat jako nenasytý spekulant, tak jistě také neplatí, že by, pokud by se takto choval, nezbylo než jeho nepřiměřeným požadavkům, bez ohledu na specifika konkrétní věci, pouze a jen vyhovět. Při takovém rozhodování by obecná justice nenaplnila svoji základní úlohu, kterou musí v demokratickém právním státě garantovat a nezbylo by, než aby zasáhl Ústavní soud, ale tentokrát již jako *ultima ratio* a ne jako orgán, stavějící se vytvořením nového důvodu pro nevydání pozemku restituentům vlastně na počátek celého procesu.

V Brně dne 1. 7. 2014

JUDr. Ivana Janů