

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

**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl dne 22. února 2011 v senátu složeném z předsedkyně Ivany Janů a soudců Františka Duchoně a Elišky Wagnerové (soudce zpravodaj) ve věci ústavní stížnosti stěžovatele **J.L.**, zastoupeného JUDr. Pavlem Švábem, advokátem, se sídlem Slezská 13, 120 00 Praha 5, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2010 sp. zn. 22 Cdo 1654/2009, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2008 sp. zn. 64 Co 378/2007 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 15. 5. 2007 sp. zn. 20 C 202/2005, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 4 jako účastníků řízení, se souhlasem účastníků řízení bez ústního jednání,

t a k t o :

**I. Postupem porušujícím čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky bylo usnesením Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2010 sp. zn. 22 Cdo 1654/2009, rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2008 sp. zn. 64 Co 378/2007 a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 15. 5. 2007 sp. zn. 20 C 202/2005, porušeno základní právo stěžovatele garantované čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Tato rozhodnutí se proto r u š í .**

O d ů v o d n ě n í:

I.

1. Včas podanou, jakož i z pohledu ostatních zákonných náležitostí formálně bezvadnou ústavní stížností se stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 4 s tvrzením, že jimi bylo porušeno jeho ústavně zaručené právo na spravedlivý proces a právo na pokojné užívání majetku.

2. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítané porušení svých základních práv spatřoval v postupu obecných soudů, kdy ty neochránily majetek stěžovatele, když nedostály své povinnosti rozhodovat i přes absenci konkrétní právní úpravy. Stěžovatel je toho názoru, že v daném případě se jedná o konkurenci dvou relativně samostatných a nezávislých režimů vlastnictví – vlastnictví k pozemkům a vlastnictví ke stavbám na nich stojících, které tvoří jeden ekonomický celek (pozn. zahradnictví); byť se v daném případě jedná o situaci neobvyklou, zákonem výslovně neupravenou, je povinností soudu věc řešit individuálně, s přihlédnutím k principům občanského práva tak, aby řešení bylo pokud možno rozumné a spravedlivé. Stěžovatel je přesvědčen, že k ochraně pokojného užívání svého majetku (zemědělských staveb) je oprávněn podat žalobu na uspořádání vztahů mezi vlastníky [pozn. ust. § 135c zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZ“)] a o tom, že musí mít právo navrhnout přinejmenším stejné způsoby vypořádání jaké může dle zákona navrhnout vlastník neoprávněné stavby. Vlastník pozemku a vlastník staveb na něm stojících jsou v podobném postavení jako spoluvlastníci, protože

zemědělské stavby a půda tvoří jeden ekonomický celek, přičemž existence více vlastníků k jednomu ekonomickému celku představuje faktickou komplikaci jeho fungování [odkaz na nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.), všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>]. Navíc argumentace obecných soudů a žalovaného, že by vyhověním žalobě bylo zasaženo do práv církví, které absenci právní úpravy [pozn. ust. § 29 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „blokační paragraf“)] nevyvolaly, stojí proti argumentaci stěžovatele, že ani on nevyvolal stávající právní stav, neboť vždy se řídil rozhodnutím státních orgánů a orgánů, jimž byl státem svěřen proces privatizace majetku. Vzhledem k 19leté nečinnosti českého státu ve věci církevních restitucí je stěžovatel přesvědčen, že jakýkoliv odkaz na církevní restituce, který by byl důvodem odmítnutí ve věci rozhodnout, porušuje jeho občanská práva, zejména právo na soudní ochranu. Závěrem stěžovatel poukázal na skutečnost, že rozdílné vlastnictví pozemků a staveb mu způsobuje problémy při jeho činnosti, zejména v oblasti rozvoje jeho podnikání a provádění dlouhodobějších pěstebních záměrů a ekonomického využití jeho staveb; Ústavní soud přitom již v nálezu ze dne 20. 6. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 59/2000 (N 90/22 SbNU 249; 278/2001 Sb.) zdůraznil význam ekonomických činitelů pro výklad ustanovení ústavního pořádku, která upravují problematiku fungování tržní ekonomiky.

3. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Ústavní soud v záhlaví citovaná rozhodnutí Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 4 svým nálezem zrušil.

4. Ústavní soud vyzval účastníky řízení, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti. Nejvyšší soud prostřednictvím příslušného předsedy senátu 22 Cdo JUDr. Jiřího Spáčila, CSc., uvedl, že obecné soudy žalobě stěžovatele nevyhověly v podstatě s tím, že uplatněný nárok nemá oporu v hmotném právu. Dle Nejvyššího soudu nelze přisvědčit názoru stěžovatele, že platné právo neupravuje vztah mezi vlastníkem pozemku a oprávněné stavby na něm stojící, když jednak umožňuje její ponechání na cizím pozemku tím, že (dle konstantní judikatury i odborné literatury) nepřipouští žalobu na odstranění stavby, jednak upravuje povinnost vydat bezdůvodné obohacení, které vlastníkově stavby užíváním cizího pozemku vzniká; je ovšem pravdou, že tyto vztahy neupravuje platné právo tak, jak si představuje stěžovatel. Pokud jde o možnost analogické aplikace ust. § 135c OZ odkázal Nejvyšší soud na úvahy obsažené v publikaci *Ochrana vlastnictví a držby v občanském zákoníku* (Spáčil, J.: *Ochrana vlastnictví a držby v občanském zákoníku*. 2. vydání. Praha. C. H. Beck, 2002, str. 198 a násl.). Ovšem i pokud by analogie možná byla, byl by to vlastník pozemku, kdo by se mohl domáhat přikázání stavby do vlastnictví, ne naopak. Nejvyšší soud proto navrhl ústavní stížnost jako zjevně nedůvodnou odmítnout. Městský soud v Praze prostřednictvím příslušné předsedkyně senátu 64 Co JUDr. Anisjy Pillerové uvedl, že stěžovatel pouze polemizuje s právními závěry učiněnými obecnými soudy, přičemž ty jsou v odůvodnění napadeného rozhodnutí, na něž městský soud odkázal, dostatečně vysvětleny a navrhl ústavní stížnost jako neopodstatněnou odmítnout. Obvodní soud pro Prahu 4 prostřednictvím příslušného předsedy senátu 20 C Mgr. Dušana Doubka plně odkázal na spisový materiál a odůvodnění napadeného rozhodnutí, přičemž neučinil účastnický návrh na rozhodnutí Ústavního soudu.

5. Ústavní soud dále vyzval vedlejšího účastníka (Pozemkový fond České republiky) k vyjádření se ve stanovené lhůtě k ústavní stížnosti s poučením, že neobdrží-li Ústavní soud v určené lhůtě předmětné vyjádření, bude mít za to, že se postavení vedlejšího účastníka vzdal [ust. § 28 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších

předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“)]. Vedlejší účastník ve stanovené lhůtě uvedl, že se svého účastenství na řízení vzdává.

6. Podle ust. § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu může Ústavní soud se souhlasem účastníků upustit od ústního jednání, nelze-li od tohoto jednání očekávat další objasnění věci. Účastníci souhlas poskytl a od ústního jednání bylo upuštěno.

## II.

7. Ústavní soud si k posouzení námitek a tvrzení stěžovatele rovněž vyžádal spis Obvodního soudu pro Prahu 4 sp. zn. 20 C 202/2005, z něhož zjistil následující, pro řízení o ústavní stížnosti rozhodující skutečnosti.

8. Stěžovatel uzavřel s Obvodním podnikem služeb v Praze 4, státní podnik v likvidaci dne 16. 7. 1990 smlouvu o dočasném užívání pozemků a budov na nich stojících za účelem provozování zahradnictví. Na základě souhlasu Pražské komise pro privatizaci národního majetku ze dne 10. 8. 1992 a souhlasu Ministerstva pro správu národního majetku a jeho privatizaci ze dne 10. 8. 1992 uzavřel stěžovatel s tímto státním podnikem dne 21. 8. 1992 kupní smlouvu, jejímž předmětem bylo převedení vlastnictví k pozemkům a budovám na nich stojících, která byla registrována Státním notářstvím pro Prahu 4 dne 26. 8. 1992. Dne 14. 10. 1999 podala Česká republika – Pozemkový fond České republiky proti stěžovateli žalobu na určení vlastnického práva k předmětným pozemkům. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 8. 2. 2001 sp. zn. 42 C 257/99, potvrzeného rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 12. 7. 2002 sp. zn. 51 Co 169/2002, bylo určeno, že předmětné pozemky jsou z důvodu částečné absolutní neplatnosti kupní smlouvy ve vlastnictví Pozemkového fondu České republiky. Obecné soudy dospěly k závěru, že ust. § 22 odst. 1 písm. f) zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění tehdejších předpisů (dále jen „zákon o půdě“) stanovilo, že dnem jeho účinnosti (pozn. 24. 6. 1991) zaniká ohledně majetku uvedeného v ust. § 1 odst. 1 tohoto zákona právo hospodaření k nemovitostem v tomto vlastnictví; zároveň uvedené nemovitosti, u nichž byl výkon vlastnického práva zajišťován právě prostřednictvím tohoto práva, byly ust. § 17 odst. 1 zákona o půdě dány do správy Pozemkovému fondu. V době uzavření kupní smlouvy tak prodávající nemohl s předmětnými pozemky disponovat.

9. Žalobou ze dne 20. 12. 2005 se stěžovatel domáhal u Okresního soudu pro Prahu 4 vůči Pozemkovému fondu České republiky přikázání pozemků do svého vlastnictví, a to za náhradu formou započtení vzájemných pohledávek. Stěžovatel, vědom si absence konkrétní opory jeho nároku v právním řádu, předložil obecným soudům obsáhlou argumentaci ve prospěch možnosti aplikace ust. § 135c OZ. Stěžovatel učinil nesporným, že v daném případě existuje rozdílné vlastnictví k pozemkům a ke stavbám, přičemž při řešení těchto vztahů nelze použít ust. § 126 OZ. Speciální úprava v zákoně obsažena není, a proto je nutno se přiklonit k tomu ustanovení zákona, které bude svou povahou danému problému nejbližší; tímto ustanovením je ust. § 135c OZ, které řeší problematiku neoprávněné stavby na cizím pozemku. Soud by pak měl přihlídnout k specifikům případu, a to oprávněnosti staveb stěžovatele (část byla postavena bývalým vlastníkem, část stěžovatelem v době nájmu pozemků se souhlasem bývalého vlastníka a část v době, kdy byl stěžovatel evidován jako vlastník), stěžovatel byl o oprávněnosti svého vlastnického práva přesvědčován několika orgány státu (privatizační komise, ministerstvo, státní notář, katastrální úřad), stěžovatel nikterak nezavinil neplatnost kupní smlouvy, předmětné stavby činí s pozemky jeden funkční celek – provozovnu zahradnictví, žalovaný se po 7 let o své

vlastnictví nezajímal a nečiní tak ani po právní moci rozhodnutí, jímž byl určen vlastníkem předmětných pozemků, obdobně nečinná byla i Římskokatolická farnost u kostela Nanebevzetí Panny Marie Praha jako potencionální vlastník, přičemž její stávající prostory přímo s předmětnými pozemky sousedí, žalovaný nemůže sám předmětné pozemky využívat, neboť dle zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, nepatří hospodaření na půdě do jeho působnosti, tyto pozemky jsou předmětem spekulací, když probíhají žaloby na nahrazení projevu vůle. Dle stěžovatele jsou možnosti uspořádání vztahů mezi vlastníky dle ust. § 135c odst. 1 a 2 OZ v daném případě vyloučeny. V úvahu tak připadá pouze vypořádání „jiným způsobem“ dle odst. 3, když tam demonstrativním výčtem uvedená možnost zřízení věcného břemene k zastavěným pozemkům není vzhledem k charakteru pozemků a staveb (skleníky, paňníky apod.) jako jednoho ekonomického a funkčního celku postačující, neboť by činilo oběma vlastníkům spíše přítěž a není tak racionálním řešením jejich poměrů. Na jednání dne 15. 5. 2007 pak stěžovatel k dotazu soudu výslovně uvedl, že zřízení věcného břemene práva cesty nenavrhuje (č. l. 61). Žalobce je přesvědčen, že současný vlastník (stát) předmětné pozemky nepotřebuje, což dal najevo již v roce 1992, kdy je určil k privatizaci. Pouze v důsledku nesprávné činnosti svých orgánů a nečinnosti státu při řešení problematiky „církevních restitucí“ je stát dosud jejich vlastníkem. Orgány státu pochybily již při původním prodeji pozemků a staveb, čímž vytvořily stav, který bude muset řešit i případný nový vlastník pozemků, jímž může být i některá církevní organizace. Za toto pochybení by tedy stát měl nést odpovědnost, ať již vůči žalobci či vůči možnému církevnímu restituentovi. Tento stav se jeví jako nanejvýš účelné vyřešit rozhodnutím, které bude skýtat jisté záruky trvalosti; soudy by neměly svými rozhodnutími vytvářet provizorní nebo polovičatá řešení. K možnostem „jiného uspořádání“ odkázal stěžovatel na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2000 sp. zn. 22 Cdo 1627/99, ve kterém byla připuštěna možnost přikázání pozemků za náhradu vlastníkovu neoprávněné stavby; je-li tato možnost dána u neoprávněného stavebníka, kdy ten porušil některou zákonem mu uloženou povinnost, musí být dána i stavebníku oprávněnému.

10. K výši náhrady za odnětí (přikázání) vlastnického práva k pozemkům (viz ust. § 135c OZ ve spojení s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, dále jen „Listina“) uvedl stěžovatel, že cena stanovená v roce 1992 odpovídá i jiným náhradám za zemědělské pozemky vyplaceným státem v důsledku liknavosti Pozemkového fondu ČR, to jest náhradám vyplaceným za restituční náhrady, za něž do 31. 12. 2005 nestačil Pozemkový fond ČR vydat náhradní pozemky. Ve vztahu k občanům si tak tuto cenu stát sám určil zákonem a je tedy jedinec spravedlivé, aby obdobná cena byla použita v případě, kdy má být náhrada naopak zaplácena státu.

11. Ve vyjádření k žalobě stěžovatele uvedl žalovaný, že nárok žalobce neuznává, když v dané věci není možno aplikovat ust. § 135c OZ, které upravuje pouze vztahy mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem neoprávněné stavby na něm postavené. Žalovaný dále uvedl, že Pozemkový fond ČR je právnickou osobou, která byla zřízena zákonem č. 569/1991 Sb. a jeho působnost je striktně vymezena právními předpisy. Pozemkový fond ČR převádí pozemky oprávněným, popř. dalším osobám úplatně i bezúplatně na základě zákona č. 229/1991 Sb. a dále zákona č. 95/1999 Sb. Předmětné nemovitosti jsou původně církevním majetkem, přičemž blokační paragraf výslovně stanoví, že majetek, jehož původním vlastníkem byly církve, náboženské řády a kongregace, nelze převádět do vlastnictví jiným osobám do přijetí zákonů o tomto majetku. Tyto zákony nebyly doposud přijaty a není vinou Pozemkového fondu ČR, že tomu tak není; nelze mu tedy tuto skutečnost přičítat k tíži. Žalovaný uvedl, že ust. § 5 zákona č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona

č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů sice umožňuje Pozemkovému fondu ČR převádět pozemky do vlastnictví majitelům staveb, na nichž jsou postaveny, ale v daném případě převodu brání právě výše uvedený blokační paragraf.

12. Rozsudkem ze dne 15. 5. 2007 sp. zn. 20 C 202/2005 zamítl Obvodní soud pro Prahu 4 v celém rozsahu žalobu stěžovatele. Soud přitom vyšel z toho, že účastníci řízení učinili nesporným, že předmětné stavby jsou stavbami oprávněnými, když tato skutečnost sama svědčí o nedůvodnosti žaloby (nemožnosti úpravy poměrů dle ust. § 135c OZ) a stěžovatel výslovně odmítl možnost zřízení věcného břemene práva cesty [viz ust. § 153 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“) ve spojení s ust. § 151o odst. 3 OZ]. Nad rámec odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl obvodní soud, že „*předmětné pozemky resp. jejich valná část jsou tzv. historickým církevním majetkem. Takové pozemky nelze v souladu s ust. § 29 zák. č. 229/1991 Sb. převádět do vlastnictví jiným osobám do přijetí zákonů o tomto majetku. Zmíněný zákaz se vztahuje rovněž na dispozice s církevním majetkem v rámci řízení před soudem. Pokud by proto soud při vypořádání vztahů účastníků řízení přiznal předmětné pozemky do vlastnictví žalobce, rozhodl by v rozporu se zákonem, a to i kdyby snad žalovaná s takovýmto řešením souhlasila*“ (str. 5 rozsudku).

13. Shora uvedený rozsudek obvodního soudu byl potvrzen rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2008 sp. zn. 64 Co 378/2007. Odvolací soud se plně ztotožnil se závěry nalézacího soudu, když uvedl, že vyhověním žalobě bez opory v právní úpravě by soud rozhodl v rozporu s blokačním paragrafem a takový postup by nebyl v souladu s právními principy uznávanými demokratickými státy, neboť by šel k tíži církvím, které absenci právní úpravy týkající se tzv. historického majetku církví nezapříčinily; nadto stěžovatel sám odmítl možnost spravedlivého řešení v podobě zřízení věcného břemene práva cesty.

14. Dovolání stěžovatele bylo usnesením Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2010 sp. zn. 22 Cdo 1654/2009 jako nepřipustné podle ust. § 243b odst. 5 věty první a ust. § 218 písm. c) o. s. ř. odmítnuto, neboť dovolací soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí nemá ve věci samé po právní stránce zásadní význam [ust. § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř.]. K důvodům svého rozhodnutí odkázal Nejvyšší soud na rozsudek ze dne 16. 5. 2005 sp. zn. 22 Cdo 1438/2004, ve kterém uvedl, že rozhodnutí soudu o zřízení věcného břemene nelze vydat na základě analogické aplikace zákona (ust. § 853 OZ). Již z toho vyplývá, že analogická aplikace ust. § 135c odst. 3 OZ na jinou než neoprávněnou stavbu je vyloučena. Nadto žalobce uplatňuje nárok na přikázání zastavěného pozemku do svého vlastnictví, přičemž této žalobě by nebylo možno vyhovět ani při aplikaci ust. § 135c OZ, když tomu brání nesouhlas vlastníka pozemku (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2000 sp. zn. 22 Cdo 1627/99); za této situace by bylo nadbytečné zabývat se otázkami ohledně případného vrácení pozemku církví.

### III.

15. Ústavní soud po provedeném řízení dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná. Ústavní soud je povolán k ochraně ústavnosti, nikoliv ke kontrole „běžné“ zákonnosti [čl. 83 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“)]. Ústavní soud nepřezkoumává pouhou správnost interpretace a aplikace „jednoduchého“ práva ze strany obecných soudů. Do jejich činnosti zasáhne jen tehdy, byla-li jejich rozhodnutími porušena stěžovatelova základní práva či svobody, které mu garantuje ústavní pořádek České republiky, neboť základní práva

a svobody vymezují nejen rámec normativního obsahu aplikovaných právních norem, nýbrž stanovují i rámec jejich ústavně konformní interpretace a aplikace.

16. Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika právním státem založeným na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Skutečnost, že Česká republika patří do rodiny demokratických materiálně pojímaných právních států, má významné implikace v oblasti interpretace a aplikace práva. Princip právního státu je vázán na formální charakteristiky, které právní pravidla v daném právním systému musí vykazovat, aby je jednotlivci mohli vzít v potaz při určování svého budoucího jednání (srov. O'Hood, Philips, Paul Jackson: *Constitutional and Administrative Law*, 7. Edition, Sweet and Maxwell, London 1987, s. 33n.). Podle názoru Ústavního soudu mezi základní principy právního státu patří princip předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti [srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (30/44 SbNU 349, bod 36)]. Bez jasnosti a určitosti pravidel nejsou naplněny základní charakteristiky práva, a tak nejsou ani uspokojeny požadavky formálního právního státu. Každá právní úprava proto musí vyjadřovat respekt k obecným zásadám právním (principům), jako je důvěra v právo, právní jistota a předvídatelnost právních aktů, které strukturují právní řád demokratického právního státu, resp. jsou z něj odvoditelné. Na právní normy je nutno klást také požadavky obsahové, neboť v materiálním právním státě založeném na myšlence spravedlnosti představují základní práva korektiv jak obsahu právních norem, tak i jejich interpretace a aplikace. Proto je úkolem soudce v podmínkách materiálního právního státu nalézt řešení, které by zajišťovalo maximální realizaci základních práv účastníků sporu a, není-li to možné, rozhodnout v souladu s obecnou ideou spravedlnosti, resp. dle obecného přirozenoprávního principu (viz náleží sp. zn. II. ÚS 2048/09 ze dne 2. 11. 2009).

17. Jak Ústavní soud uvedl ve svém náleží sp. zn. I. ÚS 185/04, „*funkcí soudů a justice obecně je poskytovat ochranu právům jednotlivce (čl. 90 Ústavy), v materiálním právním státě pak ochranu i základním právům (čl. 4 Ústavy). Ne vždy jsou všechna základní práva přímo vykonatelná a působí vůči jednotlivci bezprostředně. V některých případech působí pouze zprostředkovaně skrze jednotlivé normy jednoduchého práva tak, že jednoduchým právem prozařují. Tak je tomu ve vztazích horizontálních, tedy ve vztazích, které nejsou založeny na nadřízenosti a podřízenosti, tj. ve vztazích, v nichž jsou si jejich účastníci rovni. Proto při výkladu či aplikaci jednoduchého práva na takové vztahy jsou soudy povinny toto prozařování pečlivě vážit a brát v potaz tak, aby současně dostaly své povinnosti poskytovat ochranu jak právům v rovině jednoduchého práva, tak právům základním*“ [náleží sp. zn. I. ÚS 185/04 ze dne 14. 7. 2004 (N 94/34 SbNU 19)].

Ústavní soud ve své konstantní judikatuře již mnohokrát prokázal, že netoleruje orgánům veřejné moci a především obecným soudům formalistický postup, jímž za použití sofistikované argumentace odůvodňují zřejmé nespravedlnosti. Zdůraznil přitom mj., že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku a že povinnost soudů nalézat právo neznamena pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad [srov. např. náleží sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.)]. Při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze opomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, ve kterém jsou vždy přítomny i principy uznávané demokratickými právními státy. Ústavní soud rovněž několikrát uvedl,

že z pohledu ústavněprávního je nutno stanovit podmínky, při jejichž splnění má nesprávná aplikace podústavního práva obecnými soudy za následek porušení základních práv či svobod. Ústavní soud spatřuje tyto podmínky zejména v následujících okolnostech: Základní práva a svobody v oblasti jednoduchého práva působí jako regulativní ideje, pročež na ně obsahově navazují komplexy norem jednoduchého práva. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. přepjatý formalismus), pak zakládá dotčení na základním právu a svobodě [např. nález sp. zn. III. ÚS 150/99 ze dne 20. 1. 2000 (N 9/17 SbNU 73)]. Přílišný formalismus při výkladu právních norem vedoucí k extrémně nespravedlivému závěru pak znamená porušení základních práv (viz nález sp. zn. IV. ÚS 1735/07 ze dne 21. 10. 2008). Ústavní soud považuje za samozřejmé a určující pro nalézání práva, že vždy je nezbytné vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu, které jsou založeny na konkrétních skutkových zjištěních. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být - jako v dané věci - značně komplikované a netypické; to však nevyvazuje obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení (nález sp. zn. Pl. ÚS 34/09 ze dne 7. 9. 2010).

18. Garance vlastnického práva podle čl. 11 Listiny se sice bezprostředně týká toliko vztahu mezi jednotlivcem a veřejnou mocí, avšak kromě toho, že tato ustanovení zajišťují povinnost veřejné moci jednat tak, aby do vlastnického práva jednotlivce sama nezasahovala, zavazují veřejnou moc ve smyslu povinnosti poskytovat vlastníkovu ochranu v případě, kdy je jeho vlastnické právo rušeno či omezováno ze strany třetích subjektů (srov. např. usnesení sp. zn. III. ÚS 456/05 ze dne 23. 9. 2005). Vlastnické právo tedy není pouze ochranou před zásahy ze strany veřejné moci (*status negativus*), nýbrž zakotvuje i nárok na určité pozitivní plnění (zejména ochranu) ze strany státu (*status positivus*) (viz nález sp. zn. IV. ÚS 1735/07 ze dne 21. 10. 2008).

19. Ústavní soud již mnohokrát judikoval, že důvěra jednotlivce v rozhodovací činnost orgánů státu, ať už jde o rozhodování orgánů moci zákonodárné, výkonné či soudní, je jedním ze základních atributů právního státu. Snaha o nastolení stavu, kdy jednotlivec může důvěřovat aktům státu a jejich věcné správnosti, je základním předpokladem fungování materiálního právního státu. Jinak řečeno, podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci (nález sp. zn. IV. ÚS 42/09 ze dne 29. 12. 2009).

#### IV.

20. V předmětném řízení jde z ústavněprávního pohledu o střet vlastnického práva stěžovatele jako majitele staveb sloužících k podnikání a vlastnického práva státu [viz IV. B, ve smyslu bodu 47 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (242/2010 Sb.)] k pozemkům dotčeným blokačním paragrafem, resp. práva na legitimní očekávání ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod církve (viz IV. A), a to v řízení o příkázání těchto pozemků do vlastnictví stěžovatele. Obecné soudy dospěly k závěru, že v daném řízení, vzhledem k oprávněnosti staveb stěžovatele, nelze analogicky aplikovat ust. § 135c OZ a žalobu stěžovatele zamítly, aniž by se blíže zabývaly okolnostmi případu v jejich širším kontextu, zejm. povahou předmětných věcných práv účastníků. Při střetu dvou základních práv, tak jako je tomu v daném případě, musí obecné soudy nejprve rozpoznat, která základní práva jednotlivých účastníků sporu jsou ve hře (bod

17), a poté, s přihlédnutím ke všem rozhodným okolnostem daného případu (bod 17), musí soudy rozhodnout tak, aby, je-li to možné, zůstalo zachováno z obou základních práv co nejvíce, a není-li to možné, pak dát přednost tomu základnímu právu, v jehož prospěch svědčí obecná idea spravedlnosti, resp. obecný princip (bod 16).

#### IV. A

21. Nejprve je dle názoru Ústavního soudu třeba se vypořádat s tím, že předmětné pozemky jsou dotčeny blokačním paragrafem, byť dovolací soud se touto otázkou nezabýval vůbec a soudy prvního a druhého stupně pouze nad rámec nosných důvodů jejich rozhodnutí uvedly, že bez ohledu na nemožnost analogické aplikace ust. § 135c OZ na předmětnou věc, nebylo by možno žalobě vyhovět již jen proto, že předmětné pozemky je zákonem výslovně zakázáno převádět (body 12 a 13). Ústavní soud se opakovaně zabýval účelem a smyslem blokačního paragrafu, když v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 uvedl, že „[z]e smyslu napadeného ustanovení a z jeho dosavadní interpretace Ústavním soudem plyne, že jeho účelem není toliko samotná „blokace“ určité části státního majetku (zčásti též majetku evidovaného ve vlastnictví třetích osob, zejm. obcí), tedy např. snaha o zachování určitého majetkového statu quo. Podstatu napadeného ustanovení je nutno spatřovat především v závazku (příslibu) zákonodárce v časově odložené době přijmout právní úpravu vypořádávající historický majetek církví a náboženských společností, která zohlední objektivní specifika pojednávané materie a ustanovení § 29 zákona o půdě fakticky konzumuje. Dispoziční omezení s historickým církevním majetkem slouží toliko k ochraně tohoto majetku do doby přijetí zvláštního zákona. Takto pojatý účel napadeného ustanovení vychází jak z konkrétních historických okolností tvorby tzv. restitučního zákonodárství, neboť tento unikátní proces provázející nezásadnější společenské změny lze hodnotit výhradně v dobových kontextech, tak i z pozdějšího výkladu provedeného Ústavním soudem ve věcech sp. zn. II. ÚS 528/02, sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05 a sp. zn. I. ÚS 663/06.“

22. V rámci abstraktní kontroly norem pak dospěl ve shora citovaném nálezu Ústavní soud k závěru, že „[v] posuzované věci je především zřejmé, že zrušení § 29 zákona o půdě by umožnilo převod historického majetku církví třetím osobám, čímž by bylo podstatně ohroženo, ne-li znemožněno, majetkové vyrovnání prostřednictvím naturální restituce (jako jedné z klíčových metod zmírňování majetkových křivd). Převod vlastnického práva k původnímu církevnímu majetku na třetí osoby (nabývající tento majetek v dobré víře) by v praxi znamenal podstatné zúžení diskrece zákonodárce o metodách jakéhokoliv budoucího majetkového narovnání, nadto s možnými zvýšenými nároky na státní rozpočet. Ačkoliv v obecné rovině je věcí zákonodárce, jak bude při nápravě křivd postupovat a které prostředky zvolí (v teoretické rovině je myslitelná restituce naturální či relutární – resp. kombinace těchto prostředků), je právě naturální restituce i s ohledem na dosavadní „restituční zákonodárství“, příp. při ochraně jiných základních práv a svobod, metodou primární.“ Ústavní soud tak neshledal, že by zákonodárce měl k dispozici mírnější prostředek než blokaci dotčeného majetku, pokud má být do jisté míry teprve na jeho budoucím ekonomickém i politickém uvážení, jaké metody zmírnění křivd zvolí, resp. jakou diferenciaci ve svých úvahách ve vztahu k určitým okruhům majetku, typům dotčených subjektů či dalším okolnostem zvolí. Jak ovšem zdůraznil Ústavní soud, to neznamená, že by zákonodárce měl ve vztahu k naložení s blokovaným majetkem zcela volnou úvahu. Naopak budoucí legislativní řešení musí být založeno na vážení oprávněných zájmů všech dotčených subjektů. Právě vzhledem k jejich (ústavně chráněným) zájmům, jak budou existovat v době přijetí legislativního řešení, zákonodárce musí zvolit konkrétní kombinaci metod zmírnění křivd, aby – kromě jiného – nevznikly křivdy nové.



23. Ve vztahu k blokačním paragrafem dotčenému majetku dovedil opakovaně Ústavní soud existenci legitimního očekávání (majetkového zájmu) dotčených církevních subjektů, které plyne jak ze zákonného ustanovení, tak z ustálené interpretační a aplikační praxe (blíže viz zejm. přesvědčivá a vyčerpávající část XI./b nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07). Legitimní očekávání církevních subjektů se však, vzhledem k výše uvedenému (bod 22), neváže jen na vydání předmětného pozemku, ale je odrazem snahy státu, institucionalizované na blokační paragraf navazující činností (ve skutečnosti však spíše nečinností, viz část X nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07) veřejnoprávních orgánů, o nápravu majetkových křivd (bod 21), když volba prostředků nápravy je v jeho dikci (bod 22).

24. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 uvedl Ústavní soud, že „[p]ři abstraktním přezkumu ústavnosti není schopen objektivně prokázat nebo hypoteticky vymodelovat všechny myslitelné situace, které napadené ustanovení (pozn. blokační paragraf) v individuálním případě může vyvolat. Předmětem posouzení tedy nyní nemohou být ani specifické případy jednotlivých vlastníků, u nichž s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem včetně např. relevance nabývacího titulu, k existenci dobré víry či k dosavadní roli typu dotčeného subjektu v restitučním procesu může Ústavní soud své posouzení upřesnit v budoucnu [k obdobnému odkazu na individuální přezkum srov. např. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.), bod 112; k precizaci a konkretizaci dřívějšího obecnějšího právního názoru uvedeného ve stanovisku pléna Ústavního soudu došlo při hledání spravedlnosti v individuálním případě i např. ve vztahu ke stanovisku pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 ze dne 1. 11. 2005 (ST 21/39 SbNU 493; 477/2005 Sb.) pozdějšími nálezy sp. zn. II. ÚS 519/08 ze dne 25. 9. 2008 (N 157/50 SbNU 399); ze dne 4. prosince 2008 sp. zn. I. ÚS 428/06 (N 215/51 SbNU 673); nálezu ze dne 25. června 2009 sp. zn. I. ÚS 89/07; ze dne 5. srpna 2009 sp. zn. I. ÚS 566/07].“ Lze ještě doplnit, že případné legislativní nedůslednosti různého druhu, vzniklé v průběhu delší doby, nota bene zahrnující období totalitního režimu, jakož i nepředvídatelnost v postupu různých státních orgánů nelze vykládat v neprospěch účastníků řízení, ale - ve vztahu ke konkrétní věci - s ohledem na platné konstitutivní hodnoty a principy demokratického právního státu, jak jsou vyjádřeny v ústavním pořádku České republiky [nálezu sp. zn. I. ÚS 428/06 ze dne 4. 12. 2008 (N 215/51 SbNU 673)]. Jinak řečeno, po konstatování ústavní konformity blokačního paragrafu v rámci abstraktní kontroly norem, připustil Ústavní soud, že individuální okolnosti případu mohou odůvodnit jeho „prolomení.“

#### IV. B

25. Dle přesvědčení Ústavního soudu jsou to právě specifické okolnosti daného případu, které obecné soudy zcela opominuly a mechanicky žalobu stěžovatele zamítly. Obecné soudy přitom ignorovaly povahu a účel předmětných nemovitostí, když stavby ve vlastnictví stěžovatele slouží historicky (viz např. znalecký posudek č. 180-62/92, založený ve spise v rubrice příloh) k výkonu zemědělské činnosti (zahradnictví), přičemž jsou stavebně a zejména funkčně propojeny s předmětnými pozemky ve vlastnictví státu. Ústavní soud se v minulosti opakovaně vyjadřoval k povinnosti státních orgánů a soudů při rozhodování přihlédnout i k funkčnímu propojení pozemků a staveb na nich stojících či k nim přiléhajících. Tak např. ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 492/97 ze dne 9. 12. 1998 (N 151/12 SbNU 389) uvedl Ústavní soud, že „zastavěný pozemek je sice stavbou ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 zák. č. 229/1991 Sb., tedy samostatnou věcí a jako o takové je o ní nutno samostatně rozhodovat. Je však nutno přihlédnout k tomu, že původní zemědělská usedlost tvořila jeden neoddělitelný funkční celek s pozemky zastavěnými nejen obytnou budovou, ale i dalšími stavbami sloužícími zemědělské výrobě. Proto je nutno podle citovaného ustanovení spojit právní režim restituovaných budov i s pozemky jimi zastavěnými. K této pevné vazbě

*staveb na pozemky jimi zastavěnými, případně sloužícími k provozu jak obytných, tak i hospodářských budov přihlédl zákonodárce, pokud přímo v ustanovení § 1 odst. 1 písm. b) zák. č. 229/1991 Sb. deklaroval, že zákon o půdě se vztahuje na zemědělskou a lesní půdu, obytné budovy, hospodářské budovy a jiné stavby, patřící a sloužící původní zemědělské usedlosti, a to včetně pozemků těmito stavbami zastavěnými. Pokud tedy, a to je nepochybné, ze znění citovaného ustanovení zákona o půdě, bylo úmyslem zákonodárce při naplnění podmínek ustanovení § 8 odst. 1 zák. č. 229/1991 Sb. spojit právní režim restituovaných budov s pozemky jimi zastavěnými, pak není možné rozhodovat o přechodu vlastnictví k těmto nemovitostem v mezích oběma soudy vysloveného restriktivního výkladu, a to tím spíše, že tento výklad by v budoucnu zapříčinil vznik dalších, zcela zbytečných sporů, plynoucích z různého vlastnictví budov a pozemků a s tím spojených užívacích vztahů.“*

26. Ústavní soud připomíná jiný svůj nálezný sp. zn. II. ÚS 42/97 ze dne 4. 10. 2000 (N 141/20 SbNU 173), v němž bylo konstatováno, že i když má každý pozemek samostatné parcelní číslo, a je tedy v právním slova smyslu samostatnou nemovitou věcí, je nutno předpoklady pro vydání každého pozemku posuzovat sice samostatně, ale s přihlédnutím k širším souvislostem konkrétní posuzované věci. V projednávaném případě je proto nutno přihlédnout právě k tomu, že předmětné pozemky jsou součástí jednoho funkčního celku s budovami [obdobně viz nálezy sp. zn. IV. ÚS 545/98 ze dne 18. 5. 1999 (N 77/14 SbNU 141), nálezný sp. zn. II. ÚS 78/98 ze dne 14. 6. 2000 (N 89/18 SbNU 261) nebo nálezný sp. zn. I. ÚS 167/03 ze dne 14. 7. 2005 (N 142/38 SbNU 107)], když spolu tvoří areál zahradnictví, kdy jedna bez druhé ztrácí svou ekonomickou a užitnou hodnotu. Z tohoto důvodu je pak na předmětné pozemky a stavby nutno nahlížet jako na jeden funkční celek a nikoli jak to provedly obecné soudy (vymezujíc se k argumentaci stěžovatele) pouze jako na samostatné oprávněné předměty vlastnictví, na něž nelze analogicky aplikovat ust. § 135c OZ. Ústavní soud si je vědom, že současná právní úprava stojí na zásadě *superficies solo non cedit* (nicméně srov. návrh rekonstrukce občanského zákoníku), tedy že stavba není součástí pozemku; právní řád pak výslovně umožňuje řešit vztahy mezi vlastníky pozemku a oprávněné stavby na něm stojící, nedohodnou-li se, pouze zřízením věcného břemene práva cesty (viz ust. § 151o odst. 3 OZ), což vzhledem k funkčnímu propojení věci a jejich účelu (zahradnictví) je zcela nedostatečné. Vzhledem k tomu je dle názoru Ústavního soudu třeba dospět k závěru, byť v typických případech by šlo se závěry o nemožnosti aplikace ust. § 135c OZ na oprávněné stavby souhlasit (srov. např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 1920/08 ze dne 2. 6. 2009), že v daném případě se zcela zjevně jedná o mezeru v právu (k otázce mlčení zákona viz např. Eliáš, K. a kol.: *Občanský zákoník, Velký akademický komentář – díl II.*, Linde 2008, str. 2560), kterou je v zájmu hájení práv účastníků třeba zaplnit pomocí analogie.

27. Lze tedy učinit dílčí závěr, že obecné soudy porušily právo stěžovatele na důvěru v rozhodovací činnost státu (bod 19), když omezily právní hodnocení věci pouze k stěžovatelem vymezenému ust. § 135c OZ, přičemž jejich závěr o vědomé mezeře v právu (pozn. výhradní aplikace ust. § 151o odst. 3 OZ), kterou není možno zaplnit analogií dle ust. § 853 OZ neodpovídá konkrétním okolnostem daného případu a vede ke stavu, kdy stěžovatel nemá žádný efektivní prostředek ochrany svého vlastnického práva ke stavbám (bod 17 a 18). Přitom právě funkční propojení těchto nemovitostí (případně i staveb, jež mají povahu věcí movitých), jejichž oddělením by každá byla znehodnocena, staví účastníky do pozice ne nepodobné spoluvlastnictví.

28. Obecné soudy dále argumentovaly tím, že případnému přikázání předmětných pozemků (viz žalobní petit) nelze vyhovět z důvodu absence souhlasu na straně žalované (bod 14). Dle

názoru Ústavního soudu je však tento závěr chybný, neboť žalovaný (stát) svou vůli zcela jednoznačně a opakovaně projevil, když udělil souhlas s převodem pozemků stěžovateli v rámci malé privatizace. Následné zjištění existence zákonné překážky takového převodu nemůže jít k tíži jednotlivce, který zcela oprávněně důvěřoval ve správnost postupu státu (bod 19), neboť platí zásada, že stát objektivně zná své právo. Ostatně sám žalovaný jako důvod neuznání žalobního nároku uvedl pouze, že předmětné pozemky jsou dotčeny blokačním paragrafem a tudíž je nelze převádět (bod 11).

29. Podstatným a obecnými soudy zcela ignorovaným specifickým daného případu je dále skutečnost, že stěžovatel jako někdejší nájemce a provozovatel v dobré víře zprivatizoval předmětné zahradnictví, což bylo posvěceno řadou státních orgánů (bod 8). K rozdělení vlastnictví k pozemkům a stavbám došlo až následným (po více než 7 letech) prohlášením kupní smlouvy v rozsahu převodu pozemků za absolutně neplatnou, když v době jejich prodeje nebyl prodávající oprávněn s nimi disponovat (resp. vlastníkem byl jiný státem zřízený orgán, viz ust. § 6 odst. 1 věta druhá zákona č. 111/1990 Sb., o státním podniku, v tehdejší znění). Stěžovatel, který se po celou dobu choval právně souladným a obezřetným způsobem, se tak ne svou vinou, nýbrž jednáním orgánů státu (bod 8), dostal do situace, kdy mu právní řád neposkytuje efektivní možnost ochrany jeho vlastnických práv, případně jejich výkonu, když orgán státu, tj. Pozemkový fond převést dané pozemky nehodlá (s odkazem na blokační paragraf) a jediný výslovný právní institut (ust. § 151o odst. 3 OZ) řeší pouze možné zřízení věcného břemene práva cesty přes přilehlý pozemek.

30. V daném případě proti sobě stojí vlastnické právo státu (Pozemkového fondu ČR), jehož obsahem je pouze formální správa [viz právní postavení fondu dané zákonem č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, popř. jeho vyjádření v řízení před obecnými soudy (bod 11)] předmětných pozemků a vlastnické právo stěžovatele ke stavbám funkčně s nimi provázaných, neboť existence jednoho zároveň významně snižuje ekonomickou a užitnou hodnotu druhého. Tato dvě konkurující si formálně rovná vlastnická práva však mají zcela odlišný obsah. Za situace, kdy formální vlastnické právo státu (ve smyslu jeho institucionální garance) navíc zeslabené v daném případě legitimním očekáváním církve na majetkové vypořádání (bod 21), je v kolizi s reálným vlastnickým právem stěžovatele jako právem základním, je dle přesvědčení Ústavního soudu namíste poskytnout ochranu vlastnickému právu stěžovatele. Stát reprezentovaný Pozemkovým fondem ČR se nemůže dovolávat ochrany vlastnictví k pozemkům, neboť svými úkony (bod 8) kolizi práv přivodil. Shora uvedené specifické okolnosti případu (bod 26, 27 a 29) také odůvodňují dle názoru Ústavního soudu výjimečné prolomení blokace církevního majetku (bod 24), když jejího účelu (bod 21) a naplnění legitimního očekávání církve (bod 23) může být dosaženo i jinými prostředky. Nadto, jak je uvedeno výše (bod 22), je maximou při volbě metod zmírnění křivd nezpůsobení křivd nových, a to i na straně třetích osob. Vlastnické právo stěžovatele totiž vymezuje, resp. tvoří hranici pro domáhání se ochrany legitimního očekávání církve skrze naturální restituci.

31. Lze tedy uzavřít, že obecné soudy při rozhodování dané věci zcela přehlédly existenci vlastnického práva stěžovatele, jehož ochranu měly vážit, stejně jako zvažovat ochranu vlastnického práva státu, ovšem s ohledem na skutečnosti uvedené shora (bod 8). Přitom z důvodů výše uvedených, reflektujících konkrétní okolnosti případu, bylo namíste poskytnout ochranu základnímu vlastnickému právu stěžovatele, a to skrze analogickou aplikaci příslušných ustanovení OZ, jímž prozařují základní práva do interpretace a aplikace podústavního práva tak, aby výsledné rozhodnutí bylo možno vnímat jako spravedlivé z hlediska vyvážené ochrany základních práv dotčených subjektů.

32. S ohledem na princip minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti obecných soudů ponechává Ústavní soud stranou svých úvah otázku výše náhrady za přikázání předmětných pozemků do vlastnictví stěžovatele, když pouze uvádí, že stěžovatelově argumentaci nelze nepřiznat jistou relevanci (bod 10).

33. Vzhledem k trvající protiústavní nečinnosti zákonodárce a vyjádřením některých politických představitelů v médiích (viz např. Radek John: „[n]ávrhy se různí. Návrh Věcí veřejných je velmi odlišný, čili toto není věc, kterou je třeba vyřešit v koaliční smlouvě, máme na to roky. Kdybychom to začali řešit teď, tak se strašně protáhnou všechna jednání.“ [http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/\\_zprava/vyporadani-s-cirkvemi-je-nutne-resit-rychle-shoduje-se-koalice--754809](http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/vyporadani-s-cirkvemi-je-nutne-resit-rychle-shoduje-se-koalice--754809)) nezbývá Ústavnímu soudu než nad rámec odůvodnění tohoto rozhodnutí opětovně okázat na závěry plenárního nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/07.

34. Ústavní soud proto ze shora uvedených důvodů ústavní stížnosti vyhověl podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a ústavní stížností napadená a ve výroku I. tohoto nálezu uvedená rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

**P o u č e n í :** *Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).*

V Brně dne 22. února 2011

Ivana Janů  
předsedkyně senátu

### Odlišné stanovisko JUDr. Ivany Janů k výroku a k odůvodnění nálezu

Ve smyslu § 22 zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, podávám odlišné stanovisko k výroku a k odůvodnění nálezu Ústavního soudu ve věci sp.zn. I.ÚS 2166/10. Uvedeným nálezem vyhověl Ústavní soud stížnosti stěžovatele a zrušil rozhodnutí obecných soudů, dle názoru většiny I. senátu, pro údajné porušení jeho základního práva na ochranu majetku zaručeného v čl. 1 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Těmito rozhodnutími byla zamítnuta stěžovatelova žaloba, kterou se domáhal přikázání dvou individualizovaných pozemků do svého vlastnictví (a to pozemků, na kterém stojí jeho stavby). Zamítnutí žaloby bylo primárně odůvodněno neexistencí stěžovatelova hmotněprávního nároku na přikázání pozemků do jeho vlastnictví a nad rámec této argumentace soud I. stupně i odvolací soud připomenuly, že předmětné pozemky, resp. jejich valná část, jsou tzv. historickým církevním majetkem.

S výrokem nálezu a s jeho odůvodněním nesouhlasím, a to ze dvou základních důvodů:

- a) nález je v rozporu s ustáleným výkladem § 135c obč. zákoníku a s aplikačními postupy dle tohoto ustanovení,
- b) odůvodnění nálezu dezinterpretuje a posléze obchází závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 a dostává se tak s nimi do rozporu

Ad a)

Se závěrem většinového stanoviska, že v občanskoprávní rovině lze v souzené věci analogicky postupovat podle právě citovaného § 135c o. z., navíc nemohu souhlasit z těchto důvodů:

Ustanovení § 135c o. z. zní:

*„(1) Zřídí-li někdo stavbu na cizím pozemku, ač na to nemá právo, může soud na návrh vlastníka pozemku rozhodnout, že stavbu je třeba odstranit na náklady toho, kdo stavbu zřídil (dále jen „vlastník stavby“).*

*(2) Pokud by odstranění stavby nebylo účelné, přikáže ji soud za náhradu do vlastnictví vlastníku pozemku, pokud s tím vlastník pozemku souhlasí.*

*(3) Soud může uspořádat poměry mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby i jinak, zejména též zřídit za náhradu věcné břemeno, které je nezbytné k výkonu vlastnického práva ke stavbě.“*

Pojmovým znakem neoprávněné stavby je okolnost, že je neoprávněná. To znamená, že v okamžiku vzniku stavby stavebník neměl věcné ani obligační právo, na základě něž by stavbu mohl na pozemku zřídit. Obecné soudy dospěly k jednoznačnému a správnému závěru, jež nezpochybňuje ani většinové stanovisko, že v posuzovaném případě o neoprávněnou stavbu nešlo. Z tohoto důvodu je přímá aplikace § 135c o. z. vyloučena.

Přikázání zastavěného pozemku do vlastnictví stěžovatele, jenž je vlastníkem stavby na něm zřízené, není možné ani na základě analogické aplikace § 135c o. z. Takové rozhodnutí by bezpochyby mělo konstitutivní povahu, neboť v důsledku něj by zaniklo vlastnické právo jedné osoby a bylo by založeno vlastnické právo osobě jiné. K základům procesního práva, uznávaným jak judikaturou (např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2005, sp. zn. 22 Cdo 1438/2004), tak i literaturou (např. Winterová, A. in Winterová A. a kol. Civilní právo procesní. 5. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 229, 230; ze zahraniční např. Paulus, Ch. G. Zivilprozessrecht. 3. vydání. Berlin: Springer-Verlag, 2004, s. 46), patří poznatek, že soud může v civilním sporu rozhodovat konstitutivně jenom tam,

kde mu zákon takovou pravomoc výslovně svěruje. Soud v civilním sporu rozhoduje převážně deklaratorně: jeho poznávací činnost je zaměřena na sporný hmotněprávní vztah, který existoval již před procesem a nezávisle na něm; rozhodnutí soudu tento hmotněprávní vztah nijak nemění, neruší, ba ani nezakládá nový hmotněprávní vztah. Právní mocí rozsudku pouze vznikne nový procesní poměr mezi účastníky, jenž bude existovat paralelně vedle vztahu hmotněprávního; z mocenskoprávní (veřejnoprávní) povahy civilněprocesního poměru plyne, že se vůči vztahu hmotněprávnímu prosadí, a tím závazně a autoritativně vyřeší spornou situaci. Naproti tomu konstitutivní rozhodnutí zakládá, mění nebo ruší hmotněprávní vztah, tj. je právní skutečností z hlediska hmotného práva. V souladu s principem autonomie vůle je však takový způsob vzniku, změny nebo zániku soukromoprávních vztahů netypický a výjimečný; je totiž věcí soukromoprávních subjektů, aby své právní vztahy utvářely, měnily a rušily především samy svými právními úkony. Civilní proces tedy neslouží k tomu, aby hmotněprávní vztahy vytvářel, měnil či rušil, ale aby jim poskytoval ochranu; konstitutivní rozhodování nevyplývá z objektivní funkce sporného řízení, a proto se vždy musí pravomoc soudu opírat o výslovné ustanovení zákona. Konstitutivní rozhodování soudu tam, kde mu pro to chybí výslovná zákonná opora, by představovalo porušení pravidla, dle něž lze státní moc uplatňovat jenom v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Z tohoto důvodu jsem přesvědčena, že v souzené věci nelze na základě analogické aplikace § 135c o. z. konstitutivním rozhodnutím přikázat pozemky do vlastnictví vlastníka stavby.

Účelem § 135c o. z. je ochrana toho, do jehož právní sféry bylo neprávem zasaženo, proti tomu, komu chyběl právní důvod k takovému jednání. Tím, jehož právní sféra byla porušena, je vlastník pozemku; tím, kdo do ní neprávem zasáhl, je vlastník neoprávněné stavby. Analogické použití institutu upravujícího vypořádání neoprávněné stavby na stavbu oprávněnou je i z tohoto hlediska zcela nepřiléhavé.

I kdyby se měl § 135c o. z. analogicky použít – což se nedomnívám – nelze vytrhnout jeho jednu část, ale je nutno jej chápat jako celek. Řízení o vypořádání neoprávněné stavby je sporem, v němž z právního předpisu vyplývá určitý způsob vypořádání vztahu mezi účastníky. I když stěžovatel navrhuje přikázání pozemků do svého vlastnictví, soud tímto návrhem není dle § 153 odst. 2 o. s. ř. vázán, a musel by se nejprve zabývat otázkou, zda není účelné stavbu stěžovatele odstranit (§ 135c odst. 1 o. z.), dále zda nejsou splněny podmínky pro to, aby stavba byla přikázána do vlastnictví vlastníku pozemku (§ 135c odst. 2 o. z.), a teprve potom by se mohl zabývat dalšími možnostmi uspořádání vztahů vlastníka pozemku a vlastníka stavby (§ 135c odst. 3 o. z.). Tímto způsobem bude muset – možná (k tomu viz další bod) – soud I. stupně postupovat; většinové stanovisko mu totiž neukládá, aby pozemky přikázal do vlastnictví stěžovatele, ale aby zvážil v kolizi stojící vlastnická práva (bod 31. odůvodnění). V této souvislosti poznamenávám, že teze o „formálním vlastnickém právu státu“ (bod 30.) je v rozporu s pravidlem, podle něž má vlastnické právo všech vlastníků stejný zákonný obsah a ochranu.

Zvláštní okolnosti případu, na základě nichž se většinové stanovisko dovolává analogické aplikace § 135c o. z., se odvíjejí od úsudku, dle něž pozemky a budovy tvoří takový funkční celek, že jedny bez druhých ztrácejí ekonomickou hodnotu (bod 26. odůvodnění). Uvedený závěr se však neopírá o žádná skutková zjištění, a proto chápu úvahy většinového stanoviska o analogické aplikaci § 135c o. z. pouze jako hypotetické, vyslovené pro případ, kdyby na základě dokazování učiněného soudem I. stupně vyšlo najevo, že o takový funkční celek skutečně jde. V rámci toho bude nutno uvážit, zda pozemek bez staveb opravdu ztrácí svou ekonomickou hodnotu, či nikoliv; stejně tak je nutno posoudit, zda stavba nemůže stát na pozemku i na základě jiného právního důvodu než vlastnického práva, aniž by to mělo za následek ztrátu její ekonomické a užitné hodnoty.

Většinové stanovisko tvrdí, že stěžovatel byl po více než sedm let v dobré víře, že je vlastníkem pozemku. Toho, kdo drží věc po delší dobu v dobré víře, soukromé právo chrání prostřednictvím institutu vydržení, je-li dobrá víra držitele dána se zřetelem ke všem okolnostem. Jedním z předpokladů vydržení je uplynutí vydržecí doby, jež činí u nemovitostí deset let. Pokud však dle většinového stanoviska již sedmiletá držba v dobré víře má stačit k tomu, aby se někdo stal vlastníkem nemovitosti, měla by patrně být zrušena část § 134 odst. 1 o. z., která stanovuje desetiletou vydržecí dobu. Krom toho nesdílím ani závěr o dobré víře stěžovatele, natož o dobré víře se zřetelem ke všem okolnostem. Smlouva, na základě níž měl stěžovatel nabýt pozemky, byla absolutně neplatná. Za absolutně neplatnou ji neprohlásil po sedmi letech soud, jak se většinové stanovisko domnívá; absolutní neplatnost nastává ex lege a ex tunc, a proto případné soudní rozhodnutí má vždy jenom deklaratorní povahu. K rekapitulaci věci dodávám jen tolik, že v řízení před obecnými soudy bylo prokázáno, že stěžovatel je vlastníkem staveb (zejm. skleníků souvisejících s provozem zahradnictví) na pozemcích v majetku České republiky, ve správě Pozemkového fondu ČR. Skutečnost, že jejich vlastníkem není stěžovatel, je nepochybná a byla v řízení před obecnými soudy pravomocně prokázána již v dřívě, neboť bylo shledáno, že příslušná smlouva byla absolutně neplatná ve smyslu § 39 o. z., neboť prodávající s ohledem na ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, nebyl oprávněn s předmětnými pozemky hospodařit, a tedy, že vlastníkem pozemků je Česká republika [rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 8. února 2001, sp. zn. 42 C 257/99; rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. července 2002, sp. zn. 51 Co 169/2002; usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. února 2003, sp. zn. 30 Cdo 2398/2002; usnesení Ústavního soudu ze dne 11. března 2003, sp. zn. II. ÚS 698/02]. Důvodem neplatnosti tak nebylo blokační ustanovení § 29 zákona č. 229/1991 Sb.

Krom toho dne 21. 8. 1992, kdy byla absolutně neplatná kupní smlouva uzavřena, díky účinnosti § 29 zákona č. 229/1991 Sb., by nebylo možné právní omyl, spočívající v neznalosti tohoto ustanovení, považovat za omluvitelný, což samo o sobě objektivní dobrou víru stěžovatele vylučuje. To však dodávám pouze na okraj, jelikož žalobě stěžovatele nemělo být vyhověno z řady jiných důvodů, a proto nebylo nutno se ani touto otázkou v řízení zabývat, jak ostatně výstižně konstatoval Nejvyšší soud.

Ad b)

V bodech 20 – 24 většinové stanovisko obsáhle cituje části odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07, se kterými se sice v obecné rovině ztotožňuji [byla jsem ostatně v uvedené věci soudkyní zpravodajkou], ovšem nesouhlasím s tím, že by citované závěry dopadaly na posuzovanou situaci stěžovatele, navíc způsobem, který se závěrům nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 zjevně příčí.

Stěžovatel má zájem získat předmětný pozemek do svého vlastnictví. Vzhledem k tomu, že předmětný pozemek je tzv. historickým majetkem církví a dopadá na něj ustanovení § 29 zákona o půdě (tzv. blokační paragraf), většinový názor prvního senátu opřel své závěry právě o nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07.

Ten, stručně řečeno, potvrdil ústavně aprobovatelný účel blokačního paragrafu [zejm. bod 25 nálezu] a při zvažování účinků tohoto ustanovení uvedl, že „převod (přechod) majetku, jehož vlastníky byly k rozhodnému datu církve a náboženské společnosti, resp. jejich právnické osoby, jest jakožto akt contra legem stížen absolutní neplatností (v případech jdoucích proti smyslu majetkového vyrovnání) [...]“. Zároveň bylo opakovaně konstatováno legitimní očekávání na straně církevních subjektů vážnoucí na dotčeném majetku a rovněž „protiústavní nečinnost Parlamentu České republiky“, který dosud selhává v povinnosti toto legitimní očekávání naplnit. Rovněž bylo shledáno dotčení oprávněných zájmů třetích osob, a to zejména obcí, které byly souhrnně pojednány jako subjekty odlišné od státu, „které jsou

*vidovány jako vlastníci určité části nemovitostí, na něž dopadá dispoziční omezení plynoucí z § 29 zákona o půdě.*“

Teprve ve světle těchto závěrů je možno řádně interpretovat bod 54 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 citovaný v bodu 24 většinového stanoviska. Ten totiž sice hovoří o možném individuálním prolomení účinků blokačního paragrafu při soudním hledání spravedlnosti, ovšem s ohledem na „*specifické případy jednotlivých vlastníků*“, resp. při ochraně existujícího *legitimního očekávání* [srov. odkazovaný nálezu sp. zn. I. ÚS 663/06]. Závěry, které nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 vyslovil k určitým fyzickým a právnickým osobám, tedy zjevně dopadají buď na nositele konstatovaného *legitimního očekávání* nebo na aktuální *vidované vlastníky* blokovaného majetku odlišné od státu. Toliko na straně těchto subjektů Ústavní soud shledal existenci práv, kterým může být poskytnuta ochrana. Naopak žádnou část nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 nelze interpretovat tak, že by konstatovala existenci základních práv (tím méně jejich kolizi se základními právy jinými a nutnost soudní ochrany) vztahujících se historickému majetku církví na straně jakýchkoliv dalších osob – tj. lapidárně řečeno: všech nevládníků historického majetku církví.

Tedy ani v případě stěžovatele, který jako nevládník má zájem získat část blokovaného historického majetku církví zcela nově do svého vlastnictví, postrádá rozumného smyslu odvolávání se na nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07, který stěžovateli žádného práva nepřiznal, neboť ten není ani (historickou) církevní právnickou osobou, ani *vidovaným vlastníkem* blokované nemovitosti. Naopak, prolomení blokačního paragrafu v tomto případě se jeví jako jdoucí přímo proti závěrům nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07, neboť se jedná zjevně o případ „*jdoucí proti smyslu majetkového vyrovnání*“ [myšleno státu s církvemi], a zároveň není zřejmé, jaké eventuální *křivdy* ze strany státu [bod 22 většinového stanoviska] by stěžovateli nevydáním pozemku mohly nastat, pokud by se z rozhodnutí soudu nově nestal jeho vlastníkem a jeho právní postavení tak zůstalo nezměněno. *Nota bene* pokud v této souvislosti nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 zákonodárci sice zapovídá takový postup, který by způsobil *křivdy* nové, to ovšem výslovně a poměrně logicky „*na straně oprávněných či povinných osob*“ [na kterýžto potenciální status stěžovatel jako nevládník a nerestituent nemůže v eventuálním restitučním procesu dosáhnout].

Tedy nenalézám jakékoliv opory pro závěr většinového stanoviska, který individuální soudní ochranu ve smyslu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 bez dalšího vztahuje na rozšiřující se okruh třetích osob [„*jiných osob*“ dle znění § 29 zákona o půdě] – tedy *zájemců* o budoucí převod částí historického majetku církví do svého vlastnictví.

Vzhledem k těmto skutečnostem měla být ústavní stížnost zamítnuta jako nedůvodná, neboť k žádnému zásahu do základního práva stěžovatele chráněného v č. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod napadenými rozsudky obecných soudů nedošlo.

Ivana Janů