

Restituční nárok

Při posuzování liknavosti Státního pozemkového úřadu je třeba vzít v potaz jakoukoli aktivitu právního předchůdce oprávněné osoby při uspokojování jejího restitučního nároku.

Uplatní-li oprávněné osoby jejich restituční nárok společně, nelze při posuzování liknavosti Státního pozemkového úřadu vyžadovat v každém jednotlivém případě stejnou míru aktivního přístupu všech oprávněných osob; ve snaze o napravení krivd spáchaných jejich společným právním předchůdcům je podstatný jejich projev vůle postupovat společně.

(Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. I.ÚS 3039/20 ze dne 7.12.2021)

Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti stěžovatelů 1) Ing. M.Z.-P., 2) Ing. J.Z.-P., 3) Ing. J.Z., 4) K.Z., 5) Ing. O.V.-V., 6) RNDr. M.V., 7) Ing. L.Z., všech zastoupených JUDr. J.P., Ph.D., advokátem se sídlem v P., proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 1797/2020-647 ze dne 22. 7. 2020, rozsudku Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 337/2019-556 ze dne 16. 5. 2019, a rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 11 Co 210/2018-612 ze dne 11. 12. 2019, za účasti Nejvyššího soudu a Městského soudu v Praze, jako účastníků řízení, a České republiky - Státního pozemkového úřadu, se sídlem v P., jako vedlejší účastnice řízení, tak, že usnesením Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 1797/2020-647 ze dne 22. 7. 2020, rozsudkem Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 337/2019-556 ze dne 16. 5. 2019 a rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 11 Co 210/2018-612 ze dne 11. 12. 2019 bylo porušeno právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve spojení s jejich právem na ochranu legitimního očekávání podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Usnesení Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 1797/2020-647 ze dne 22. 7. 2020, rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 337/2019-556 ze dne 16. 5. 2019 a rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 11 Co 210/2018-612 ze dne 11. 12. 2019 se ruší.

Z odůvodnění:

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Ústavní stížností se stěžovatelé domáhají zrušení v záhlaví citovaných rozhodnutí; tvrdí, že jimi byla porušena jejich ústavně zaručená práva. Stěžovatelé namítají porušení čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava"), čl. 2 odst. 2, čl. 3 odst. 1, čl. 11, čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"), čl. 6, čl. 13 a čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva") a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

2. Stěžovatelé se jako oprávněné osoby ve smyslu § 4 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"), s restitučními nároky k nemovitostem, které v době od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990 přešly zákonem stanoveným způsobem na stát nebo jiné právnické osoby, domáhali uložení povinnosti vedlejší účastnici uzavřít s nimi smlouvu o bezúplatném převodu náhradního pozemku ve smyslu § 11a zákona o půdě, za účelem uspokojení svých restitučních nároků.

3. Všichni stěžovatelé jsou příbuzní a jejich restituční nároky jim vznikly na základě několika rozhodnutí Ministerstva zemědělství - Pozemkového úřadu týkajících se nevydaných nemovitostí v

katastrálním území Čelina, obec Borotice, a v sousedním katastrálním území Prostřední Lhota, obec Chotilsko, které tvořily statek společného právního předchůdce stěžovatelů: J.Z.-P., zemřelého 24. 5. 1938. Stěžovatelé 1), 2), 3), 5) a 7) jsou dětmi L.Z.-P., zemřelého dne 10. 8. 2004; stěžovatelka 4) je dcerou H.P., zemřelé dne 4. 10. 2002, která byla dcerou O.B., rozené Z.-P., zemřelé dne 9. 4. 1976; stěžovatelka 6) je dcerou M.D., rozené Z.-P., zemřelé dne 9. 1. 1992. Jmenovaní L.Z.-P., O.B. a M.D. jsou jakožto potomci J.Z.-P. jedni z původních spoluvlastníků nevydaných nemovitostí.

4. Obvodní soud pro Prahu 5 (dále jen "nalézací soud") uložil po sérii několika rozhodnutí rozsudkem č. j. 10 C 51/2015-465 ze dne 28. 2. 2018 vedlejší účastníci povinnost uzavřít dohodu o převodu náhradního pozemku do spoluvlastnictví stěžovatelů. Městský soud v Praze (dále jen "odvolací soud") rozsudkem č. j. 11 Co 210/2018-513 ze dne 29. 8. 2018 předmětný rozsudek nalézacího soudu potvrdil. Nejvyšší soud napadeným rozsudkem č. j. 28 Cdo 337/2019-556 ze dne 16. 5. 2019 výše uvedený rozsudek odvolacího soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Vázán právním názorem Nejvyššího soudu, odvolací soud napadeným rozsudkem č. j. 11 Co 210/2018-612 ze dne 11. 12. 2019 rozsudek nalézacího soudu č. j. 10 C 51/2015-465 změnil tak, že se žaloba stěžovatelů zamítá.

5. Nejvyšší soud v odůvodnění kasačního rozsudku č. j. 28 Cdo 337/2019-556 uvedl, že podle ustálené judikatury lze přistoupit k výjimečnému způsobu uspokojení restitučního nároku mimo veřejnou nabídku pouze tehdy, jsou-li prokázány okolnosti, na jejichž základě je možné postup vedlejší účastnice (resp. jejího předchůdce - Pozemkového fondu) kvalifikovat jako liknavý, svévolný či diskriminační a oprávněná osoba se i přes své aktivní přičinění nemůže dlouhodobě domoci svých práv. Podle Nejvyššího soudu nelze (minimálně) u stěžovatele 2) a stěžovatelky 4) dospět k závěru, že by se i přes své aktivní přičinění nemohli dlouhodobě domoci svých práv, neboť z provedeného dokazování vyplývá, že tito stěžovatelé žádnou aktivitu při uspokojování svých restitučních nároků zděděných v roce 2005 nevyvinuli. Závěr odvolacího soudu, že vůči těmto stěžovatelům vedlejší účastnice postupovala při uspokojování jejich restitučních nároků liknavě, a že je proto namíste uspokojení mimo veřejnou nabídku, nemůže podle Nejvyššího soudu obstát, neboť je zjevně nepřiměřený učiněným skutkovým zjištěním. Nejvyšší soud konečně uzavřel, že žaloba ostatních stěžovatelů nemůže být úspěšná, neboť cena požadovaného náhradního pozemku převyšuje celkovou hodnotu součtu jejich restitučních nároků [po odečtení hodnoty restitučních nároků stěžovatelů 2) a 4)], z čehož plyne, že tento pozemek není k uspokojení jejich restitučních nároků vhodný.

II. Argumentace stěžovatelů

6. Argumentace stěžovatelů směřuje primárně proti kasačnímu rozsudku Nejvyššího soudu, který podle nich překročil svoji pravomoc, přezkoumal-li skutková zjištění nižších soudů a hodnotil-li provedené důkazy, aniž by je sám provedl a vyvodil-li z nich jiná skutková zjištění. Učinil tak v rozporu se zákonem ze sebe zákonného soudce ve věci skutkových zjištění, a tím porušil základní práva stěžovatelů.

7. Napadená rozhodnutí jsou podle stěžovatelů v rozporu s rozsudkem velkého senátu Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 3767/2009 ze dne 9. 12. 2009, kterým bylo potvrzeno, že účast oprávněné osoby ve veřejných nabídkách není nutnou podmínkou pro závěr soudu o liknavém a svévolném přístupu vedlejší účastnice vůči oprávněné osobě. V odkazované věci se oprávněná osoba neúčastnila žádné veřejné nabídky a neusilovala o získání jiných pozemků než těch, které byly předmětem soudního řízení.

8. Stěžovatelé dále poukazují na konkrétní skutečnosti, ze kterých podle jejich názoru vyplývá liknavý a svévolný přístup vedlejší účastnice ve vztahu ke všem stěžovatelům. Předně stěžovatelé tvrdí, že jim vedlejší účastnice setrvale odmítá přiznat právo podle § 14 odst. 1 zákona o půdě na náhradu za stavby, které byly právním předchůdcům stěžovatelů odebrány a následně zatopeny vodní nádrží Slapy. Podle stěžovatelů právo oprávněné osoby na převod náhradních pozemků a právo

na přiznání restitučního nároku za zatopené zemědělské stavby spolu úzce souvisejí a závěr obecných soudů, že měli svá práva uplatnit samostatnou žalobou v samostatném řízení, považují za formalistický.

9. Stěžovatelé tvrdí, že liknavost a svévolnost postupu vedlejší účastnice je nutné dovodit ze způsobu, jakým nakládala se svěřenými pozemky ve Středočeském kraji. Vedlejší účastnice totiž upřednostňuje úplatný převod [v režimu 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 (dále jen "zákon č. [95/1999](#) Sb.")], před převodem bezúplatným (zařazením do veřejných nabídek podle zákona o půdě), a to nikoli pouze ve stěžovateli zvolené lokalitě, ale v celém kraji. Stěžovatelé uvádějí, že liknavost a svévole vedlejší účastnice vyplývá rovněž z doby, po kterou nebyl restituční nárok stěžovatelů vypořádán. I pokud by přes výše uvedené skutečnosti Nejvyšší soud neshledal liknavost vedlejší účastnice ve vztahu ke stěžovatelům 2) a 4), neodůvodňovala tato skutečnost podle stěžovatelů zrušení rozsudku odvolacího soudu č. j. 11 Co 210/2018-513; ostatní stěžovatelé totiž mohli zbývající část ceny náhradního pozemku doplatit.

10. Stěžovatelé závěrem zdůrazňují, že jsou všichni právními nástupci původních spoluvlastníků nevydaných pozemků, takže restituční nárok všech stěžovatelů je společný. Podle stěžovatelů odporuje spravedlnosti a zásadě přiměřenosti, aby každý ze stěžovatelů musel vykonávat aktivitu v míře, jako kdyby šlo o jediného právního nástupce výlučného původního vlastníka.

III. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice

11. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu vyzval účastníky řízení a vedlejší účastnici, aby se k ústavní stížnosti vyjádřili.

12. K výzvě Ústavního soudu odvolací soud uvedl, že veškeré důvody, pro které rozhodl uvedeným způsobem, vyjádřil při respektování závazného právního názoru Nejvyššího soudu v odůvodnění svého rozsudku, a proto na ně odkazuje.

13. Nejvyšší soud ve svém vyjádření předně uvádí, že stěžovatelé dovozují porušení svých ústavně zaručených práv primárně kasačním rozsudkem Nejvyššího soudu, vůči němuž stěžovatelé již brojili ústavní stížnosti, která byla odmítnuta jako nepřípustná. Napadají-li stěžovatelé nyní kasační rozsudek Nejvyššího soudu, uplynula lhůta dvou měsíců od jeho doručení, a proto byla ústavní stížnost podána proti němu opožděně; Nejvyšší soud tudíž považuje za nadbytečné se k námitkám stěžovatelů proti tomuto rozsudku dále vyjadřovat a odkazuje na závěry z jeho podrobného odůvodnění.

14. Podle Nejvyššího soudu působí "až úsměvně" názor stěžovatelů, že jim nelze přičítat k tíži, že mezi sebou mají soudržné rodinné vztahy a své restituční nároky vnímají jako jednu majetkovou hodnotu, vedeni snahou o obnovu místa pro společnou rekreaci, jestliže prodali náhradní pozemek bezprostředně po jeho vydání (před vydáním kasačního rozsudku) třetím osobám. Jestliže se stěžovatelé stali spoluvlastníky předmětného pozemku, byla žalobou uplatněná hodnota restitučního nároku plně uspokojena; vedlejší účastnice proto již není vlastníkem předmětného pozemku. K námitkám ohledně nepřiznání restitučních nároků za zatopené stavby Nejvyšší soud rekapituluje, že je třeba se jich domáhat v příslušném řízení. Nejvyšší soud proto navrhuje, aby Ústavní soud odmítl ústavní stížnost stěžovatelů jako návrh zčásti zjevně neopodstatněný a zčásti jako návrh podaný opožděně.

15. Vedlejší účastnice se ve svém vyjádření zejména ztotožňuje se závěry odvolacího a Nejvyššího

soudu, který postupoval v souladu se zákonem a ustálenou judikaturou, považoval-li závěry odvolacího soudu za zjevně nepřiměřené skutkovým zjištěním. Podle vedlejší účastnice nelze přihlížet ke skutečnosti, že stěžovatelům nebyly přiznány restituční nároky za zatopené stavby, neboť je měli uplatnit v samostatném řízení. Ze zjištěného skutkového stavu věci vyplývá, že se stěžovatelé [především 2) a 4)] nedomáhali náhradních pozemků zákonem stanoveným způsobem, tedy prostřednictvím veřejné nabídky pozemků vedlejší účastnice, ačkoli nabídka byla ve stěžovateli zvolené lokalitě dostatečná. Ze samotné skutečnosti, že stěžovatelé v roce 2015 podali v dané věci žalobu, nelze dovozovat jejich aktivní přičinění. Stěžovateli uváděný názor vyjádřený rozsudkem Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 3767/2009 se na nyní projednávanou věc nevztahuje a naopak potvrzuje, že vydávání náhradních pozemků se má provádět primárně na základě veřejných nabídek. Argument stěžovatelů, že i přes neúčast oprávněné osoby na veřejných nabídkách lze dojít k závěru o liknavém přístupu vedlejší účastnice, nemá v judikatuře ani v právní úpravě oporu. Jestliže restituční nároky stěžovatelů po odečtení restitučních nároků stěžovatelů 2) a 4) nepostačovaly na předmětný náhradní pozemek, vzniklo na jejich straně bezdůvodné obohacení. Závěrem vedlejší účastnice uvádějí, že pojetí stěžovatelů o společném restitučním nároku je mylné, neboť restituční nárok každého z nich je samostatný a takto musí být posuzován, včetně hodnocení jejich aktivního přičinění.

16. V replice stěžovatelé nesouhlasí s tím, že by závěry odvolacího soudu v rozsudku č. j. 11 Co 210/2018-513 byly zjevně nepřiměřené učiněným skutkovým zjištěním, neboť judikatura neobsahuje taxativní výčet skutkových podstat, které zakládají liknavé nebo svévolné jednání vedlejší účastnice. Účast oprávněné osoby ve veřejných nabídkách nelze považovat za *conditio sine qua non*; stěžovatelé v této souvislosti opakovaně odkazují na závěry rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 3767/2009. Podle stěžovatelů není zřejmé, z jaké právní normy vyplývá, že v případě plurality oprávněných osob, domáhajících se jednou žalobou převodu náhradního pozemku do podílového spoluvlastnictví, musí ke všem oprávněným osobám vedlejší účastnice dopustit stejné míry liknavosti a libovůle - takový výklad je v rozporu se zásadou *ex favore restitutionis*. Závěrem stěžovatelé zdůrazňují, že podmínka liknavého jednání vedlejší účastnice se netýká vlastního nároku oprávněné osoby na převod náhradního pozemku.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

17. Ústavní stížnost byla oprávněnými osobami podána včas (§ 72 odst. 3 zákona č. [182/1993](#) Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu"), a stěžovatelé jsou řádně zastoupenými advokátem (§ 30 odst. 1 tohoto zákona). Ústavní soud se následně zabýval, zda je ústavní stížnost v celém rozsahu přípustná ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

18. Ústavní stížnost proti kasačnímu rozhodnutí obecně není přípustná v okamžiku, kdy je toto rozhodnutí vydáno (viz např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 3547/13 ze dne 22. 1. 2014 nebo usnesení sp. zn. I. ÚS 3794/14 ze dne 22. 4. 2015; všechna rozhodnutí jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>). Později lze ovšem ústavní stížností napadnout konečné rozhodnutí ve věci samé a spolu s ním i kasační rozhodnutí. Kasační rozhodnutí Ústavní soud zruší, je-li to nezbytné pro ochranu základních práv a svobod stěžovatele; jinak tuto část ústavní stížnosti odmítne jako nepřípustnou [nález sp. zn. II. ÚS 2371/11 ze dne 18. 9. 2012 (N 159/66 SbNU 373), body 37-39 a související nález sp. zn. Pl. ÚS 29/11 ze dne 21. 2. 2012 (N 34/64 SbNU 361; 147/2012 Sb.), body 26-30]. Rozhodnout o přípustnosti ústavní stížnosti v části, která směřuje proti kasačnímu rozhodnutí, je tak možné až na základě meritorního posouzení celé věci [srov. nález sp. zn. I. ÚS 1965/15 ze dne 27. 1. 2016 (N 15/80 SbNU 191), bod 51 nebo nález sp. zn. I. ÚS 190/15 ze dne 13. 9. 2016 (N 171/82 SbNU 657), bod 18].

19. Ústavní soud již usnesením sp. zn. IV. ÚS 2953/19 ze dne 16. 9. 2019 odmítl ústavní stížnost stěžovatelů směřující pouze proti kasačnímu rozsudku Nejvyššího soudu právě pro její nepřípustnost - s tím, že jej lze napadnout až po vyčerpání všech procesních prostředků, které jim zákon k ochraně

jejich práva poskytuje; takovým prostředkem v nyní projednávané věci bylo dovolání stěžovatelů proti napadenému rozsudku odvolacího soudu, o němž bylo rozhodnuto napadeným usnesením Nejvyššího soudu. Ústavní stížnost je proto ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu přípustná proti všem napadeným rozhodnutím, a to včetně kasačního rozsudku Nejvyššího soudu.

V. Upuštění od ústního jednání

20. Ústavní soud podle § 44 zákona o Ústavním soudu zvážil, zda ve věci není třeba konat ústní jednání; dospěl k závěru, že by to nepřispělo k dalšímu objasnění věci, než jak se s ní Ústavní soud seznámil z připojeného soudního spisu a z obdržených podání a vyjádření. Nekonání ústního jednání odůvodňuje také skutečnost, že Ústavní soud nepovažuje za potřebné provádět dokazování.

VI. Posouzení Ústavního soudu

21. Ústavní soud se seznámil s argumentací stěžovatelů, vyjádřeními účastníků řízení i vedlejší účastnice řízení a obsahem soudního spisu, načež dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

VI. 1 Obecná východiska

22. Ústavní soud nejdříve shrne relevantní obecná východiska [VI. 1], jež spočívají ve vymezení smyslu a účelu restitučního zákonodárství [VI. 1 a)], dále v otázce liknavého či svévolného postupu Státního pozemkového úřadu při vydávání náhradních pozemků [VI. 1 b)], která posléze aplikuje na nyní projednávanou věc [VI. 2].

VI. 1 a) Smysl a účel restitučního zákonodárství

23. Ústavní soud není vrcholem soustavy obecných soudů a zásadně není oprávněn zasahovat do jejich rozhodovací činnosti. Může tak učinit jen tehdy, shledá-li současně porušení základního práva či svobody, neboť je podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ústavnosti. Jeho pravomoc je založena výlučně k přezkumu z hlediska dodržení ústavnosti, tj. zda v řízení nebyly dotčeny předpisy ústavního pořádku chráněná práva nebo svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé.

24. Při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze pomíjet jejich účel a smysl, který nelze hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu. Z mnoha myslitelných výkladů je třeba použít právě takový, který - je-li to možné - respektuje ústavní principy [viz například nálezy sp. zn. Pl. ÚS 19/98 ze dne 3. 2. 1999 (N 19/13 SbNU 131; 38/1999 Sb.)]. Základní práva a svobody v oblasti podústavního práva působí jako regulativní ideje, na které 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), představuje pak porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. např. nálezy sp. zn. III. ÚS 224/98 ze dne 8. 7. 1999 (N 98/15 SbNU 17) nebo nálezy sp. zn. III. ÚS 150/99 ze dne 20. 1. 2000 (N 9/17 SbNU 73)]. Právě uvedené se zcela vztahuje i k restitučním předpisům.

25. Restitučními předpisy, mezi něž patří i zákon o půdě, se demokratická společnost snaží alespoň částečně zmírnit následky majetkových a jiných křivd, které byly napáchány v době nesvobody. Stát a jeho orgány jsou proto povinny postupovat podle restitučních zákonů v souladu se zákonnými zájmy osob, jejichž újma způsobená za totalitního komunistického režimu má být alespoň částečně kompenzována [srov. např. nálezy sp. zn. II. ÚS 747/2000 ze dne 28. 5. 2002 (N 63/26 SbNU 163), nálezy sp. zn. I. ÚS 754/01 ze dne 23. 10. 2003 (N 123/31 SbNU 113), nálezy sp. zn. II. ÚS 2896/09 ze dne 29. 4. 2010 (N 97/57 SbNU 273), nálezy sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.) nebo nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/19 ze dne 1. 10. 2019 (N 168/96 SbNU 144; 303/2019 Sb.), body 43-45].

26. Povaha restitučních nároků je specifická - jak již v minulosti Ústavní soud uzavřel, výklad abstrahující od hodnotových představ o reálné nápravě nespravedlností, je-li v možnostech státu, a nepřihlížející k důsledkům konkrétního restitučního vypořádání, které může restituent oprávněně pociťovat úkorně, je postupem, jenž hrozí vznikem křivdy další [srov. nález sp. zn. I. ÚS 755/06 ze dne 10. 12. 2008 (N 219/51 SbNU 725), nález sp. zn. I. ÚS 2758/10 ze dne 4. 4. 2012 (N 73/65 SbNU 27) nebo nález sp. zn. II. ÚS 1920/20 ze dne 25. 1. 2021, body 30-31]. Případné legislativní nedůslednosti, jakož i nepředvídatelnost v postupu různých státních orgánů nebo osob jednajících v podstatě za stát, nelze vykládat v neprospěch oprávněných osob, ale s ohledem na platné konstitutivní hodnoty a principy demokratického právního státu vyjádřené v ústavním pořádku (viz již citovaný nález sp. zn. I. ÚS 755/06). Ke splnění účelu a cíle restitucí je zejména nutné, aby obecné soudy interpretovaly restituční předpisy ve vztahu k oprávněným osobám co nejvstřícněji, v duchu snahy o zmírnění některých majetkových křivd [srov. již citovaný nález sp. zn. II. ÚS 747/2000, nález sp. zn. I. ÚS 62/08 ze dne 13. 7. 2010 (N 143/58 SbNU) nebo nález sp. zn. II. ÚS 1697/21 ze dne 16. 8. 2021, bod 17].

27. Při aplikaci restitučních předpisů nelze postupovat restriktivně a formalisticky, ale naopak je nutné používat je citlivě, a zejména s ohledem na jejich smysl a účel [např. nález sp. zn. I. ÚS 2299/13 ze dne 22. 4. 2014 (N 64/73 SbNU 221), bod 23 nebo nález sp. zn. IV. ÚS 2690/15 ze dne 5. 9. 2017 (N 164/86 SbNU 677), bod 41]. Vždy je nezbytné vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu, které jsou založeny na zjištěných skutkových okolnostech. Některé případy a jejich specifické okolnosti mohou být značně komplikované a netypické; to však nevyvazuje obecné soudy z povinnosti učinit vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složité (viz již citovaný nález sp. zn. II. ÚS 1697/21, bod 17).

VI. 1 b) Otázka liknavého či svévolného postupu Státního pozemkového úřadu při vydávání náhradních pozemků

28. Primárním cílem restitučního zákonodárství je navrátit původně protiprávně odňaté pozemky původním vlastníkům či jejich právním nástupcům. Uvedené však platí jen v případech, kdy nejsou dány překážky pro tento postup [srov. např. již citovaný nález sp. zn. II. ÚS 747/2000]. V případě nevydání původních pozemků je stát (vedlejší účastnice: Státní pozemkový úřad a jeho právní předchůdce) povinen převést na oprávněné osoby pozemky náhradní, a to na základě veřejných nabídek. Je-li postup vedlejší účastnice vůči oprávněným osobám liknavý, svévolný či diskriminační, mohou se domáhat převodu náhradního pozemku soudní cestou [uvedené předpoklady byly poprvé formulovány nálezem sp. zn. III. ÚS 495/02 ze dne 4. 3. 2004 (N 33/32 SbNU 303); dále srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005 (N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.), nález sp. zn. III. ÚS 495/05 ze dne 30. 10. 2007 (N 174/47 SbNU 323) nebo nález sp. zn. IV. ÚS 1835/08 ze dne 15. 10. 2009 (N 215/55 SbNU 27)].

29. Konkrétní kritéria a podoby liknavého, svévolného či diskriminačního postupu vedlejší účastnice jsou vykládány především Nejvyšším soudem. Liknavost či svévoli lze spatřovat v přístupu, který bezdůvodně a protizákonným způsobem oddaluje možnost uspokojení restitučního nároku konkrétního restituenta v konkrétním případě; pojmovým znakem liknavosti je neaktivita či zdánlivá neaktivita na straně vedlejší účastnice (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 5016/2014 ze dne 23. 2. 2016). Zjišťování a hodnocení rozhodujících skutečností o krocích oprávněné osoby, jakož i postupu žalované, je především otázkou skutkových zjištění, jejichž nalézání je úkolem soudů nižších stupňů (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 5389/2014 ze dne 17. 6. 2015).

30. Ustálená rozhodovací praxe Nejvyššího soudu dovodila, že při liknavém postupu vedlejší účastnice se lze domáhat žalobou nahrazení projevu vůle k převodu náhradních pozemků i tehdy, nebyl-li pozemek nabídnut ve veřejné nabídce (srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo

3767/2009 ze dne 9. 12. 2009). Současně Nejvyšší soud uzavřel, že uspokojení nároku převodem pozemku nezahrnutého do veřejné nabídky je namíste tehdy, nemůže-li se oprávněná osoba přes aktivní přístup dlouhodobě domoci svých práv (srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1324/2014 ze dne 15. 7. 2015). Na straně oprávněných osob je tedy judikaturou Nejvyššího soudu vyžadován aktivní přístup, jenž spočívá zejména v jejich účasti ve veřejných nabídkách podle § 11a zákona o půdě (srov. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 5408/2015 ze dne 21. 6. 2016 nebo usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 4926/2017 ze dne 14. 8. 2018); veřejné nabídky musí vykazovat potřebné parametry jak z hlediska kvantitativního, tak i kvalitativního (srov. např. již citovaný nález sp. zn. III. ÚS 495/05, bod 29; nález sp. zn. I. ÚS 125/10 ze dne 1. 9. 2010 (N 180/58 SbNU 579) nebo usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2597/2015 ze dne 10. 12. 2015).

VI. 2 Aplikace obecných východisek na projednávanou věc

31. Podstata sporu předestřené v ústavní stížnosti tkví - zjednodušeně řečeno - v posouzení, zda lze postup vedlejší účastnice vůči stěžovatelům při uspokojování jejich restitučních nároků považovat za liknavý či svévolný. K tomu je třeba vzít v potaz dílčí aspekty nyní projednávané věci, jimiž jsou: a) vliv nevypořádání restitučních nároků za stavby zatopené vodní nádrží Slapy; b) způsob nakládání vedlejší účastnice s pozemky ve Středočeském kraji; c) doba, po kterou nebyly nároky vypořádány; d) otázka nedostatku aktivního přístupu u stěžovatelů 2) a 4); e) společný postup stěžovatelů za účelem uspokojení svých restitučních nároků.

32. Nejvyšší soud aproboval závěry soudů nižších stupňů, že rozhodujícím obdobím pro posouzení otázky liknavého postupu je období od roku 1998, kdy právní předchůdci stěžovatelů a stěžovatel 3) požádali vedlejší účastnici o převod náhradních pozemků, do roku 2015 (tedy období 17 let), kdy stěžovatelé podali žalobu na nahrazení projevu vůle vedlejší účastnice. Ze zjištěného skutkového stavu věci vyplývá, že se právní předchůdce stěžovatelů 1), 2), 3), 5) a 7) přihlásil do veřejné nabídky v roce 2000 a požádal o úplatný převod pozemků podle zákona č. [95/1999](#) Sb. v letech 2003 a 2005. Stěžovatel 1) se zúčastnil veřejné nabídky pozemků v roce 2005, kdy současně požádal o úplatný převod pozemků podle zákona č. [95/1999](#) Sb. Stěžovatel 3) se přihlásil do veřejných nabídek v letech 1999, 2000, 2001 a 2009 a o úplatný převod pozemku podle zákona č. [95/1999](#) Sb. požádal v roce 2003. Právní předchůdkyně stěžovatelky 4) se přihlásila do veřejné nabídky v roce 2000. Stěžovatel 5) se zúčastnil veřejné nabídky v roce 2005 a v témže roce žádal o úplatný převod pozemku podle zákona č. [95/1999](#) Sb. Stěžovatelka 6) se účastnila veřejné nabídky v roce 1999. Stěžovatel 7) se účastnil veřejné nabídky v roce 2005 a v témže roce požádal o úplatný převod pozemku podle zákona č. [95/1999](#) Sb. Stěžovatelé 2) a 4) se osobně nezúčastnili žádné veřejné nabídky a nežádali o úplatný převod pozemku podle zákona č. [95/1999](#) Sb., a právě na tomto skutkovém zjištění založil Nejvyšší soud svůj závěr, že vůči těmto stěžovatelům nemohla vedlejší účastnice postupovat liknavě, a již proto nemůže být žaloba (všech) stěžovatelů úspěšná, neboť cena předmětného náhradního pozemku převyšuje celkovou hodnotu restitučních nároků ostatních stěžovatelů.

33. Ústavní soud neshledal důvodnou námitku stěžovatelů, že by Nejvyšší soud překročil svou pravomoc, přezkoumal-li skutkový stav zjištěný v řízení před soudy nižších stupňů. Otázka liknavosti, svévole či diskriminace vedlejší účastnice při uspokojování restitučních nároků je věcí právní kvalifikace, a jestliže Nejvyšší soud shledal, že závěry odvolacího soudu o liknavosti jsou zjevně nepřiměřené učiněným skutkovým zjištěním, a proto následně skutkový stav kvalifikoval rozdílně (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 5389/2014 ze dne 17. 6. 2015), činil tak závěry právní.

34. Dovozejí-li stěžovatelé svévoli a liknavost v postupu vedlejší účastnice z toho, že jim setrvale odmítá přiznat náhradu za stavby, které byly právním předchůdcům stěžovatelů odebrány a následně zatopeny vodní nádrží Slapy, ztotožňuje se Ústavní soud se závěry obecných soudů, že k této skutečnosti nelze při předmětném řízení o převodu náhradního pozemku přihlížet a že stěžovatelé

měli svá práva uplatnit žalobou v samostatném řízení, neboť jde o zjevně odlišnou věc; nelze tak ani z této skutečnosti dovozovat liknavost či svévoli vedlejší účastnice v nyní projednávané věci.

35. Poukazují-li stěžovatelé na způsob, jakým vedlejší účastnice nakládá s pozemky ve Středočeském kraji při jejich zařazování do veřejných nabídek, při kterém je upřednostňován úplatný převod podle zákona č. [95/1999](#) Sb. před bezúplatným převodem podle zákona o půdě, Ústavní soud k tomu uvádí, že Nejvyšší soud z namítané skutečnosti nevyvodil žádné závěry týkající se liknavosti a svévole vedlejší účastnice, neboť - jak bylo uvedeno výše - podle Nejvyššího soudu pro neúspěšnost žaloby postačuje, že stěžovatelé 2) a 4) nevyvinuli žádnou aktivitu k uspokojení svých nároků. S ohledem na subsidiaritu přezkumu se proto Ústavní soud touto argumentací dále nezabýval.

36. Spatřují-li stěžovatelé liknavost a svévoli vedlejší účastnice v době, po které nebyly jednotlivé restituční nároky stěžovatelů uspokojeny (odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 3767/2009), tato není bez dalšího - za předpokladu řádné kvalitativní i kvantitativní nabídky odpovídajících pozemků - určující pro kvalifikaci postupu vedlejší účastnice jako liknavého či svévolného. Právě nedostatečná nabídka pozemků vedlejší účastnice po delší dobu byla důvodem, proč soud ve stěžovateli odkazované věci sp. zn. 31 Cdo 3767/2009 poskytl tehdejší oprávněné osobě soudní ochranu. Na druhou stranu nelze od této doby zcela odhlédnout, tím spíše, jestliže ani 30 let po účinnosti zákona o půdě nebyly restituční nároky stěžovatelů zcela vypořádány.

37. Při posuzování liknavosti či svévole vedlejší účastnice vůči stěžovatelům 2) a 4) ve vztahu k závěru Nejvyššího soudu, že tito osobně žádným způsobem nevyvinuli aktivitu při uspokojování svých restitučních nároků (vyjma společné žádosti stěžovatelů ze dne 28. 4. 2015 o převod předmětného pozemku jako náhradního), je třeba přihlídnout k výše nastíněným specifickým restitučním nárokům a způsobu jejich uspokojování.

38. Stěžovatelé nabyli své restituční nároky od svých právních předchůdců (viz bod 3) univerzální sukcesí včetně všech souvisejících práv a povinností. Nelze přijmout závěr, že spolu s restitučním nárokem nepřechází na právního nástupce i případná aktivita jeho předchůdce při uspokojování restitučního nároku; ad absurdum, jestliže by právní předchůdce byl zřetelně aktivní (ve smyslu účasti na vhodných veřejných nabídkách podle zákona o půdě), tato aktivita by přechodem jeho nároku na právního nástupce zanikla, a přišla tak vniveč. Jeví se proto souladné se smyslem restitučních předpisů, aby právnímu nástupci byla plně přičitatelná i aktivita vyvinutá jeho právními předchůdci; jinými slovy, kvalita restitučního nároku nemůže být oslabena jeho přechodem na právního nástupce.

39. Stejně tak nelze právnímu nástupci upřít aktivitu jeho předchůdce a následně jej sankcionovat za to, že po přechodu nároku již nevyvíjel žádnou aktivitu. Ostatně, je logické, že právní nástupce nemohl být aktivní v době, kdy mohl být aktivní pouze jeho právní předchůdce, neboť mu tehdy restituční nárok nesvědčil. Právnímu nástupci ani není dána možnost ucházet se o tytéž veřejné nabídky jako jeho právními předchůdci. Při hodnocení aktivity oprávněných osob při uspokojování restitučních nároků je nezbytné zohlednit i veškerou relevantní aktivitu jejich právních předchůdců. Pouze takový výklad lze považovat za citlivý a vstřícný vůči oprávněným osobám (jejichž nárok mnohdy z důvodu jejich pokročilého věku není za jejich života zcela uspokojen) a respektující smysl a účel restitučního zákonodárství; ten také zaujal nalézací i odvolací soud předtím, než byl zavázán právním názorem Nejvyššího soudu.

40. Ústavní soud se proto nemůže ztotožnit se závěrem Nejvyššího soudu v napadeném kasačním rozsudku, že stěžovatelé 2) a 4) potřebnou aktivitu nevyvinuli, neboť žádným způsobem nevzal v potaz aktivitu, jež vyvinuli jejich právní předchůdci (viz bod 32). Stejným způsobem je poté třeba posuzovat i aktivitu ostatních stěžovatelů. Současně nelze přičítat k tíži stěžovatelů, že se jejich aktivita (nebo jejich předchůdců) postupem času snižovala, až (s přihlídnutím k jejich pokročilému

věku) postupně ustala; podstatné je, že v minulosti - zejména v době krátce po přiznání restitučního nároku - se uspokojení svých restitučních nároků domáhali.

41. I kdyby však nebyl shledán aktivní přístup u právních předchůdců stěžovatelů 2) a 4), bylo by třeba též zvážit i okolnost, že všichni stěžovatelé žádají o převedení náhradního pozemku do svého podílového spoluvlastnictví.

42. Stěžovatelé již od počátku řízení upozorňovali na to, že jsou právními nástupci spoluvlastníků původních nevydaných nemovitostí v katastrálních území Čelina a Prostřední Lhota. Spoluvlastnictví právních předchůdců stěžovatelů pochází od jejich společného právního předchůdce, J.Z.-P., který je zároveň společným předkem všech stěžovatelů. Stěžovatelé proto vnímají své restituční nároky jako jednu majetkovou hodnotu a postupují jednotně a koordinovaně ve snaze o obnovu jejich rodinného majetku.

43. Ústavní soud nepochybně, že restituční nárok každého ze stěžovatelů má samostatnou právní povahu a každý stěžovatel s ním může disponovat podle svého uvážení. Nelze však odhlédnout od okolnosti v nyní projednávané věci, že jednotlivé restituční nároky stěžovatelů mají svůj společný původ v jejich rodovém majetku vybudovaném J.Z.-P. a jeho potomky - právními předchůdci stěžovatelů. Až následným plynutím času (a úmrtím oprávněných osob) došlo k jejich fragmentaci na jednotlivé stěžovatele. Právě tato specifická povaha předmětných restitučních nároků vyžaduje, aby k nim nebylo přistupováno rigidně. Rozhodnou-li se oprávněné osoby pro společné uplatnění svých restitučních nároků, nelze jejich následnou aktivitu hodnotit zvlášť u každé z oprávněných osob, jíž momentálně restituční nárok svědčí, ale s přihlédnutím k okolnostem v jejich vzájemné souvislosti a přičitatelnosti tak, že je třeba posuzovat aktivní přístup všech oprávněných osob souhrnně.

44. Jeví se též nepřijatelné, aby byla zjevně aktivní oprávněná osoba stížena rizikem procesního neúspěchu jen proto, že projevila vůli postupovat spolu s dalšími oprávněnými osobami (v tomto případě rodinnými příbuznými), u nichž by následně nebyla shledána dostatečná aktivita. Přitom společný postup při uspokojování restitučních nároků oprávněných osob je hospodárnější, než samostatný postup každé z nich. Uvedené je obzvlášť patrné v nyní projednávané věci, kdy stěžovatelé považují své nároky (ačkoli právně samostatné) za společný rodinný nárok, k jehož uspokojení od počátku postupují společnými kroky; není proto divu, že vzniklou situaci pocítují úkorně.

45. Předpoklad liknavosti vedlejší účastnice a požadavek aktivního přístupu oprávněných osob jsou kritérii vytvořenými ustálenou rozhodovací praxí Nejvyššího soudu, jež nejsou výslovně upraveny v restitučních předpisech. Nejvyšší soud nebyl limitován dikcí zákona a mohl zvolit takový výklad, jenž je souladný s obecnými východisky a principy restitučního zákonodárství. Požadavek stejné míry aktivního přístupu u každého stěžovatele v nyní projednávané věci proto není ústavně konformní.

46. Lze také přisvědčit stěžovatelům, že opačným výkladem by došlo k nedůvodnému znevýhodnění původních vlastníků s více právními nástupci oproti původním vlastníků s jedním právním nástupcem, neboť by společní právní nástupce museli vynaložit násobně vyšší aktivitu než jediný právní nástupce původního vlastníka, jestliže by společně usilovali o obnovu svého společného rodinného vlastnictví. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že stěžovatelé následně předmětný pozemek společnou vůlí převedli na třetí osobu [která je nadto s některými stěžovateli příbuzensky spjata]. Je tedy nutné zabránit další možné křivdě, jež by mohla vzniknout formalistickým lpěním na požadavku aktivního přičinění všech oprávněných osob, jež pouze společně usilují o napravení křivd spáchaných jejím předkům.

47. Založil-li Nejvyšší soud svůj závěr o důvodnosti dovolání vedlejší účastnice na tom, že u stěžovatelů 2) a 4) nelze shledat aktivní přístup při uspokojování jejich restitučních nároků, a za

takové situace součet hodnoty restitučních nároků ostatních stěžovatelů nepostačuje k vydání nimi požadovaného náhradního pozemku, postupoval příliš formalisticky a neadekvátně k oprávněným osobám, a tudíž nesouladně s východisky restitučního zákonodárství. Tím Nejvyšší soud porušil právo stěžovatelů na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 Úmluvy a nesplnil svoji povinnost ochránit legitimní očekávání stěžovatelů podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, že jim bude poskytnut přiměřený náhradní pozemek, které plyne z nároku založeného rozhodnutími vedlejší účastnice.

48. Jelikož bude na Nejvyšším soudu znovu rozhodnout o dovolání vedlejší účastnice proti rozsudku odvolacího soudu č. j. 11 Co 210/2018-513, nezabýval se Ústavní soud navazující otázkou, zda při odečtení nároků stěžovatelů 2) a 4) mohli ostatní stěžovatelé doplnit peněžitou částku odpovídající jmenovité hodnotě chybějících restitučních nároků, neboť ta je v tuto chvíli předčasná. Ze stejného důvodu se nezabýval ani otázkou případného bezdůvodného obohacení na straně stěžovatelů.

VII. Závěr

49. Vzhledem k výše uvedenému Ústavní soud dospěl k závěru, že napadenými rozhodnutími Nejvyššího a odvolacího soudu byla porušena základní práva stěžovatelů zaručená v čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 Úmluvy ve spojení s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Ústavní soud proto stěžovatelům vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu v záhlaví uvedená rozhodnutí zrušil, včetně kasačního rozsudku Nejvyššího soudu, neboť je to nezbytné pro ochranu základních práv a svobod stěžovatelů (viz bod 18).

50. Úkolem Nejvyššího soudu bude znovu rozhodnout o dovolání vedlejší účastnice; vázán přitom bude právními názory Ústavního soudu vyjádřenými v tomto nálezu, tj. zejména že: 1) při posuzování liknavosti Státního pozemkového úřadu je třeba vzít v potaz jakoukoli aktivitu právního předchůdce oprávněné osoby při uspokojování jejího restitučního nároku; 2) uplatní-li oprávněné osoby jejich restituční nárok společně, nelze při posuzování liknavosti Státního pozemkového úřadu vyžadovat v každém jednotlivém případě stejnou míru aktivního přístupu všech oprávněných osob; ve snaze o napravení křivd spáchaných jejich společným právním předchůdcům je podstatný jejich projev vůle postupovat společně.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Adhezní nárok \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Zmatečnost \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Střídavá péče](#)
- [Restituce](#)
- [Majetková podstata \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Náhrada škody \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Předběžné opatření](#)
- [Valná hromada \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Pracovní doba](#)
- [Exekuce](#)