

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 06.02.2018, sp. zn. 28 Cdo 2255/2017, ECLI:CZ:NS:2018:28.CDO.2255.2017.1

Číslo: 28/2019

Právní věta: Nebylo-li s původním majetkem církví a náboženských společností v rámci pozemkových úprav ve smyslu zákona č. 139/2002 Sb. nakládáno odděleně od jiné půdy ve vlastnictví státu, nemohla nastat zákonná fikce předvídaná v § 3 odst. 5 zákona č. 139/2002 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2012 (v současné době § 3 odst. 4 zákona č. 139/2002 Sb.).

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 06.02.2018

Spisová značka: 28 Cdo 2255/2017

Číslo rozhodnutí: 28

Číslo sešitu: 3

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Církev (náboženská společnost), Pozemkový úřad, Zmírnění křivd (restituce)

Předpisy: § 1 předpisu č. 428/2012Sb.

§ 15 předpisu č. 428/2012Sb.

§ 2 předpisu č. 428/2012Sb.

§ 3 odst. 5 předpisu č. 139/2002Sb. ve znění do 31.12.2012

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

I. Dosavadní průběh řízení

1. Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 21. 10. 2015, č. j. 11 C 19/2015-69, zamítl žalobu, jíž se žalobkyně domáhala změny rozhodnutí Státního pozemkového úřadu, Krajského pozemkového úřadu pro Jihočeský kraj v Č. B. ze dne 22. 1. 2015, č. j. 429546/2013/R511 (výrok I.), a rozhodl o náhradě nákladů řízení (výrok II.). Žalobkyně se, jakožto osoba oprávněná v intencích zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, ve znění nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. [Pl. ÚS 10/13](#), publikovaného pod č. 177/2013 Sb. (dále jen „zákon č. 428/2012 Sb.“), domáhala vydání pozemku v k. ú. Ú. u N. H., jako náhrady za pozemek v k. ú. Ú. u N. H., jenž byl původnímu vlastníku – jejímu právnímu předchůdci – odňat způsobem předvídaným v § 5 písm. a) zákona č. 428/2012 Sb. bez náhrady. Pro nedodržení postupu v rámci pozemkových úprav dle § 3 odst. 4 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZPÚ“), a nezohlednění charakteru dotčené nemovitosti představující historický církevní majetek nebylo s pozemkem nakládáno odděleně od půdy ve vlastnictví státu, protože jej nyní není možné vydat. Požadavku

žalobkyně nelze vyhovět, neboť zákon č. 428/2012 Sb. neumožňuje za dříve odňatou věc poskytnout pozemek náhradní, jenž nikdy historickým majetkem církve nebyl. Poukazuje na paušální finanční náhradu za nevydané pozemky dle § 15 zákona č. 428/2012 Sb. a konstatuje potřebu využití alternativního způsobu, prostřednictvím něhož by bylo možné se kompenzace za daný stav domoci, krajský soud žalobu dle § 250i zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), zamítl.

2. K odvolání žalobkyně přezkoumal uvedené rozhodnutí Vrchní soud v Praze, jenž je rozsudkem ze dne 19. 1. 2017, č. j. 4 Co 55/2016-93, potvrdil (výrok I.) a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení (výrok II.). Vrchní soud poukázal na význam ustanovení § 3 odst. 5 ZPÚ (označeného po novelizaci zákonem č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, jako § 3 odst. 4 ZPÚ), přičemž se soustředil na v něm zakotvenou právní fikci založenou režimem odděleného řešení pozemků, dle níž se na nově vzniklé pozemky (ve smyslu nového rozčlenění a označení totožné části zemského povrchu) nahlíží jako na původní církevní majetek. Zdůraznil, že pozemek, jenž z pohledu soukromoprávního představuje část zemského povrchu, ani provedením pozemkových úprav nezaniká (srov. dikci § 2 ZPÚ). Nebyl-li ovšem (jak tomu bylo i v projednávané při) původně církvi náležící pozemek řešen v rámci pozemkových úprav odděleně, nemohla nastat fikce vzniku nového (polohově odlišného) církevního majetku, neboť bez zmiňovaného separátního řešení nebylo možné konkrétní pozemek, jenž by mohl být objektem následné restituce, určit. Jelikož předmětem řízení podle § 9 odst. 6 zákona č. 428/2012 Sb. pak může být toliko takový pozemek, jenž byl součástí původního majetku církve, resp. ten, jenž je za něj důsledkem fikce považován, nelze žádání žalobkyně vyhovět, poněvadž zákonu č. 428/2012 Sb. na rozdíl například od zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o půdě“), režim zmírnění majetkové křivdy prostřednictvím vydání jiného náhradního pozemku není znám.

II.

Dovolání a vyjádření k němu

3. Proti zmíněnému rozsudku brojí žalobkyně dovoláním, pokládajíc je za přípustné ve smyslu § 237 o. s. ř., neboť napadené rozhodnutí spočívá na otázce, jež doposud nebyla v judikatuře Nejvyššího soudu řešena. Dovolací soud se dle jejího mínění doposud nezabýval důsledky porušení povinnosti správního orgánu řešit historický majetek církví v rámci pozemkových úprav odděleně ve smyslu § 3 odst. 5 ZPÚ. Dovolatelka nesouhlasí s postojem zaujatým k nastíněné problematice odvolacím soudem a namítá, že porušení povinnosti správním orgánem nemůže zapříčinit praktický zánik předmětného pozemku. Sporuje závěr vrchního soudu, dle něhož nemohla nastat fikce předvídaná ZPÚ jen proto, že s daným pozemkem nebylo odděleně nakládáno. Odkazujíc na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2016, sp. zn. [28 Cdo 2307/2015](#), má za to, že řečená fikce nastává již zahrnutím původně církevního majetku do pozemkových úprav. Akcentuje, že nově vzniklé pozemky nebyly na nikoho převedeny a stát jich v dotčeném obvodu vlastní dostatečné množství, z něhož by bylo lze nárok žalobkyně uspokojit, ať již prostřednictvím jí označeného, anebo jiného (srov. § 153 odst. 2 o. s. ř.) pozemku. Vyzdvihuje zásadu nutnosti interpretovat restituční legislativu ve prospěch restituentů a vyjadřuje své přesvědčení, že kvitování náhledu nalézacích soudů by bylo s to zasáhnout do jejich základních práv, především vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a práva na její autonomní existenci nezávisle na státu ve smyslu čl. 16 odst. 2 ve spojení s čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. S ohledem na řečené proto navrhuje zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci odvolacímu soudu k dalšímu řízení.

4. Účastník řízení - Česká republika - Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových se ve stručném vyjádření ztotožnil se závěry rozhodnutí Vrchního soudu v Praze a dovolání žalobkyně navrhl zamítnout.

III. Přípustnost dovolání

5. V dovolacím řízení bylo postupováno podle o. s. ř. ve znění účinném od 1. 1. 2014 do 29. 9. 2017, které je dle čl. II bodu 2 zákona č. 293/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, a čl. II. bodu 2 zákona č. 296/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, rozhodující pro dovolací přezkum.

6. Nejvyšší soud se jako soud dovolací (§ 10a o. s. ř.) po zjištění, že dovolání bylo podáno řádně a včas, osobou k tomu oprávněnou a zastoupenou podle § 241 odst. 1 o. s. ř., zabýval jeho přípustností.

7. Dle § 237 o. s. ř. není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu nebo která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně, anebo má-li být dovolacím soudem vyřešena právní otázka posouzena jinak.

8. V dovolání předestřenou právní otázkou následků opomenutí původně církevního pozemku při realizaci pozemkových úprav dle zákona č. 139/2002 Sb., na níž spočívá napadený rozsudek, se Nejvyšší soud ve své rozhodovací praxi doposud nezabýval, pročež lze dovolání považovat za přípustné.

IV. Důvodnost dovolání

9. Dle § 3 odst. 5 ZPÚ, ve znění účinném do 31. 12. 2012, se pozemky ve vlastnictví státu, které jsou ve správě Pozemkového fondu České republiky a jejichž původním vlastníkem byly církve, náboženské řády a kongregace, do doby přijetí zákonů o tomto majetku vedou a řeší odděleně od ostatní půdy ve vlastnictví státu. Tyto pozemky se nepoužijí na společná zařízení jako v případě půdy ve vlastnictví státu (§ 9 odst. 14), lze však s nimi nakládat ve smyslu ustanovení § 2. Omezení pro převody těchto pozemků se potom vztahuje na pozemky nově vzniklé podle schváleného návrhu pozemkových úprav a tato skutečnost se uvede v rozhodnutí vydávaném podle § 11 odst. 8 za účelem vyznačení v katastru nemovitostí.

10. V judikatuře Nejvyššího soudu bylo již dříve konstatováno, že rozhodnutí pozemkového úřadu, jímž se provádí komplexní pozemkové úpravy, má konstitutivní povahu a skrze jeho účinky nabývají oprávněné subjekty vlastnické právo k nově vzniklým pozemkům originárně, čili neodvozeně od vlastnického práva předchozího majitele, pročež zde v případě nabytí vlastnického práva pravomocným rozhodnutím státního orgánu nenalezne uplatnění ani zásada, dle níž nikdo nemůže převést více práv, než mu náleží (srov. zejména rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 3. 2012, sp. zn. [28 Cdo 730/2011](#), či jeho usnesení ze dne 29. 8. 2017, sp. zn. [28 Cdo 2521/2017](#), ze dne 26. 1. 2016, sp. zn. [22 Cdo 598/2014](#), vycházející z dřívějšího usnesení téhož soudu ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. 30 Cdo 1748/2007, 30 Cdo 4802/2007, ústavní stížnost proti němu podanou odmítl Ústavní soud usnesením ze dne 1. 9. 2009, sp. zn. II. ÚS 731/2008). Je-li ovšem s pozemky v intencích shora citované normy pro jejich charakter historického církevního majetku nakládáno odděleně, je na nově vzniklé pozemky nutné pohlížet i nadále jako na původní církevní vlastnictví ve smyslu § 2 a § 6 zákona č. 428/2012 Sb. [srov. též dovolatelkou jmenovaný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2016, sp. zn. [28 Cdo 2307/2015](#), či též novelizovanou (zákonem č. 280/2013 Sb.) dikci ustanovení § 3 odst. 4 ZPÚ, z nichž není možné dovodit vázanost zákonné fikce již na zahrnutí původně církevního

majetku do pozemkových úprav].

11. Rovněž bylo již dříve v rozhodovací praxi dovolacího soudu připomenuto, že podle § 1 zákona č. 428/2012 Sb. má dojít ke zmírnění toliko některých křivd spáchaných komunistickým režimem na majetku registrovaných církví a náboženských společností, nikoliv ke komplexnímu odškodnění veškerého bezpráví. Konkrétní podoba vyrovnání s církvemi pak byla v rozhodující míře politickou otázkou (srovnej blíže rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2016, sp. zn. [28 Cdo 5217/2015](#), uveřejněný pod č. 103/2017 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, a další tam citovaná rozhodnutí, jakož i stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2005, sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05, a jeho náleze ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. [Pl. ÚS 10/13](#), bod 96), přičemž zákonodárce v posledku zvolil reparaci částečně formou vydání konkrétních pozemků, dílem pak v podobě paušální náhrady podle § 15 zákona č. 428/2012 Sb. za pozemky, jež vydat nelze (srov. například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 7. 2017, sp. zn. [28 Cdo 2546/2017](#), či jeho usnesení ze dne 27. 4. 2017, sp. zn. [28 Cdo 349/2017](#)). Na rozdíl od jiných restitučních předpisů, kupříkladu zákona o půdě, ovšem normy zákona č. 428/2012 Sb. osobám oprávněným neumožňují domáhat se individuálního odškodnění za nevydaný majetek prostřednictvím finanční kompenzace či formou náhradního pozemku (viz zejména rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 10. 2017, sp. zn. [28 Cdo 5036/2016](#)). Zákonem stanovený rámec pak nelze překračovat, respektive modifikovat ani snahou o jeho co možná nejvštrícnější výklad ve vztahu k restitucentům, jak se dožaduje dovolatelka, neboť soudům nepřisluší demokraticky zvolenou politickou reprezentací upřednostněné pojetí nápravy majetkových křivd uzpůsobovat vlastním představám o žádoucí míře kompenzace újmy, již církev v minulosti utrpěla (k tomu viz kupř. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 6. 2016, sp. zn. [28 Cdo 1246/2016](#)).

12. V nynějším sporu nebylo pochyb o tom, že původně historický majetek církve, konkrétně parcela v k. ú. Ú. u N. H., byl zahrnut do komplexních pozemkových úprav prováděných dle ZPÚ, přičemž nedůsledné informace ze strany katastrálního úřadu zapříčinily, že byť původně vlastněná církví nebyla dotčená nemovitost řešena odděleně, jak předvídá § 3 odst. 5 ZPÚ. Na tomto místě lze přitakat názoru odvolacího soudu, dle něhož z uvedeného důvodu nemohla nastat fikce, jež by odůvodňovala na některý z nově vzniklých pozemků nahlížet jako na původní vlastnictví církve, jelikož není oč naznačený pohled opřít. Ačkoliv smyslem posledně citovaného ustanovení bylo bezpochyby zachování materiálního substrátu pro účely nápravy majetkových křivd způsobených církvím a náboženským společnostem, nebyl-li při provádění pozemkových úprav daný pozemek řešen odděleně, není již, s ohledem na shora připomenuté principy, dle nichž v rámci líčeného procesu vznikají pozemky nové a jejich majitelé nabývají vlastnické právo k nim originárně, zásadně možné určit, který, popřípadě které nově (co do výměry i průběhu hranic) konstituované pozemky je v důsledku fikce zapotřebí považovat za původní církevní majetek. Ve správním rozhodnutí dle § 11 odst. 8 ZPÚ nadto nutně absentuje příslušný zákonnou úpravou předpokládaný údaj (srov. § 3 odst. 5 ZPÚ in fine). Nelze pak ani opomíjet ustálené závěry judikatury dovolacího soudu o vázanosti soudu vydanými správními akty a jejich potenciaální revidovatelnosti. V případě správních rozhodnutí totiž zásadně platí presumpce věcné správnosti, již soudům mimo rámec správního soudnictví nepřisluší přezkoumávat (k tomu viz blíže rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 1997, sp. zn. [2 Cdon 1393/97](#), ze dne 17. 12. 1998, sp. zn. [3 Cdon 1091/96](#), publikovaný pod č. 11/2000 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, či ze dne 8. 6. 2011, sp. zn. [28 Cdo 2081/2009](#)). Řečené by ovšem a priori neeliminovalo možnost oprávněné osoby domáhat se svého historického majetku představovaného pozemkem, pokud by jakožto část zemského povrchu co do své rozlohy a prostorového vymezení nedoznal ani v důsledku pozemkových úprav změn, a byl tak i nadále identifikovatelný. Svědčilo-li by v takovém případě vlastnické právo k němu některé z povinných osob ve smyslu zákona č. 428/2012 Sb., bylo by zjevně proti smyslu majetkového vyrovnání s církvemi eventuální úspěch takového nároku bez dalšího vyloučit. O podobnou situaci se však v řešené kauze, v níž žalobkyně neusiluje o vydání nemovitosti fakticky ztotožnitelné s původním pozemkem, nýbrž pozemku náhradního (nemajícího přímé vazby na pozemek v minulosti odňatý

jejímu právnímu předchůdci), nejedná.

13. Neposkytuje-li pak zákon č. 428/2012 Sb. instrument, prostřednictvím něhož by bylo lze konkrétní křivdu napravit individuální kompenzací skrze náhradní pozemek či peněžitou reparaci, což neopodstatňuje ani mínění dovolatelky, že stát vlastní dostatek k vydání potenciálně vhodných pozemků, není myslitelné žalobě fakticky prosazující právě nastíněný požadavek vyhovět, pročež nezbývá než napadenému rozhodnutí odvolacího soudu přitakat. Naznačuje-li dovolatelka vady samotného rozhodnutí o pozemkových úpravách, jež ovšem nutně zůstává stran odvolacího přezkumu (srov. k tomu shora připomenuté judikatorní teze), jeví se případným upozornit, že obdobné výtky je možné relevantně uplatnit toliko před správními soudy.

14. Namítá-li dále dovolatelka zásah do svého práva vlastnit majetek, ukazuje se též případným zdůraznit konstantní náhled zastávaný judikaturou jak Nejvyššího, tak Ústavního soudu, dle něhož ústavní ochrana svědčí toliko vlastnickému právu již konstituovanému, nikoli uplatněnému restitučnímu nároku (srovnej zejména nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 4. 1995, sp. zn. [I. ÚS 3/94](#), a ze dne 3. 5. 2001, sp. zn. [II. ÚS 719/2000](#), či jeho usnesení ze dne 11. 12. 2008, sp. zn. [I. ÚS 1430/08](#), a ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. [I. ÚS 2655/15](#), bod 13, dále pak též již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. [28 Cdo 1246/2016](#), či jeho rozsudek ze dne 29. 8. 2017, sp. zn. [28 Cdo 1590/2017](#)). Obdobně nelze v dané situaci uvažovat ani o zásahu do práva žalobkyně na její autonomní existenci nezávislé na státu, poněvadž řečené je zajištěno právě prostřednictvím paušální finanční částky poskytnuté církvím a náboženským společnostem na základě § 15 zákona č. 428/2012 Sb. mimo jiné za účelem udržitelné finanční odluky církví a náboženských společností od státu (viz zejména již citovaný nálezy Ústavního soudu sp. zn. [Pl. ÚS 10/13](#), bod 232, či též Aleš Chocholáč in JÄGER P., CHOCHOLÁČ, A. Zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 165).

15. Jelikož bylo dovolání shledáno přípustným, zabýval se Nejvyšší soud rovněž tím, zdali nebylo řízení před soudy nižších stupňů postiženo zmatečnostmi či jinými vadami, jež mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci (§ 242 odst. 3 o. s. ř.). Na základě obsahu spisu však přítomnost obdobných procesních pochybení zjištěna nebyla.

16. Dovolací soud tedy v souladu s § 243d písm. a) o. s. ř. přikročil k zamítnutí dovolání žalobkyně pro nedůvodnost.