Ročník 2021

SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 33 **Rozeslána dne 23. února 2021** **Cena Kč 71,–**

OBSAH:

81. Nález Ústavního soudu ze dne 12. ledna 2021 sp. zn. Pl. ÚS 21/19 ve věci návrhu na zrušení části § 16 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů

81

NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 21/19 dne 12. ledna 2021 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka (soudce zpravodaj), Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu Nejvyššího soudu na zrušení § 16 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „stanovené podle § 28a“, za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení,

takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I.
Vymezení věci

1. Dne 22. 10. 2019 byl Ústavnímu soudu doručen návrh Nejvyššího soudu, za nějž jedná předseda senátu 28 Cdo JUDr. Jan Eliáš, Ph.D., (dále též jen „navrhovatel“) na zrušení § 16 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o půdě“), a to ve slovech „stanovené podle § 28a“ (dále též jen „napadené ustanovení“). Nejvyšší soud vede pod sp. zn. 28 Cdo 3772/2018 řízení o dovolání proti části I. výroku rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 3. 11. 2017 č. j. 69 Co 279/2017-103, jímž byl potvrzen I. výrok rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 3 (dále jen „obvodní soud“) ze dne 3. 3. 2017 č. j. 4 C 100/2016-64, kterým bylo uloženo České republice – Státnímu pozemkovému úřadu (dále též jen „úřad“), v procesním postavení žalované, zaplatit žalobci Ing. Zdeňku Bartoškovi (dále jen „žalobce“) částku ve výši 44 083 680 Kč s příslušenstvím jako finanční náhradu za odňaté a nevydané pozemky podle § 16 zákona o půdě; ve zbytku byla žaloba zamítnuta.

2. Obvodní soud dospěl k závěru, že žalobce je nositelem restitučního nároku podle zákona o půdě, za nějž již obdržel částečné plnění v podobě náhradních pozemků. Rozsah dosud neuspokojené části tohoto nároku určil soud na základě předpokladu, že všechny pozemky odňaté právním předchůdcům žalobce měly v době přechodu na stát stavební charakter. Při vyčíslení jejich hodnoty se soud odchýlil od vyhlášky č. 182/1988 Sb., o cenách staveb, pozemků, trvalých porostů, úhradách za zřízení práva osobního užívání pozemků a náhradách za dočasné užívání pozemků, ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb. (vyhláška č. 182/1988 Sb., ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb., dále jen „vyhláška“), podle níž stanovuje vyčíslení § 28a zákona o půdě, neboť v duchu recentní judikatury Ústavního soudu pokládal náhradu stanovenou podle tohoto předpisu za nepřiměřeně nízkou. Soud proto vyšel ze současné hodnoty pozemků oceněných znalcem na základě vyhlášky č. 441/2013 Sb., k provedení zákona o oceňování majetku (oceňovací vyhláška), ve znění účinném v době rozhodování soudu. Vycházel-li zákonodárce při tvorbě zákona o půdě z tehdy účinného cenového předpisu, mělo být logické

opřít se při určení náhrady, jejíž výše byla oproti textu příslušné právní úpravy modifikována s ohledem na změnu poměrů, o oceňovací vyhlášku.

3. Po aprobaci postupu obvodního soudu městským soudem předložil úřad v dovolání Nejvyššímu soudu otázku možnosti odchýlení se od textu § 16 odst. 1 a § 28a zákona o půdě, v souladu s nímž za pozemky, které se podle tohoto zákona nevydávají a za něž nelze poskytnout jiný pozemek, náleží peněžitá náhrada v cenách podle vyhlášky.

4. Nejvyšší soud stojí před otázkou, jak řešit situaci, v níž podle judikatury Ústavního soudu je výklad zákona o půdě, podle něhož je určení výše náhrady pouze podle vyhlášky porušením čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"), nicméně sám text zákona nedává prostor pro stanovení výše náhrady přesahující vyčíslení podle vyhlášky.

II.
Znění relevantních ustanovení zákona o půdě, včetně napadeného ustanovení

5. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že ústavně souladným postupem řešení výše uvedené situace by bylo zrušení té části § 16 odst. 1 zákona o půdě, která odkazuje na stanovení výše náhrady podle § 28a téhož zákona, a tedy na vyčíslení podle vyhlášky. Klíčová ustanovení zákona o půdě (přičemž napadené ustanovení je vyznačeno tučně) znějí:

„§ 16

(1) Za pozemky, které se podle tohoto zákona nevydávají a za které nelze poskytnout jiný pozemek, náleží peněžitá náhrada ve výši ceny odňatého pozemku **stanovené podle § 28a**, pokud tento zákon nestanoví jinak (§ 14 odst. 8). […]

§ 28a

Pokud tento zákon nestanoví jinak, poskytují se náhrady podle tohoto zákona v cenách platných ke dni 24. června 1991, a to u věcí nemovitých v cenách podle vyhlášky č. 182/1988 Sb., ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb., a u věcí movitých v zůstatkových účetních cenách, u věcí movitých s nulovou zůstatkovou cenou ve výši 10 % pořizovací ceny."

III.
Argumentace navrhovatele

6. Dospěl-li Ústavní soud v nálezu ze dne 18. 7. 2017 sp. zn. II. ÚS 4139/16 (N 129/86 SbNU 205) k závěru, že finanční náhrada vyplácená podle zákona o půdě může být podle okolností přiměřeně zvýšena, nastolil tím podle Nejvyššího soudu dosud neřešené otázky, zejména: jakým způsobem přiměřenosti náhrady dosáhnout; zda se má stát základem jejího určení jiný cenový předpis; zda není založeno nerovné postavení mezi oprávněnými osobami, které obdržely náhradu podle doslovného výkladu § 28a zákona o půdě, a těmi, jimž by měla náležet náhrada podle cen aktuálních.

7. Nejvyšší soud má předně za to, že prosté znění výše citovaných ustanovení zákona o půdě neumožňuje dovodit závěr o nároku na peněžitou náhradu ve výši přesahující ocenění stanovené podle vyhlášky. Dovození práva na náhradu přesahující ocenění ke dni účinnosti zákona o půdě je možné nikoli výkladem, nýbrž soudcovským dotvořením právním úpravy, konkrétně použitím analogie, tedy konstruováním normy zakládající nárok na peněžité plnění *praeter legem* („vedle zákona"). Nejvyšší soud si je vědom, že moderní právní metodologie obecně připouští takový postup soudcovského dotvoření právní normy. A proto přestože nemá dovození nároku na náhradu v ústavně souladné výši oporu ve znění § 16 odst. 1 a § 28a zákona o půdě ani při jejich nejširším možném jazykovém výkladu, není to nepřekonatelnou překážkou dotvoření relevantních norem v zájmu ústavně chráněných hodnot.

8. Dle Nejvyššího soudu však nelze přehlédnout, že soudní uvážení je u výše peněžité náhrady příliš široké. Nedostatečná právní determinovanost výpočtu spravedlivé náhrady má za následek, že ji soudní praxe při přiznávání částek oprávněným osobám znatelně variuje. Nejvyšší soud připouští, že postupem času snad bude judikatura vrcholných soudů schopna rámcově vymezit žádoucí interval, v němž by se přiznávané náhrady měly pohybovat. Je však přesvědčen, že takové vymezení nenáleží moci soudní, nýbrž zákonodárné. Realizace majetkových restitucí je sice dobrodiním státu, ale soudy se při oceňování nároků jdoucích nad rámec § 28a zákona o půdě ocitají v prostoru mimoprávním (politickém) a nemají k řešení otázky spolehlivé právní nástroje vedoucí k dostatečně určitému výsledku. Zrušení napadeného ustanovení by sice obtíž plynoucí z ocitnutí se v mimoprávním prostoru neodstranilo, ale mohlo by být impulzem pro zákonodárce, aby se pokusil řešenou problematiku uchopit novým, ústavně souladným způsobem.

9. K návrhu na zrušení napadeného ustanovení vedla Nejvyšší soud snaha o zachování konzistence judikatury v restitučních věcech. Vytváření restitučních skutkových podstat, stanovování míry vydávání majetku a poskytování náhrady za majetek nevydaný mají být výsostnými úkoly moci zákonodárné (případně výkonné), nikoli soudní, jíž nepřísluší překračovat zákonem stanovené hranice zmírnění majetkových křivd, měnit rozsah vydávaného majetku a uzpůsobovat politickou reprezentací zvolené pojetí nápravy majetkových křivd vlastním představám o žádoucí míře kompenzace. Výše naznačený postup dotvoření v tomto případě rozhodné normy je v rozporu se zásadou důsledného respektu soudů k zákonným mezím restitučního procesu. V případě zrušení napadeného ustanovení by oprávněným osobám náleželo právo na náhradu ve výši „ceny odňatého pozemku“ bez omezení částkami vyplývajícími z cenových předpisů účinných k 24. 6. 1991.

10. Dále byl Nejvyšší soud veden k návrhu skutečností konstatovanou i v nálezu ze dne 19. 6. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 35/17 (N 112/89 SbNU 655; 135/2018 Sb.), a sice, že nebude-li k judikaturou prosazovanému postupu oceňování pozemků úřad nucen vykonatelným soudním rozhodnutím, bude mít patrně při platném znění § 28a zákona o půdě za to, že není oprávněn poskytovat oprávněným osobám „dobrovolně“ adekvátní finanční náhradu. Jakkoli může být striktní postup podle platného znění napadeného ustanovení a § 28a zákona o půdě shledáván ústavněprávně neudržitelným, vcelku pochopitelně vyplývá z jeho textu. Ačkoli je situace, v níž úřad poskytuje náhrady v ústavně souladné výši až po pravomocném soudním rozhodnutí k tomuto plnění na jednu stranu pochopitelná, je současně nespravedlivá vůči oprávněným osobám, které nutí vynakládat čas a prostředky na vedení sporu se státem, jehož se bylo možné vyvarovat. Situace taktéž zatěžuje soudní soustavu velkým množstvím případů, jež by při ústavně konformním znění právní úpravy mohly být řešeny mimosoudně.

IV.
Průběh řízení před Ústavním soudem

11. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 ve spojení s § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zaslal návrh k vyjádření komorám Parlamentu, a dále vládě a Veřejné ochránkyni práv jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci, a vzhledem k předmětu řízení také úřadu.

IV.a
Vyjádření Poslanecké sněmovny

12. Poslanecká sněmovna se ve vyjádření omezila na stručné shrnutí zákonodárného procesu přijetí a novelizací napadeného ustanovení (viz níže bod 44).

IV.b
Vyjádření Senátu

13. Senát ve vyjádření konstatoval, že v době vzniku zákona o půdě i v době jeho pro věc relevantní novelizace nebyl ještě ustaven, pročež nemůže informovat o průběhu zákonodárného procesu. Výše peněžité náhrady za pozemky, které se podle zákona o půdě nevydávají a za které nelze poskytnout jiný pozemek, byla nicméně na půdě Senátu diskutována v souvislosti s tzv. druhou restituční tečkou, která byla do zákona o půdě vložena zákonem č. 185/2016 Sb.

14. K této problematice vyslovila v obecné rozpravě senátorka Veronika Vrecionová pochopení pro potřebu tzv. restituční tečky, odmítla však, aby k ní došlo za situace, kdy jsou pozemky oceňovány v cenách za rok 1990. Senátorka uvedla, že dosud neuspokojeným oprávněným osobám by měla být raději poskytnuta náhrada v dnešních cenách. A to přestože, jak poukázal tehdejší ministr zemědělství Marian Jurečka, by valorizace peněžitých náhrad k současným tržním hodnotám pozemků vedla k nerovnosti mezi novými restituenty a restituenty, jimž byla peněžitá náhrada vyplácena v minulosti podle cen stanovených k roku 1991.

15. Senátorka JUDr. Eliška Wagnerová, Ph.D. označila záměr vyplácet za pozemky, které nebyly kompenzovány náhradními pozemky, peněžitou náhradu vypočítanou podle cen z roku 1991 za nehoráznost. Odkázala v této souvislosti na rozpor tohoto záměru s judikaturou Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) a připomněla, že na vyhlášku zákon o půdě odkázal, protože v té době nebyly žádné tržní ceny. Jelikož dnes trh existuje, není jediný důvod, proč by se neměly ceny za odňaté pozemky blížit tržním cenám.

16. Závěrem Senát uvedl, že „je zcela na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost návrhem napadených ustanovení“.

IV.c
Vyjádření vedlejší účastnice

17. Vláda jako vedlejší účastnice řízení se prostřednictvím ministryně spravedlnosti Mgr. Marie Benešové vyjádřila tak, že návrh na zrušení napadeného ustanovení by měl být zamítnut, zejména pro nutnost upřednostnit jeho ústavně souladný výklad, a to i *praeter legem*. Vláda připomněla některé části nálezu sp. zn. II. ÚS 4139/16, na jejichž základě dospěla k závěru, že nemůže obstát tvrzený důvod pro zrušení napadeného ustanovení – jazykové limity napadené úpravy, vylučující ústavně souladný výklad. Tento výklad podle vlády nepředstavuje překročení zákonem stanovené hranice zmírnění majetkových křivd ani modifikaci rozsahu vydávaného majetku, ani přizpůsobení zákonodárcem zvoleného pojetí nápravy majetkových křivd vlastním představám o žádoucí míře kompenzace. Nejsou konstruovány nové, zákonem nepředvídané restituční skutkové podstaty, nýbrž toliko vykládána zákonná pravidla.

18. Podle vlády konstatoval Ústavní soud v nálezu ze dne 23. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 33/10 (N 62/69 SbNU 177; 154/2013 Sb.), jímž zamítl návrh na zrušení § 11 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, že soudní moc rozšiřujícím výkladem vyplnila mezery a nejasnosti v zákoně bez nutnosti zásahu zákonodárce. K zachování jednotnosti judikatury není nutná změna zákona o půdě, neboť Ústavní soud již vytyčil prostor pro individuální přístup soudů k posuzování nároků restituentů formou peněžité náhrady. Individuální přístup má umožnit zohlednění okolností případu, včetně postupu restituenta. Oproti libovolnému navyšování náhrad, příp. jejich určování podle tržní ceny, se z hlediska nákladů na vypořádání zbývajících nároků jeví méně zatěžujícím pro státní rozpočet.

19. Dále vláda poukázala na to, že po hypotetické derogaci by pro použití § 16 odst. 1 zákona o půdě bylo klíčové určení „výše ceny odňatého pozemku“. Nebylo by ale zřejmé, k jakému okamžiku má být cena posuzována – zda ke dni přechodu na stát, přiznání restitučního nároku nebo uplatnění nároku na

finanční náhradu u úřadu, anebo rozhodnutí soudu. Proto by ani nebyla zřejmá sama výše náhrady. Byly by odstraněny výchozí hodnoty náhrady, pročež by její přizpůsobení rozumným a spravedlivým poměrům nebylo možné navázat na konkrétní výchozí výši. Ani případným zrušením napadeného ustanovení by nedošlo ke stanovení zřetelných vodítek pro určování výše náhrad, které by bylo ponecháno na vůli toho, kdo bude o náhradě rozhodovat. Byť by plenární rozhodnutí Ústavního soudu nebo navazující nálezy mohly upřesnit další kritéria určení výše náhrad, nedošlo by k zásadní změně současného stavu, který je charakterizován právě z judikatury odvozenými vodítky. Vláda nesouhlasí s navrhovatelem, že zrušením napadeného ustanovení by byl rozsah soudní diskrece zúžen, neboť relativně přesná vodítka pro určování výše náhrady by nadále scházela. Zásada úplného výčtu veřejnoprávních pravomocí vyžaduje, aby zákon stanovoval hlediska pro rozhodování a aby soud jen v zákonem stanovených výjimečných případech uplatňoval uvážení. Stěží by naplnila tento princip v podstatě blanketní právní norma přenechávající určení relevantních hledisek pro rozhodování na orgánech exekutivy (úřadu) nebo soudech. Podle vlády nelze opomenout, že napětí mezi zákonnými pravidly pro určování výše náhrad podle zákona o půdě a judikaturou Ústavního soudu je dostatečně zřejmé, přesto zákonodárce nereagoval, ačkoli mohl.

20. Z obecné povahy § 28a zákona o půdě podle vlády plyne, že i bez výslovného odkazu na něj by náhrada podle § 16 téhož zákona byla poskytována ve výši podle vyhlášky, neboť samotné napadené ani jiné ustanovení zákona pro tyto případy nestanoví jinak. Případné zrušení napadeného ustanovení je bezpředmětné bez návrhu na zrušení § 28a zákona o půdě.

21. Vláda se též domnívá, že adekvátní náhradou za nevydané pozemky podle zákona o půdě je míněna náhrada odvozená z cen podle vyhlášky, zvýšená odpovídajícím způsobem s ohledem na určitá kritéria. Ovšem tato kritéria odvozená z judikatury Ústavního soudu nemohou poskytnout spolehlivé obecně použitelné vodítko, neboť jejich naplnění je věcí úvahy obecného soudu (případně v první fázi řízení je věcí úvahy úřadu). I po derogačním zásahu Ústavního soudu by zůstalo nejisté, jak výši náhrady určit. Šlo by uvažovat o aktuální ceně obvyklé (tržní), která však podle judikatury Ústavního soudu nezbytně poskytnuta být nemusí.

22. Dopad případného vyhovění návrhu by byl podle vlády vzhledem k počtu dosud nevypořádaných restitučních nároků oproti celkovému počtu restituentů minimální. Neskončená soudní řízení se údajně týkají nejvýše stovek osob. Oprávněné osoby, jejichž dosud nevypořádaný nárok činí více než 1 milion Kč (v roce 2018 mělo jít o 97 osob), se nezřídka domáhají u soudu převodu lukrativního pozemku (proto se ani neúčastní veřejných nabídek). Celkový počet restituentů zahrnuje 139 279 osob, z nichž u naprosté většiny byly nároky vypořádány. Potenciální derogační zásah Ústavního soudu by podle vlády založil nerovné postavení oprávněných osob, které obdržely náhradu podle doslovného výkladu § 28a zákona o půdě nebo podle nynějšího soudního výkladu, a těch, jimž by měla náležet náhrada ve výši cen aktuálních. Paradoxně by byli zvýhodněni např. ti, kdo se z vlastního rozhodnutí neúčastnili veřejných nabídek. Vláda poukázala na názor ESLP, podle něhož předchozí křivdy je nutno zmírňovat bez způsobení nových nepřiměřených křivd. Pokud by však zrušením napadeného ustanovení byla ve svém důsledku určitá, byť minimální část oprávněných osob zvýhodněna, restituenti, jejichž nároky byly vypořádány podle dosavadní právní úpravy, by právem mohli pociťovat další neoprávněnou křivdu. Případné zrušení odkazu na § 28a zákona o půdě by nevedlo ke snížení soudního nápadu restitučních věcí, neboť ani úřadu, ani soudům by nebyla poskytnuta zřetelnější vodítka pro určování výše náhrady. Naopak by hrozil nárůst sporů o navýšení dosud poskytnuté náhrady podle nových pravidel.

23. Vláda poukázala na to, že restitučními zákony by měly být nejen stanoveny podmínky částečného odstranění minulé újmy na právech jednotlivců, ale rovněž by měla být zohledněna existence dalších v kolizi stojících zájmů. K tomu poukázala na judikaturu ESLP, podle níž v případech týkajících se odnětí majetku musí být každý, kdo byl zbaven svého majetku, v zásadě schopen získat náhradu rozumně odpovídající jeho hodnotě, avšak legitimní cíle veřejného zájmu mohou vyžadovat méně než úhradu plné tržní ceny (bod 53 odůvodnění rozsudku ze dne 5. 11. 2002 ve věci *Pincová a Pinc proti České republice*, č. 36548/97). Zrušení napadeného ustanovení by směřovalo proti tomuto veřejnému zájmu a k neúměrnému zatížení státního rozpočtu, potažmo by mohlo dlouhodobě ovlivnit zadluženost

a hospodaření České republiky, neboť právní úprava by v případě vyhovění návrhu umožňovala téměř bezbřehé finanční vypořádání.

24. Dále vláda upozornila, že z důvodu propojení právních úprav zákona o půdě a zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o mimosoudních rehabilitacích") [zejména v návaznosti na nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2015 sp. zn. III. ÚS 130/14 (N 144/78 SbNU 235)] by se eventuální derogační zásah Ústavního soudu analogicky promítl i do zákona o mimosoudních rehabilitacích. V odkazovaném nálezu Ústavní soud aproboval posouzení věci Nejvyšším soudem v řízení, ve kterém šlo o určení náhrady za nemovitost nevydanou oprávněné osobě podle § 13 zákona o mimosoudních rehabilitacích v důsledku překážek pro její vydání. Nejvyšší soud podle vlády aproboval závěr nižších soudů určujících náhradu v cenách „(v podstatě) aktuálně tržních". Ústavní soud ústavní stížnost České republiky – Ministerstva financí zamítl.

IV.d
Sdělení Veřejné ochránkyně práv

25. Veřejná ochránkyně práv Ústavnímu soudu sdělila, že do řízení nevstoupí.

IV.e
Vyjádření Státního pozemkového úřadu

26. Úřad navrhl odmítnutí návrhu. Kromě vyjádření shodných s vládou se především domnívá, že Nejvyšší soud k podání návrhu s největší pravděpodobností přistoupil z důvodu zvyšujícího se počtu žalob na určení výše finanční náhrady za nevydané pozemky a nejednotného postupu obecných soudů při jejím určování a zároveň ve snaze odstranit odklon obecných soudů od právní úpravy řešící způsob určení výše finanční náhrady za nevydané pozemky. Obecné soudy, které se při rozhodování o tomto typu žalob odklánějí od zákonné úpravy, odkazují na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 4139/16, kterým jsou ve své činnosti vázány. Ústavní soud v tomto nálezu však zaujal jen obecný názor na postup vedoucí k určení výše finančního plnění jako náhrady přiměřené a rozumné, čímž vytvořil prostor pro volný výklad obecným soudům.

27. Podle úřadu obecné soudy rezignovaly na posouzení přiměřenosti a rozumnosti výše finanční náhrady a obvykle vycházejí zejména z návrhů oprávněných osob, které mechanismus určení výše náhrady dovozují především z vlastních zájmů, nikoli s ohledem na ekonomickou únosnost a přiměřenou zátěž pro společnost. Odvolací soudy následně volí zvýšení zákonné finanční náhrady, které sice vychází z cenových předpisů, ale už nevychází ze dne účinnosti zákona jako rozhodného data pro užití cenového předpisu. Odvolací soudy jej volně posouvají k datu splatnosti finanční náhrady, která však byla odvozena od vůle oprávněné osoby. Úřad má za to, že soudy dosud neřešily otázku podoby mechanismu pro určení přiměřené a rozumné finanční náhrady podle § 16 odst. 1 a § 28a zákona o půdě. Přestože jsou soudy povinny přihlédnout k okolnostem projednávaných případů, je namístě nastavit takový způsob přiměřeného zvýšení náhrady, který by nebyl diskriminační a byl použitelný při splnění podmínek pro všechny restituenty. Budou-li i v dalších případech shledány důvody pro úvahy o přiměřeném zvyšování finanční náhrady, pak by podle úřadu měl být zvolen způsob opakovatelný ve všech obdobných případech, který bude nediskriminační, spravedlivý, předvídatelný a nebude představovat neúnosnou zátěž pro státní rozpočet.

28. Další otázku úřad spatřuje v tom, zda má být náhrada navyšována plošně, či nikoli a na základě jakých kritérií mají být případně individuálně navyšovány zákonné náhrady. Pro posouzení této věci je stěžejní určení rozhodného znění oceňovacího předpisu, které by mělo být stanoveno zásadně shodně ve všech případech. Dosud byly všechny finanční náhrady vypláceny restituentům v cenách vyčíslovaných k 24. 6. 1991. Zákonodárce neuvažoval o zohlednění délky restitučního procesu, dokonce ani doby dospívání pohledávky až k její splatnosti, ani doby, po kterou restituent pasivně zvažuje nebo se

aktivně pokouší o uspokojení své pohledávky jinou formou. Přijatelnou se podle úřadu zdá vazba rozhodného okamžiku na právní moc „restitučního“ rozhodnutí (případně rozsudku nahrazujícího správní rozhodnutí). Ta zohledňuje růst cen nemovitostí v průběhu správního procesu, jehož rychlost běžně není závislá na oprávněné osobě a zdá se být relativně spravedlivá i vůči těm, kteří finanční náhradu obdrželi v historických cenách už v raných 90. letech.

29. Úřad namítá, že dříve odškodněné oprávněné osoby by po zrušení napadeného ustanovení přihlížely tomu, jak se právě uspokojovaní restituenti domáhají násobně vyšších náhrad, tj. v aktuálních cenách. Zatímco v současné době vyplácí úřad finanční náhrady v administrativních historických cenách (protože je vázán nejen zákonem o půdě, ale i zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů), ti, kteří se mohou a chtějí soudně domáhat nároku, budou odškodňováni v cenách aktuálních, které podle úřadu mohou být vyšší o desetinásobky. Na takové zvýšení nároku nelze pohlížet jako na spravedlivé a nediskriminační. Smyslem restitučního zákonodárství by mělo být, aby se všem dostalo plnění, jehož výše byla odvozena podle shodných a předvídatelných pravidel.

30. Podle úřadu v důsledku plynutí času došlo ke zvýšení tržní hodnoty pozemků, a tím ke snížení reálné hodnoty relutárního plnění, což by obecně mohlo být důvodem zvýšení náhrady. Nicméně namítá, že pouhé plynutí času nemůže ospravedlnit odlišný přístup k restituentům, kteří jsou odškodňováni pozemkovým úřadem v historických cenách, a k těm, kteří se obrátí na soud žalobou na přiměřené zvýšení nároku. Všem totiž plyne čas stejně, a všem by se tak mělo dostat totožného plnění. Úřad je přesvědčen, že zvyšování restitučních náhrad způsobem zvoleným odvolacími soudy k naplnění cíle zákonodárce nevede a nepovede ani k druhému cíli – pomoci obnovit drobné podnikání v oblasti zemědělství; je obecně známo, že k tomuto cíli nevedly ani naturální restituce. Úřad se naopak domnívá, že zvolený způsob odškodnění může významně zasáhnout státní rozpočet a ovlivnit zadluženost České republiky a její hospodaření na dlouhou dobu. Z dosud pravomocných rozhodnutí soudů ve věci poskytnutí přiměřené a rozumné peněžité náhrady podle nálezu sp. zn. II. ÚS 4139/16 došlo k navýšení hodnoty náhrady v rozpětí od osminásobku až po třicetisedminásobek hodnoty nároku stanovené pro naturální restituci. Úřad zdůrazňuje, že budou-li se zbývající nároky navyšovat v cenách ke dni jejich splatnosti, vzrostou tyto nároky mnohonásobně a jejich celkový objem může představovat extrémní zátěž pro státní rozpočet.

IV.f
Replika navrhovatele

31. Soudce zpravodaj zaslal vyjádření účastníků, vedlejší účastnice i úřadu navrhovateli na vědomí a k případné replice.

32. Nejvyšší soud po obdržení zaslaných vyjádření setrval na svém návrhu. V replice zejména uvedl, že argumentace úřadu částečně podporuje úvahy v návrhu na zrušení napadeného ustanovení. Namítá-li úřad nerovnost mezi oprávněnými osobami uspokojovanými mimosoudně a těmi, jež jsou ochotny domáhat se nároku před soudem, mohla by být při vyhovění návrhu na zrušení napadeného ustanovení dosud neuspokojeným restituentům mimosoudně vyplácena přiměřená náhrada reflektující vývoj tržních poměrů.

33. Nejvyšší soud neupírá opodstatněnost tvrzení, že by zrušení odkazu na § 28a zákona o půdě zcela neřešilo problém nutnosti určovat finanční náhradu v cenách podle vyhlášky. Nejvyšší soud zvažoval navrhnout též zrušení § 28a zákona o půdě, nepokládal to však za vhodné, protože nachází uplatnění v jiných případech, zejména při vydávání náhradních pozemků, kde je fixace ceny těchto pozemků k 24. 6. 1991 vysoce racionální. Zrušení § 28a zákona o půdě bez nepřiměřeného narušení jiných funkcí, jež toto ustanovení plní, by bylo podle Nejvyššího soudu jen obtížně proveditelné. Případné zrušení napadeného ustanovení považuje Nejvyšší soud za dostačující. Lze mít za to, že vyhověl-li by Ústavní soud návrhu, byla by poskytnuta argumentační opora závěru, že § 16 odst. 1 zákona o půdě,

ve znění po derogaci odkazu na § 28a téhož zákona, představuje ustanovení speciální vůči § 28a; tedy že právě v § 16 odst. 1 zákon „stanoví jinak“ a omezení cenami z června 1991 by se nepoužilo.

34. Důraz vlády na individuální přístup k uspokojování nároků restituentů peněžitou náhradou a zohlednění okolností případu se Nejvyššímu soudu jeví „poněkud licoměrný“, vyjádřil-li se úřad, že „v současné době vyplácí finanční náhrady v administrativních historických cenách“, protože „je vázán zákonem o půdě“. Z toho plyne, že mimo soudní řízení k individuálnímu zkoumání jednotlivých případů nedochází a jsou paušálně vypláceny náhrady podle vyhlášky. Akceptovala-li vláda, jak se zdá, že poskytování náhrady v cenách podle vyhlášky není ústavně souladné, předpokládá Nejvyšší soud, že v tomto duchu usměrní postup úřadu, jenž je podřízen Ministerstvu zemědělství. A to tak, aby se rozumné a přiměřené náhrady dostávalo i těm, kteří své právo na náhradu uplatňují u úřadu, nikoli jen těm, kdo jsou ochotni je uplatňovat soudně.

35. Nejvyšší soud od navrhovaného zrušení napadeného ustanovení neočekává odstranění výkladových nejasností; ty by byly soudy nuceny vyřešit. Především by se měly iniciativy chopit zákonodárná a výkonná moc. Podle Nejvyššího soudu v minulosti Ústavní soud vícekrát přistoupil ke zrušení určité právní úpravy, aby zákonodárce přiměl danou materii nově upravit, přestože sama derogace nevedla k odstranění protiústavního stavu [nejvýznamněji se tak mělo stát v nálezu ze dne 27. 6. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (N 96/22 SbNU 329; 276/2001 Sb.)].

36. Námitka o potenciální nerovnosti oprávněných osob v případě zrušení napadeného ustanovení není podle Nejvyššího soudu přesvědčivá, neboť nerovnost již existuje a vyplývá z dovozené možnosti zvýšení finanční náhrady oproti ocenění podle vyhlášky. Zrušení napadeného ustanovení by nerovnost neprohloubilo, nýbrž by ji umožnilo alespoň částečně odstranit tím, že by se vyplácení náhrad ve „vyhláškové“ výši stalo nepřípustným. Nejvyšší soud podotýká, že ti, kdo se domohli vypořádání restitučního nároku např. již v 90. letech, a ti, kdo na poskytnutí náhrad stále čekají, nejsou ve stejném postavení. Peněžitá náhrada ve výši podle vyhlášky nebyla v 90. letech v zásadním rozporu s hodnotou odňatých statků, zatímco nyní už je. Lichá má být též námitka vlády, že by zrušením napadeného ustanovení mohli být zvýhodněni ti, kdo se neúčastnili veřejných nabídek. Ve veřejných nabídkách jsou oprávněným osobám poskytovány pozemky mající reálnou tržní hodnotu, jsou však „podhodnocovány“ oceněním podle vyhlášky, podle níž se oceňují restituční nároky (odňaté nemovitosti i náhradní pozemky jsou tak ohodnocovány podle stejných cenových měřítek).

IV.g
Ústní jednání

37. Podle § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci.

V.
Aktivní procesní legitimace a podmínky řízení před Ústavním soudem

38. Podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu je k podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení oprávněn též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Podle tohoto článku, dospěje-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Uvedená podmínka návrhového oprávnění je splněna, jde-li o zákon (jeho ustanovení), jehož použití je v dané věci bezprostřední a nevyhnutelné a jenž současně brání tomu, aby bylo dosaženo žádoucího (ústavně souladného) výsledku [viz např. nálezy ze dne 3. 11. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 10/17 (552/2020 Sb.) a ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 (225/2019 Sb.)].

39. Nejvyšší soud podal návrh na zrušení napadeného ustanovení, neboť má za to, že má být použito v dovolacím řízení vedeném u něj pod sp. zn. 28 Cdo 3772/2018. Ústavní soud přezkoumal, zda Nejvyšší soud splňuje podmínku aktivní legitimace, tj. zda má být napadené ustanovení skutečně použito v řízení, které tento soud vede.

40. Součástí přezkumu v řízení před Nejvyšším soudem je mimo jiné posouzení přípustnosti dovolání, jímž byl úřadem napaden rozsudek městského soudu, kterým byl potvrzen rozsudek obvodního soudu. Posledně uvedeným rozsudkem byla úřadu uložena povinnost zaplatit oprávněné osobě finanční náhradu za odňaté a nevydané pozemky podle zákona o půdě, a to ve výši stanovené nikoli podle vyhlášky, nýbrž v duchu recentní judikatury Ústavního soudu (blíže viz rubriku I tohoto nálezu). Úřad spatřoval přípustnost dovolání v rozporu napadeného rozsudku městského soudu s některými rozhodnutími Nejvyššího soudu, podle nichž měla být finanční náhrada za odňaté a nevydané pozemky podle zákona o půdě určena podle vyhlášky. Nejvyšší soud by tudíž měl též přezkoumat soulad řešené otázky určení výše finanční náhrady s jeho rozhodovací praxí, přičemž zákonným východiskem tohoto určení je mimo jiné § 16 odst. 1 zákona o půdě. Prizmatem tohoto ustanovení by tedy Nejvyšší soud posuzoval právní posouzení věci městským soudem.

41. V případě neústavnosti napadeného ustanovení by odpadl zvláštní předpoklad oceňování pozemků podle vyhlášky, neboť by platnosti pozbyla rozhodná právní norma, na základě jejíhož výkladu v dnešní době oceňování probíhá. Posouzení otázky způsobu určení finanční náhrady za odňaté pozemky (přinejmenším co do souladu s judikaturou Nejvyššího soudu) tak bylo v okamžiku podání návrhu nevyhnutelné a bezprostředně závislé na použití napadeného ustanovení, od něhož se praxe výpočtu náhrady odvíjí. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že Nejvyšší soud je aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení napadeného ustanovení.

42. Návrh podaný Ústavnímu soudu v nadepsané věci obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti, není nepřípustný podle § 66 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., a současně neexistuje důvod pro zastavení řízení podle § 67 téhož zákona. Ústavní soud proto návrh posoudil ve věci samé.

VI.
Posouzení kompetence a ústavní souladnosti procedury přijetí napadeného ustanovení

43. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., sestává posouzení souladu zákona s ústavním pořádkem ze zodpovězení tří otázek: Za prvé, zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence; za druhé, zda byl přijat ústavně předepsaným způsobem; za třetí, zda je jeho obsah v souladu s ústavními zákony.

44. Do § 16 odst. 1 zákona o půdě byla nejdříve zákonem č. 183/1993 Sb. vložena slova „a to v cenách podle § 28a“. Posléze byl § 16 odst. 1 novelizován zákonem č. 178/2006 Sb. tak, že uvedená formulace zní „stanovené podle § 28a“. Ústavní soud v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., nejprve posuzoval, zda zákony č. 183/1993 Sb. a č. 178/2006 Sb., kterými bylo napadené ustanovení vloženo do zákona o půdě, byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. V posuzovaném případě Ústavní soud z vyjádření účastníků řízení a z veřejně dostupných sněmovních a senátních informací (https://www.psp.cz a https://www.senat.cz) zjistil, a pro stručnost pouze konstatuje [srov. např. nález ze dne 24. 11. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 24/19 (7/2021 Sb.)], že tyto zákony byly přijaty v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. V tomto ohledu ostatně nebyly navrhovatelem ani jiným účastníkem nebo vedlejší účastnicí řízení vzneseny žádné námitky.

VII.
Vlastní přezkum

VII.a
Obecná východiska

45. Napadené ustanovení bylo i v souvislosti s § 28a zákona o půdě ústavněprávně vyloženo v nálezu sp. zn. II. ÚS 4139/16. Smyslem nynějšího přezkumu napadeného ustanovení proto není opětovně vyložit napadené ustanovení, nýbrž posoudit, zda se jeho výklad již nenachází mimo ústavněprávní meze, tedy zda není potřeba se od něj odchýlit, příp. zda vůbec postačuje a není nutné jej pro neústavnost napadeného ustanovení vyloučit. Jinak řečeno, setrvává-li dříve učiněný výklad napadeného ustanovení v ústavních mezích a není-li jiných důvodů pro jeho změnu, tj. lze-li jej vzhledem ke všem okolnostem považovat za ústavně souladný, není ke zrušení napadeného ustanovení důvod. Dále je nutné vzít v potaz potenciální důsledky zrušení napadeného ustanovení, v případě jeho neústavnosti, pro současnou rozhodovací praxi, která napadené ustanovení vykládá a používá. Zejména příslušná judikatura vytvořila následováním výkladu napadeného ustanovení předpoklady jeho aplikace, tudíž založila i určitou míru očekávání způsobů jeho výkladu a použití.

46. V dalším přezkumu vychází Ústavní soud z již plausibilního názoru, že vyplácení finanční náhrady ve výši pouze podle vyhlášky, tedy podle doslovného výkladu napadeného ustanovení a § 28a zákona o půdě, je pouze základem pro výsledné určení výše náhrady. Zejména proto, že v současné době výše náhrady podle vyhlášky dosahuje zlomku současné hodnoty a má toliko symbolický význam. Ústavní soud proto dále nepočítá (v souladu s recentní judikaturou) s možností, že by mohl být upřednostněn doslovný výklad napadeného ustanovení, nýbrž posuzuje soulad dovozeného výkladu teleologického podle principu *e ratione legis* s ústavním pořádkem. A to především s ústavně zaručenými právy na soudní ochranu a na ochranu vlastnictví podle čl. 36 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny.

VII.a/1
Stěžejní teze relevantní judikatury

47. V nálezu sp. zn. II. ÚS 4139/16 dospěl Ústavní soud mimo jiné k závěru, že lpění na doslovném výkladu napadeného ustanovení je známkou přepjatého formalismu, který musí ustoupit smyslu a účelu finanční náhrady (viz bod 52 odůvodnění). V bodu 32 odůvodnění tohoto nálezu uvedl Ústavní soud s odkazem na nález ze dne 10. 12. 2008 sp. zn. I. ÚS 755/06 (N 219/51 SbNU 725), že „[…] legislativní ‚nedůslednosti' různého druhu, 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“. Zásada výkladu práva vstřícně k oprávněným osobám má za následek v kontextu odůvodnění citovaného nálezu, že zvláštní – restituční – zákonodárství vyžaduje i s ohledem na měnící se vnější okolnosti citlivý a obezřetný přístup soudů též v otázkách určování výše finanční náhrady.

48. V bodu 46 odůvodnění citovaného nálezu bylo ke změně právního názoru Nejvyššího soudu, podle něhož by (tehdy nově) oprávněným osobám měly být vypláceny náhrady v analogické situaci nikoli striktně podle znění zákona o mimosoudních rehabilitacích, uvedeno, že „Ústavní soud považuje uvedený judikaturní odklon za ústavně konformní [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/10 (viz výše) nebo nález ze dne 29. května 2013 sp. zn. Pl. ÚS 10/13 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.), bod 265]. V nálezu sp. zn. III. ÚS 130/14 (viz výše) konstatoval, že předmětný výklad plně koresponduje se základními ústavněprávními východisky, jež se vztahují k výkladu a použití restitučních předpisů (bod 36 citovaného nálezu). Ústavní soud zde nemohl odhlédnout ani od důsledku, k němuž by – při změněných sociálních a ekonomických poměrech – mohlo vést setrvání obecných soudů na předchozím výkladu zákona. Tímto důsledkem by byla výrazná disproporce mezi oprávněnými osobami podle zákona o mimosoudních rehabilitacích, a to těmi, jimž mohl být odňatý majetek vrácen, a těmi, jimž navrácen být nemohl, a kterým tak vzniklo právo na poskytnutí finanční náhrady“.

49. Tenorem nálezu sp. zn. II. ÚS 4139/16 je zejména bod 48 odůvodnění, v němž „Ústavní soud konstatuje, že obecnými soudy provedený výklad § 16 odst. 1 a § 28a zákona o půdě neobstojí, neboť zcela přehlíží účel a smysl jimi stanovené finanční náhrady. [...] Tato finanční náhrada nemusí být nezbytně ekvivalentem aktuální tržní ceny předmětné nemovitosti, má však umožnit, aby jejím poskytnutím došlo k odstranění či zmírnění křivd způsobených komunistickým režimem srovnatelným způsobem, jako by tomu bylo při vydání věci. [...] Za situace, kdy se rozdíl mezi cenou platnou k 24. červnu 1991 a aktuální tržní cenou postupem času zvětšil natolik, že poskytnutí náhrady ve výši první z nich dnes již pro oprávněnou osobu nemá jiný než symbolický význam, ale nelze dále trvat na doslovném výkladu tohoto ustanovení. Ustanovení § 28a zákona o půdě je třeba vykládat tak, že stanoví základ finanční náhrady, která může být v závislosti na konkrétních okolnostech zvýšena [...], aby byla s ohledem na účel restitučních zákonů přiměřená a rozumná“. Z citovaného jsou patrny jednak účel poskytování finanční náhrady, který odpovídá hlavnímu cíli restitučních zákonů (viz níže), jednak výše náhrady, která v obecné rovině nemusí dosahovat tržní ceny, nicméně je žádoucí, aby symbolická výše náhrady podle vyhlášky byla přiměřeně zvýšena.

50. Obdobně se Ústavní soud zabýval finanční náhradou, a to podle § 11 zákona o mimosoudních rehabilitacích, v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/10 (viz výše bod 18). Napadené ustanovení upravovalo nárok vlastníka nemovitosti vůči státu, pakliže od něj koupil nemovitost a posléze ji musel vydat osobě oprávněné podle restitučního zákona. Tento nárok byl v § 11 výslovně stanoven ve výši kupní ceny zaplacené při koupi věci. Kupní cena pochopitelně taktéž mohla v průběhu času ztrácet na hodnotě vzhledem k rostoucím cenám nemovitostí. Ústavní soud dospěl v návaznosti na relevantní rozhodnutí ESLP k závěru, že smysl restitučního zákona „nemůže spočívat ve vrácení časově neaktuální a v důsledku neadekvátní kupní ceny, ale – jak České republice připomněl štrasburský soud – v zaplacení takové částky státem, která je za odpovídajících (a výjimečných) restitučních okolností přiměřená a rozumná. Proto obstojí výklad, podle něhož lze pod pojem kupní ceny ve smyslu § 11 zákona č. 87/1991 Sb. zahrnout též jiné plnění vyjadřující hodnotu nemovitosti“. V citovaném nálezu Ústavní soud z podstatné části odkázal na další rozhodnutí svá, ESLP a Nejvyššího soudu; upřednostněním výkladu umožňujícího vyplácení vyšší než zákonem výslovně stanovené náhrady zamítl návrh na zrušení § 11 zákona o mimosoudních rehabilitacích.

51. V nálezu sp. zn. III. ÚS 130/14 se Ústavní soud v situaci analogické k nyní posuzované věci přiklonil k takovému výkladu § 13 odst. 4 zákona o mimosoudních rehabilitacích, ve znění zákona č. 115/1994 Sb., že nelze restituentům (opět návazně na závěry ESLP i Nejvyššího soudu) přiznávat finanční náhradu pouze v dobové výši podle prostého znění zákona. O tomto výkladu hovoří soudy jako o rozšiřujícím, přičemž znění § 13 odst. 4 zákona o mimosoudních rehabilitacích, ve znění zákona č. 115/1994 Sb., považoval Ústavní soud stejně jako úpravu finanční náhrady podle zákona o půdě za výše uvedenou „legislativní nedůslednost“.

52. Připomenout hodno i rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2012 sp. zn. 28 Cdo 1603/2011, podle něhož „jestliže se ve výjimečných případech zhojuje neadekvátnost poskytnuté náhrady za kupní ceny těm osobám, které – jako povinné a kdysi zvýhodněné – nemovitosti v restituci pozbyly [...], pak je tím spíše spravedlivé (*a minori ad maius*) postupovat obdobně v případech oprávněných restituentů, kterým nemovitosti nemohly být vráceny a musí jim být poskytnuta finanční náhrada“.

53. Lze shrnout, že nedávná judikatura stojí na závěru, že finanční náhrada podle restitučních předpisů nemá být určována v historické výši, která dnes dosahuje zlomku ceny nemovitosti. Tento výklad považuje Ústavní soud za žádoucí a ve zbytku odkazuje na uvedená i související rozhodnutí zejména svá a ESLP (zejména rozsudek ze dne 5. 11. 2002 ve věci *Pincová a Pinc proti České republice*, č. 36548/97).

VII.a/2
Účel zákona a výklad práva *praeter legem* a *contra legem*

54. Za stěžejní považuje Ústavní soud námitku, podle níž není dovození práva na finanční náhradu přesahující ocenění ke dni účinnosti zákona o půdě výkladem, nýbrž soudcovským dotvořením právním normy – analogií zakládající nárok na peněžité plnění *praeter legem*. K tomu Nejvyšší soud dodal, že toto dotvoření je v zásadě možné, avšak není z výše rozvedených důvodů v tomto případě vhodné.

55. V řízení o kontrole norem postupuje Ústavní soud podle principu přednosti ústavně souladného výkladu před derogací. Podle tohoto principu v situaci, v níž určité ustanovení právního předpisu umožňuje dva různé výklady, přičemž jeden je v souladu s ústavním pořádkem a druhý je v rozporu, není dán důvod pro zrušení tohoto ustanovení. Tato metoda vychází z principu dělby moci a ze s ní spojeného principu zdrženlivosti, podle něhož, lze-li dodržení ústavních mezí dosáhnout alternativními prostředky, Ústavní soud volí ten, jenž zákonodárnou moc omezuje v míře nejnižší [viz např. nález ze dne 29. 1. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 69/06 (N 22/48 SbNU 243; 269/2008 Sb.)], přičemž ústavně souladnému výkladu může svědčit i výklad rozšiřující [viz např. nálezy ze dne 22. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 13/05 (N 127/37 SbNU 593; 283/2005 Sb.) nebo ze dne 7. 4. 2005 sp. zn. III. ÚS 609/04 (N 79/37 SbNU 97)].

56. Ústavní soud v minulosti vícekrát zdůraznil, že obecné soudy nejsou absolutně vázány doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí odchýlit, vyžadují-li to účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně souladném právním řádu jako významovém celku. Povinnost soudů nalézat právo neznamená 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. kromě výše uvedených např. nálezy ze dne 4. 2. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.) a ze dne 7. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 34/09 (N 187/58 SbNU 647)]. Otázkou proto je, jak daleké může být odchýlení se od textu ustanovení právního předpisu v zájmu naplnění jeho účelu.

57. Ve stanovisku pléna ze dne 21. 5. 1996 sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96 (ST 1/9 SbNU 471) dospěl Ústavní soud k závěru, že „vázanost soudu zákonem neznamená bezpodmínečně nutnost doslovného výkladu aplikovaného ustanovení, nýbrž zároveň vázanost smyslem a účelem zákona. V případě konfliktu mezi doslovným zněním zákona a jeho smyslem a účelem je důležité stanovit podmínky priority výkladu *e ratione legis* před výkladem jazykovým, podmínky, jež by měly představovat bariéru možné libovůle při aplikaci práva“. Dále Ústavní soud konstatoval, že i při „rozporu doslovného znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti a výlučnosti není jakákoli pochybnost, lze upřednostnit výklad *e ratione legis* před výkladem jazykovým“. V nálezu ze dne 4. 2. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.) Ústavní soud dále konstatoval, že v takovém případě je nutno se vyvarovat libovůle a příslušné rozhodnutí se musí zakládat na rozumné argumentaci. Obecně tedy lze upřednostnit výklad podle účelu zákona zcela nad jeho doslovným výkladem (jsou-li účel i jazyk jednoznačné), jde však o výjimečnou situaci, která musí být důkladně odůvodněna.

58. Nálezem ze dne 17. 12. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.) zaujal Ústavní soud stěžejní pozici: „Dalším naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“

59. Pro úplnost hodno dodat, že uvedené nalezlo odraz i v § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník: „Každé ustanovení soukromého práva lze vykládat jenom ve shodě s Listinou základních práv a svobod a ústavním pořádkem vůbec […], jakož i s trvalým zřetelem k hodnotám, které se tím chrání. Rozejde-li se výklad jednotlivého ustanovení pouze podle jeho slov s tímto příkazem, musí

mu ustoupit. [...] Zákonnému ustanovení nelze přikládat jiný význam, než jaký plyne z vlastního smyslu slov v jejich vzájemné souvislosti a z jasného úmyslu zákonodárce; nikdo se však nesmí dovolávat slov právního předpisu proti jeho smyslu."

60. Ústavní soud nezpochybňuje význam jazykové metody výkladu práva, poukazuje pouze na kontury jejího možného vyloučení v odůvodněných případech. Takovým výjimečně nutným upřednostněním výkladu podle účelu normy je tzv. teleologická redukce; v případě množství výkladových alternativ je vyloučena ta, která vede z pohledu smyslu a účelu právní normy k nepřijatelným důsledkům [srov. např. nález ze dne 28. 1. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 41/02 (N 10/32 SbNU 61; 98/2004 Sb.)].

61. Z výše uvedeného je v souladu se závěry judikatury i odborné literatury patrné, že je ústavně souladné výkladové pravidlo přednosti, podle něhož lze aprobovat i výklad právní normy *contra verba legis*, tedy v rozporu s jejím textem (doslovným výkladem), jsou-li gramatický význam i účel normy nepochybné [viz nález ze dne 28. 7. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 9/09 (N 166/54 SbNU 117); srov. WINTR, J. Metody a zásady interpretace práva. 2. vyd. Praha, 2019, s. 231].

62. Účel napadeného ustanovení je dovozován z účelu zákona o půdě a jeho restituční podstaty. Podle preambule zákona o půdě byl zákon přijat mimo jiné ve snaze zmírnit následky některých majetkových křivd, k nimž došlo vůči vlastníkům zemědělského a lesního majetku v období let 1948 až 1989. Obdobný účel stanovují i další restituční předpisy a rozsáhle je aprobuje (též výše zmíněná) judikatura vrcholných soudů. Tímto účelem poměřoval Ústavní soud prosté znění napadeného a souvisejících ustanovení v nálezu sp. zn. II. ÚS 4139/16, v němž konstatoval, že oprávněná osoba má obdržet přiměřenou finanční náhradu, jejíž výše podle vyhlášky je pouze základem pro zvýšení náhrady, která má dnes toliko symbolický význam.

63. Na základě právě řečeného a v předchozí rubrice podaného lze dílem shrnout, že účel § 16 odst. 1 a § 28a zákona o půdě je nepochybný a odpovídá snaze o zmírnění některých majetkových křivd. Zmírnění, nikoli nutně plné odčinění, majetkové křivdy (které je i podle judikatury ESLP věcí zákonodárce) ústí v závěr, že finanční náhrady nemusejí nutně dosahovat dnešní výše tržních cen nevydaných nemovitostí. Jinými slovy, z těchto plausibilních postulátů, v návaznosti zejména na nález sp. zn. II. ÚS 4139/16, nelze bez dalšího dovodit, že úmyslem (rozumného a konzistentního) zákonodárce bylo stanovit poskytování finanční náhrady ve výši tržních cen nemovitostí. To i proto, že § 28a odkazuje na ceny platné k 24. 6. 1991, a to oceněním podle vyhlášky účinné dnem 1. 1. 1989. Nicméně je taktéž zřejmé, že kýženému zmírnění křivdy o téměř 30 let později v zásadě neodpovídá z pohledu dnešních cen zlomková výše finanční náhrady určená podle vyhlášky.

VII.a/3
Změna okolností, legitimní očekávání a současná praxe

64. Jak vyplývá z návrhu, judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího soudu, soudní praxe je dnes již ustálena na závěru, že finanční náhrada za nevydané pozemky podle zákona o půdě by oprávněným osobám měla být vyplácena ve výši přesahující ocenění podle vyhlášky, nikoli nutně dosahující tržní ceny nemovitostí. A to tak, aby s ohledem na individuální okolnosti případu byla přiměřená a rozumná. S tím, že v případě předcházejícím návrhu Nejvyššího soudu na zrušení napadeného ustanovení byl východiskem určení výše finanční náhrady znalecký posudek podle oceňovací vyhlášky (účinné ke dni rozhodování soudu, viz výše).

65. V případě návrhu na zrušení ustanovení právního předpisu je samozřejmě nutno zvažovat, zda by i v případě, v němž se ústavnost příslušného ustanovení může jevit hraniční, takové zrušení vůbec mohlo vést k řešení tvrzených obtíží aplikační praxe. Tyto problémy vystupují zřetelně do popředí tehdy, je-li téměř 30 let vykládáno a používáno zákonné ustanovení téhož původního účelu, avšak společenské okolnosti, včetně cen nemovitostí a kupní síly, se rapidně změnily. V principu jde o kolizi zákonodárného vs. soudního řešení nepřiléhavosti relevantní části zákona k dnešní realitě. Přičemž stanovení podmínek, skutkových podstat a dalších předpokladů zmírňování křivd způsobených za

minulého režimu je věcí zákonodárce. Jinými slovy, jde též o otázku, zda při nečinnosti zákonodárce již soudní moc nevyčerpala meze svých pravomocí k nalézání spravedlivých řešení případů při použití nezměněné zákonné normy.

66. Princip právní jistoty a jeho prvek v podobě předvídatelnosti aktů orgánů veřejné moci patří mezi principy demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy [srov. např. nález ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 31/03 (N 16/32 SbNU 143; 105/2004 Sb.)]. Jako jednu z náležitostí demokratického právního státu v sobě zejména zahrnuje požadavek zachování nabytých práv, jakož i ochrany důvěry každého v právo, což předpokládá i efektivní ochranu práv jednotlivců [srov. nález ze dne 13. 6. 2006 sp. zn. I. ÚS 50/03 (N 120/41 SbNU 499)].

67. Z uvedeného v souladu s nálezem sp. zn. II. ÚS 4139/16 plyne, že oprávněné osoby mají jak právo na adekvátní výši finanční náhrady a na ochranu svých nároků veřejnou mocí, tak na předvídatelný způsob rozhodování orgánů státu o restitučních nárocích. Současná rozhodovací činnost stojí na závěru, že restituentům náleží finanční náhrada v přiměřené a rozumné výši, přičemž její přesné určení je věcí individuálních případů. Po přiblížení mechanismu výpočtu výše náhrady volají jak navrhovatel, tak úřad; podle Nejvyššího soudu by zrušení napadeného ustanovení údajně napomohlo zachovat konzistenci judikatury, neboť soudy by nebyly omezeny vyhláškou.

68. Z vyjádření úřadu a příslušného poukazu Nejvyššího soudu však plyne, že praxe úřadu není zcela souladná se zdůrazňovanou judikaturou, podle níž soudy přiznávají oproti vyhlášce zvýšenou finanční náhradu, např. podle oceňovací vyhlášky. Nejvyšší soud uvedl, že úřad není přísně vzato povinen (slovy Nejvyššího soudu „oprávněn“) respektovat soudní výklad klíčových ustanovení zákona o půdě, a může tak poskytovat finanční náhradu v historické výši. Tuto praxi následně Nejvyšší soud v replice kritizoval. Oprávněným osobám nespokojeným s výší takové náhrady pak nezbývá než se obrátit na soud; takový postup je jednak časově náročný, jednak zatěžující státní aparát. Podle úřadu byly finanční náhrady dosud vypláceny v cenách roku 1991 a odvolací soudy fakticky finanční náhradu zvyšují. Úřad má též za to, že soudy určené náhrady mohou být vyšší o desetinásobky. Důkazem je ostatně i řízení o určení výše finanční náhrady před obecnými soudy, z něhož návrh na zrušení napadeného ustanovení vzešel. Ústavní soud proto v dalším přezkumu vychází z předpokladu, že soudní praxe je jednotná v přístupu k určování výše náhrady nikoli pouze podle vyhlášky, avšak není zcela jednotná v konkrétním způsobu určení výše náhrady v jednotlivých případech. Naopak úřad se evidentně zdráhá poskytovat náhradu postupem, jakým tak činí soudy, a spíše se přiklání k určování náhrad podle vyhlášky, tedy v historických cenách (blíže viz jeho vyjádření výše).

VII.b
Použití obecných východisek na posuzovanou věc

69. Ústavní soud dospěl na základě výše uvedených východisek k závěru, že výklad napadeného ustanovení provedený nálezem sp. zn. II. ÚS 4139/16 obstojí, neboť opačný výklad vede k nepřijatelným závěrům. Restituční předpisy byly přijaty za specifickým účelem a poté, co i bezmála po třiceti letech platnosti zákona o půdě nejsou některé nároky vypořádány, nelze předmětnou legislativní nedůslednost prizmatem zřetelného účelu restitučního zákona klást k tíži restituentům, přičemž určení výše náhrady v cenách z roku 1991 je nespravedlivé. V takovém případě je namístě upřednostnit teleologický výklad napadeného a souvisejících ustanovení a upozadit výklad doslovný vedoucí k nepřijatelným a neústavním důsledkům. Řešení otázky zrušení napadeného ustanovení spočívá ve vztahu zvoleného výkladu k právní jistotě a legitimnímu očekávání založenému soudobou praxí a v pravděpodobném vlivu na následnou rozhodovací činnost. Kdyby totiž ani takto koncipovaný výklad práva nepostačoval ke zmírnění některých majetkových křivd z doby nesvobody, nebylo by možné na předmětná ustanovení zákona o půdě pohlížet jako na ústavně souladná.

70. Stran možnosti výkladu práva *praeter legem* nebo *contra verba legis* souhlasí Ústavní soud s Nejvyšším soudem v tom, že takový výklad je v odůvodněných případech žádoucí a praxí i naukou obecně přijímaný. Ztotožnit už se však nemůže s důvody, pro které navrhovatel považuje současný výklad

napadeného ustanovení celkově za neudržitelný. Ústavní soud má za to, že poukazované problémy, z nichž část bude patrně při rozhodování o restitučních nárocích stále přítomna z důvodu doby uplynulé od přijetí restitučních zákonů, by zrušení napadeného ustanovení nevyřešilo. Naopak by s sebou neslo další rizika spjatá s vyrovnáváním se rozhodovací praxe s použitím značně neurčité právní normy. V případě zrušení napadeného ustanovení by první věta § 16 odst. 1 zákona o půdě zněla: „Za pozemky, které se podle tohoto zákona nevydávají a za které nelze poskytnout jiný pozemek, náleží peněžitá náhrada ve výši ceny odňatého pozemku [...], pokud tento zákon nestanoví jinak (§ 14 odst. 8).“ Fakticky by tak v případě derogace byl předmětem sporu okamžik určení ceny pozemku, o jehož nejednoznačnosti se vyjádřila vláda a jehož stanovení by bylo dalším úkolem státních orgánů. S tím, že již bylo (a nyní je opakovaně) dovozeno, že poskytování finanční náhrady „mechanicky“ v cenách podle vyhlášky není v souladu s ústavním pořádkem. Podle hypotetického znění § 16 odst. 1 věty první zákona o půdě by tak rozhodující orgán nebyl vázán žádným předpokladem pro určení alespoň základu výše finanční náhrady.

71. Jedním z motivů podání návrhu byl Nejvyššímu soudu impulz zákonodárci k přijetí jasné a spravedlivé úpravy určení výše finanční náhrady. Poté, co bylo nálezem sp. zn. II. ÚS 4139/16 ústavně souladně vyloženo napadené ustanovení, nepřistoupil zákonodárce ke změně příslušné právní úpravy. Přestože si patrně lze představit vhodnější znění zákona, vzhledem k pokročilosti rozhodování o restitučních nárocích, z nichž velká většina je již vypořádána, se nejeví příliš pravděpodobným, že by zákonodárce nově upravil předmětnou problematiku. Tato okrajová možnost ke zrušení napadeného ustanovení postačovat nemůže. Nyní posuzovaná věc je nesouměřitelná s problematikou řešenou v Nejvyšším soudem poukazovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/99, jímž Ústavní soud zrušil celou část pátou zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, upravující tzv. správní soudnictví. V uvedené věci zákonodárce upravil nově příslušnou oblast právního řádu neústavním způsobem, přičemž z hlediska časového rozložení a objektivní nutnosti přijetí určité právní úpravy šlo o zcela odlišnou situaci.

72. Naopak by se při zrušení napadeného ustanovení otevřela možnost pro celou paletu výkladových alternativ § 16 odst. 1 věty první zákona o půdě. Rozhodovací praxe by patrně opět musela být sjednocena činností vrcholných soudů, potenciálně i provedením ústavně souladného výkladu. Tento výklad je již však orgánům veřejné moci k dispozici. Nadto vláda přiléhavě poukazuje, že při určování výše finanční náhrady je třeba vážit i v kolizi stojící zájmy, např. zátěž vyplácených náhrad pro státní rozpočet apod. Jakkoli nelze takový veřejný zájem *prima facie* upřednostnit před nároky jednotlivých restituentů, je třeba mu přiznat relevanci. Jsou-li již soudy sjednoceny na vyplácení finančních náhrad ve výši nikoli podle vyhlášky, ale ani tržních cen, otevřel by se zrušením napadeného ustanovení prostor pro přiznávání náhrad v celé této škále. Zákon by se základním východiskem pro určení základu náhrady ztratil i alespoň částečné (byť nevhodné) přiblížení časového okamžiku, k němuž se náhrady vztahují. Riziko nerovnosti při zmírňování majetkových křivd (případně vznik dalších křivd) by zrušením napadeného ustanovení nebylo nikterak vyloučeno.

73. Nejvyšší soud též dovodil, že v případě vyhovění návrhu by § 16 odst. 1 zákona o půdě bylo možno považovat za zvláštní ustanovení vůči § 28a téhož zákona; tzn., že by vzhledem k určování výše náhrad podle vyhlášky „stanovil jinak“. Avšak po hypotetickém zrušení napadeného ustanovení by i vzhledem k výše uvedenému zákon nijak speciálně nestanovoval. Ze samotného vypuštění odkazu na § 28a zákona o půdě by nebylo možné dovozovat, že zákon vylučuje určení výše náhrady nevydaných nemovitostí podle jejich historické ceny ani do jaké míry se případné výše náhrad mohou nebo mají blížit cenám tržním.

74. Další z námitek Nejvyššího soudu i úřadu představuje tvrzená nekonkrétnost žádoucího postupu určení výše finanční náhrady. Údajně není zřejmé, k jakému časovému okamžiku se má cena nemovitostí vztahovat ani jakým postupem má být určena přiměřená a rozumná výše finanční náhrady. Ústavní soud má za to, že určení výše náhrady je věcí individuálních případů na základě posouzení všech relevantních zvláštních okolností dané věci. Není úkolem Ústavního soudu, aby obecným soudům určoval konkrétní postup, jímž mají dospět k závěru o přiměřenosti výše náhrady. Tento postup z povahy věci nelze obecně definovat tak, aby byl přiléhavý v každém jednotlivém případě. Nadto je

v pravomoci Ústavního soudu toliko posouzení ústavnosti napadeného ustanovení; součástí ústavně souladného výkladu však není podávání návodu k použití předmětného pravidla v každé hypotetické situaci. Ústavní soud uznává obtížnost určení okamžiku, k němuž má být cena nemovitosti ukotvena. V minulosti Ústavní soud rozhodl, že finanční náhrada nemusí být nutně ekvivalentem aktuální tržní ceny, nicméně má umožnit odčinění nebo zmírnění křivd tak, jako by tomu bylo při vydání věci. Touto myšlenkou vedené určování přiměřené a rozumné výše náhrady je prizmatem ústavního pořádku dostatečné pro vyloučení porušování ústavně zaručených práv jednotlivců. Bližší podoba určování výše náhrady závisí na zobecnění specifik jednotlivých případů, k němuž na úrovni běžného zákona není Ústavní soud povolán. Ostatně účastníci ani vedlejší účastnice řízení nepředložili Ústavnímu soudu příklady rozhodnutí, jimiž by bylo poukázáno na podstatně rozdílná určení výše nároků na základě různých rozhodných okamžiků pro ocenění nemovitostí.

75. Proto nemůže neústavnost napadeného ustanovení zapříčinit Nejvyšším soudem tvrzené otevření dalších otázek při určování výše náhrady obecnými soudy, způsobené údajně nálezem sp. zn. II. ÚS 4139/16. Měl-li Nejvyšší soud za to, že by měl Ústavní soud napadené ustanovení zrušit a současně rozhodnutím v řízení o kontrole norem podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy navrhnout konkrétní pravidla a předpoklady výpočtu výše náhrady, počínal by si Ústavní soud jako „pozitivní zákonodárce“ a ocitl by se mimo meze pravomocí svěřených mu Ústavou. Netřeba pak připomínat, že upřesňování obecných zákonných pravidel výkladem, případně vyplňování mezer v zákoně, je na podkladě jednotlivých případů na úrovni obyčejného zákona úlohou obecných soudů. Výše byla vyvrácena námitka Nejvyššího soudu, podle níž je výklad napadeného ustanovení nepřípustným dotvořením právní normy, které má údajně za důsledek nedostatečnou determinovanost výpočtu spravedlivé náhrady. Nezasahuje-li provedený výklad neústavně do působnosti moci zákonodárné, je právě sjednocení způsobu použití napadeného ustanovení úkolem vrcholného orgánu ve věcech patřících do pravomoci soudů (čl. 92 Ústavy).

76. Zásadní nesouhlas Ústavní soud vyslovuje s tvrzenou neoprávněností úřadu rozhodovat o určení výše finanční náhrady podle soudního, ústavně souladného výkladu napadeného ustanovení, nýbrž podle výkladu doslovného. Sám úřad přiznává, že těm restituentům, kteří jsou ochotni bránit svůj nárok před soudy (které vykládají dotčená ustanovení zákona o půdě v souladu se shora podaným), jsou přiznávány řádově vyšší finanční náhrady. Nadto si je i vláda podle svého vyjádření vědoma žádoucího způsobu určování finanční náhrady ve výši nikoli pouze v historických cenách podle vyhlášky. Úřad je přitom podřízen Ministerstvu zemědělství (§ 1 odst. 4 zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů). Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby. Nálezem sp. zn. II. ÚS 4139/16 byl proveden ústavně souladný výklad pro tuto věc relevantních ustanovení zákona o půdě. Stejně jako v nyní posuzované věci jde o rozhodnutí ve věci samé, přičemž onen výklad je jednoznačně součástí podstaty obsahu tohoto nálezu. Stejně jako v nynějším nálezu pléna Ústavního soudu je *ratio decidendi* předchozího nálezu tvořeno i tímto výkladem napadeného ustanovení, pročež není pochyb o jeho Ústavou stanovené závaznosti pro všechny orgány i osoby.

77. Neoprávněnost úřadu „dobrovolně“ poskytovat vyšší finanční náhrady dovozoval Nejvyšší soud z bodu 77 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/17. Nicméně Nejvyšším soudem odkazovaná pasáž pokračuje konstatováním Ústavního soudu, že takový výklad je ústavněprávně neudržitelný a že nelze přehlížet, že praxe úřadu je jedním z kritérií ústavněprávního přezkumu tzv. restituční tečky. Proto považuje Ústavní soud i v tomto případě praxi úřadu za nejrizikovější místo nynějšího přezkumu. Nicméně vzhledem k jednoznačnému důsledku čl. 89 odst. 2 Ústavy a ústavně souladně vyložitelnému obsahu napadeného ustanovení tato doposud nežádoucí praxe sama o sobě nemá mít za následek zrušení napadeného ustanovení. Je naopak povinností úřadu, vázaného nálezy Ústavního soudu, rozhodovat v souladu s Ústavou.

78. Nadto zdůraznil Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 4139/16 riziko, že výklad, podle něhož by se měly finanční náhrady poskytovat v cenách platných k 24. 6. 1991, by mohl vést k tomu, že „stát oprávněným osobám fakticky přestane nabízet adekvátní pozemky a místo toho bude jejich čtvrt století trvající nárok vypořádávat prostřednictvím bagatelních částek“. Dále bylo připomenuto, že stav, kdy

úřad „dlouhodobě nevyhlašuje veřejné nabídky nebo tak činí v nedostatečném množství, není již řadu let nijak výjimečný“. Není proto případná argumentace úřadu, podle níž by byly oprávněným osobám soudy přiznány náhrady přetěžující státní rozpočet, a to v důsledku jejich údajné pasivity při možnosti uspokojit své nároky jinou formou. Stejně tak nemůže být restituentům kladeno k tíži hospodářsky zatěžující vyplácení finančních náhrad za nevydané nemovitosti.

79. Další z námitek představuje údajná nerovnost oprávněných osob, jejichž nároky byly, jsou, potažmo budou vypořádány v různých časových obdobích. Zmírňování některých majetkových křivd trvá již 30 let, a to na základě ne vždy zcela vhodné právní úpravy (což ale nelze vždy klást k tíži demokratickému zákonodárci). Podle Ústavního soudu nelze v praxi plně očekávat, že rozhodnutí o přiznání restitučních nároků budou v každém případě naprosto přesně odpovídat abstraktní zásadě rovnosti, jejíž porušení je obecně závažným ústavněprávním nedostatkem. Uvedené není schválením nahodilosti postupu státních orgánů, ale částečně důsledkem nesouměřitelnosti rychlosti tvorby zákonů a růstu cen nemovitostí. I vzhledem ke složitosti a časové náročnosti zákonodárného procesu, zvláště v citlivých restitučních otázkách, nelze očekávat, že oprávněným osobám budou přiznány naprosto stejně adekvátní náhrady v roce 1991 i v roce 2021. Jakkoli je takové období dostatečně dlouhé pro přijetí alespoň částečně vhodnější zákonné úpravy, není v pravomoci soudů případné nedostatky plně nahradit. Nelze-li jednoznačně usoudit, že by zrušení napadeného ustanovení vedlo k odstranění nebo alespoň zmírnění těchto možných nerovností, a nelze-li po třiceti letech očekávat přijetí nové, praxi a rovnost restituentů jednoznačně zlepšující právní úpravy, není tato námitka dostatečným důvodem pro derogační zásah Ústavního soudu.

80. Vládě lze přisvědčit, že při věcné provázanosti projednávané věci s případy posuzovanými podle zákona o mimosoudních rehabilitacích by se případná nesourodost výkladu mohla přenést i do této další restituční oblasti (viz nálezy výše). V době k závěru se chýlícímu odčiňování křivd způsobených za minulého režimu by byl takový počin nepřiměřeným zásahem do právní jistoty a legitimních očekávání subjektů práva. Bez přičinění zákonodárce by nebyly ani po potenciálním zrušení napadeného ustanovení dány záruky zlepšení aktuální situace. Proto se Ústavní soud přiklání k zachování statu quo, který je už více než tři a půl roku postaven na v obecné rovině jednoznačném výkladu napadeného ustanovení.

VIII.
Závěr

81. Ústavní soud neshledal důvody pro odchýlení se od již dovozeného závěru o ústavně souladném výkladu napadeného ustanovení, které by si žádaly jeho navržený derogační zásah. Ústavní soud dospěl k závěru, že v rozporu s ústavním pořádkem je pouze doslovný, byť jazykově jednoznačný výklad napadeného ustanovení, nikoli výklad zohledňující jeho účel, kterému tak musí být dána přednost. A to zejména proto, že v rozhodovací činnosti již panuje shoda na výkladu a použití napadeného ustanovení a každý hypotetický zásah do této praxe je z povahy věci výjimečný a musí být vážen obzvláště pečlivě. Tímto plenárním nálezem i dřívějšími nálezy Ústavního soudu, zejména sp. zn. II. ÚS 4139/16, jejichž esenciálním jádrem je výklad napadeného ustanovení podle jeho smyslu a účelu, jsou při použití § 16 odst. 1 a § 28a zákona o půdě vázány všechny orgány i osoby (čl. 89 odst. 2 Ústavy). Ústavní soud proto z výše uvedených důvodů podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu návrh Nejvyššího soudu zamítl.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

8 591449 033015 21

ISSN 1211-1244

Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce**: Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 289, fax: 974 816 871 – **Administrace**: písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – Walstead Moraviapress s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, tel.: 516 205 175, e-mail: sbirky@walstead-moraviapress.com. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2021 činí 6 000,– Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce**: Walstead Moraviapress s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné a objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky – knihkupci – 516 205 175, e-mail – sbirky@walstead-moraviapress.com. **Internetová prodejna**: www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej** – **Brno**: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Obchodní galerie IBC (2. patro), Příkop 6; **Cheb**: EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov**: DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň**: Knihařství – Přibíková, J. Švermy 14; **Liberec**: Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Pardubice**: ABONO s. r. o., Sportovců 1121; **Plzeň**: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 3**: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Řipská 23, BMSS START, s. r. o., Olšanská 3; **Praha 4**: Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 4; **Praha 6**: DOVOZ TISKU SUWECO CZ, s. r. o., Sestupná 153/11; **Praha 10**: MONITOR CZ, s. r. o., Třebohostická 5, tel.: 283 872 605; **Ústí nad Labem**: KARTOON, s. r. o., Klíšská 3392/37 – vazby sbírek tel. a fax: 475 501 773, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh**: Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45. **Distribuční podmínky předplatného**: jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamace**: informace na tel. čísle 516 205 175. **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.