

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

David Hubl

Restituční spory dle zákona č. 229/1991 Sb.

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Miroslav Sedláček, LL.M. Ph.D.

Katedra občanského práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 13.11.2018

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou prací vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 121 988 znaků včetně mezer.

David Hubl

V Praze dne 13.11.2018

Poděkování

Tímto bych chtěl poděkovat vedoucímu své práce JUDr. Miroslavu Sedláčkovi, LL.M.,

Ph. D. za jeho cenné rady, vedení diplomové práce a vstřícnost při konzultacích.

Obsah

Úvod	5
1. Obecně k restitucím dle zákona č. 229/1991 Sb.	10
1.1. Pojem restitucí zemědělského majetku	10
1.1.1 Vyvlastnění	10
1.1.2 Restituce	11
1.1.3 Oprávněná osoba	12
1.1.4 Restituční řízení	14
1.1.5 Restituční spor	15
1.2. Smysl restitucí zemědělského majetku	16
1.3. Státní pozemkový úřad a jeho role	18
1.4. Druhy restitučních sporů	19
1.4.1 Restituční spory o vydání původních odňatých nemovitostí	19
1.4.2 Náhradové spory o existenci nebo výši restitučního nároku oprávněné osoby	24
1.4.3. Náhradové spory o vydání náhradních nemovitostí ve vlastnictví České republiky	25
2. Restituční spory o vydání původních odňatých nemovitostí	30
2.1. Hmotněprávní stránka sporů	31
2.1.1 Tíseň a nápadně nevýhodné podmínky	32
2.1.2 Překážky vydání nemovitosti	35
2.1.2a Stavba	36
2.1.2b Funkční souvislost se stavbou	38
2.2. Procesněprávní stránka sporů	45

3. Náhradové spory o existenci nebo výši restitučního nároku oprávněné osoby	48
3.1. Spory o výši restitučního nároku oprávněné osoby	51
3.1.1 Spory o charakter původně odňatých nemovitostí	51
3.1.2 Spory o adekvátnost zákonem stanovené výše náhrady	55
4. Náhradové spory o vydání náhradních nemovitostí ve vlastnictví České republiky	61
4.1. Nález Ústavního soudu sp.zn. III. ÚS 495/02	62
4.2. Liknavost a svévole	66
4.2.1 Liknavost způsobená nesprávným oceněním restitučního nároku	66
4.2.2 Liknavost způsobená délkou restitučního řízení	67
4.2.3 Podmínka aktivity oprávněné osoby	68
4.3. Vhodnost náhradního pozemku	70

Úvod

Problematika restitučních sporů je již přes pětadvacet let aktuálním a stále přítomným tématem českého práva a politického dění. Jde o téma značně specifické pro českou právní kulturu, často diskutované v médiích a velmi kontroverzní z pohledu zákonodárce, soudů, ale i samotných oprávněných osob. Specifičnost restitučních sporů vychází nejen z historického vývoje České republiky, jejího socialistického dědictví a dobových zákonů (např. zákona č. 46/1948 Sb. o nové pozemkové reformě, na základě kterého došlo k masovému odnímání zemědělského majetku), ale vychází i z určité dvojkolejnosti právní úpravy, kdy zákon, ani příslušný úřad v praxi dlouhodobě nepřipouští jinou formu uspokojení restitučních nároků než účast oprávněných osob ve veřejných nabídkách pozemků nebo poskytnutí finančního vyrovnání, zatímco soudy běžně již od vydání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky¹ sp.zn. III.ÚS 495/02 ze dne 4. 3. 2004 přiznávají oprávněným osobám právo na nabytí pozemku, který do nabídek zahrnut nebyl, případně přiznávají právo na finanční náhradu mimo zákonem stanovený výpočet.

Osobně se tematikou restitučních sporů zabývám v profesionálním i osobním životě dlouhodobě, především díky mému zaměstnání v advokátní kanceláři, která poskytuje právní služby oprávněným osobám dle zákona č. 229/1991, o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku², považuji jej za téma velice nosné a při volbě tématu diplomové práce jsem nad jiným tématem neuvažoval.

¹ Dále jen „ÚS“

² Dále jen „zákon o půdě“

Ambicí této práce není popsat veškeré spory týkající se navrácení konfiskovaného majetku, ať už jde o majetkové vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi (tzv. církevní restituce, upravené zákonem č. 428/2012 Sb., Zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi) či jiné obdobné formy náhradových sporů a řízení, jejichž význam je pro účely této práce zanedbatelný (např. spory týkající se náhrad za živý a mrtvý inventář). Stejně tak není ambicí této práce dopodrobna popsat zákonnou úpravu a postup při zákonném uspokojování restitučních nároků v jednotlivých časových obdobích, kterými vývoj této problematiky procházel.

Tato práce se věnuje nejčastějším a nejvýznamnějším restitučním sporům, čemuž odpovídá i rozčlenění částí práce, podrobně rozebírá základ těchto sporů, jejich prvky, vývoj související judikatury a snaží se poskytnout ucelený náhled na problematiku těchto sporů.

Problematikou restitučních sporů se zabývá poměrně úzký okruh akademiků, advokátů i soudců. Jedná se přesto o téma s bohatou judikaturou (pro představu katalog judikatury k zákonu o půdě vedný nakladatelství C.H.Beck a dostupný na webových stránkách <https://www.beck-online.cz/> obsahuje celkem 247 vybraných judikátů týkajících se zákona o půdě obecně, k ust. § 6 a § 11 zákona o půdě, které jsou stěžejní pro vydávání nebo nevydávání původních pozemků uvádí katalog judikatury celkem 1383 katalogizovaných soudních rozhodnutí), která se soustavně vyvíjí, jak dochází k proměnám oborového i veřejného pohledu na restituce – viz např. nedávný nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 35/17 dne 19. června 2018 rušící tzv. „druhou restituční tečku“.

Obsah této práce je členěn do čtyř hlavních kapitol. V první kapitole je obsažen obecný výklad k restitučním sporům, zejména pojmové vymezení, druhy restitučních sporů, popis postupu správního řízení vedoucímu ke vzniku restitučního nároku, roli pozemkového úřadu v tomto řízení a v případných sporech. S ohledem na charakter první kapitoly je užívána především výkladová metoda.

Druhá kapitola se věnuje sporům o vydání původních odňatých nemovitostí. Objasňuje jejich časový vývoj od prvních významných rozhodnutí až do dnešní praxe s důrazem na přelomová rozhodnutí týkající se jak hmotněprávní stránky sporů, především výkladu pojmů obsažených v zákoně o půdě, tak procesního postupu obecných soudů, které ve sporech o vydání původních odňatých nemovitostí rozhodují.

Třetí kapitola pojednává o sporech týkajících se existence nároku oprávněných osob na náhradu za nemovitosti, které nelze vydat a sporech o správnou výši tohoto nároku. Tato kapitola má významný přesah do kapitoly čtvrté, která se věnuje náhradovým sporům o vydání náhradních nemovitostí ve vlastnictví České republiky. Tento přesah je dán především v praxi danou návazností správného ocenění restitučního nároku na jeho uplatnění v žalobách o nahrazení projevu vůle, kterými se oprávněná osoba domáhá vydání konkrétních náhradních nemovitostí u soudu.

Čtvrtá kapitola popisuje spory o vydání konkrétních náhradních nemovitostí ve vlastnictví České republiky. Tyto spory v praktické rovině legitimizoval především náleží Ústavního soudu sp.zn. III. ÚS 495/02, jehož rozbor je nedílnou součástí této kapitoly. Další části čtvrté kapitoly se zabývají jednotlivými klíčovými prvky těchto sporů.

Ve druhé, třetí, a čtvrté kapitole práce jsou užity především metody výkladová, analytická a vzácněji komparativní.

Diplomová práce je zpracována podle právní úpravy účinné ke dni 31.8.2018.

1. Obecně k restitucím dle zákona č. 229/1991 Sb.

1.1. Pojem restitucí zemědělského majetku

Pro porozumění jednotlivým teoretickým pojmům v této práci užívaným je předně potřeba vymezit jejich obsah. Jde především o termíny vyvlastnění, restituce, oprávněná osoba, restituční řízení a restituční spor. S těmito termíny se v této práci pracuje natolik, že je nelze vymezit pouze v rámci jednotlivých kapitol.

1.1.1 Vyvlastnění

Vyvlastněním (expropriací) rozumíme v jeho širším pojetí převod vlastnických práv ze soukromého vlastnictví do vlastnictví veřejného.

„V teorii se pod pojmem vyvlastnění nejčastěji rozumí nucený přechod vlastnického práva v důsledku individuálního právního aktu, podle naší dnešní úpravy správního aktu, s výjimkou přechodu vlastnického práva v souvislosti s projednáváním veřejnoprávního deliktu (sankce, ochranné opatření) nebo v rámci exekuce. V širším smyslu lze za vyvlastnění považovat i přechod způsobený jiným právním aktem, častěji jsou ovšem takové instituty označovány jinak (např. zestátnění, konfiskace).“³ Pro účely přehlednosti a jednotnosti je v práci užíván tento termín v jeho výše zmíněném, širším smyslu.

Jde o dodnes užívaný právní nástroj, jehož účelem je zajištění majetku, klíčového pro veřejné účely. Dle současné právní úpravy má vyvlastnění čtyři základní podmínky – musí k němu docházet ve veřejném zájmu, za vyvlastněný majetek musí být poskytnuta adekvátní náhrada, lze ho provádět pouze na základě zákona⁴ a lze ho provádět pouze tehdy, když nelze veřejný zájem uspokojit jinak⁵.

³ STAŠA, Josef. Vyvlastnění. In: HENDRYCH, Dušan, BĚLINA, Miroslav, FIALA, Josef, ŠÁMAL, Pavel, ŠTURMA, Pavel, ŠTENGLOVÁ, Ivana, KARFÍKOVÁ, Marie. Právní slovník. 3.vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1

⁴ Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, čl. 11 odst (4)

⁵ Zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník, § 1038

Další podmínky vyvlastnění a upřesnění pak lze nalézt v dalších zákonech⁶, v akademickém a soudním výkladu⁷ pojmu a náležitostí vyvlastnění.

1.1.2 Restituce

Restitucí rozumíme „obnovení původního právního stavu, *restitutio in integrum*. Jedna z forem nápravy důsledků chování *contra legem* nebo *in fraudem legis*.“⁸ Nutno dodat že těchto křivd bylo dosaženo v rámci tehdy platné právní úpravy, která ovšem z dnešního hlediska porušovala základní právní principy právního státu. V případě restitucí zemědělského majetku šlo o křivdy v podobě vyvlastnění majetku, aniž by byly splněny řádné podmínky vyvlastnění, jak je zná současné právo.

Šlo z dnešního pohledu o nepřijatelný zásah do vlastnického práva, jehož sekundárním účelem byla rovněž politická perzekuce určité skupiny obyvatel. Primárním smyslem restitucí zemědělského majetku je tyto křivdy napravit vydáním odňatého majetku, kompenzací v podobě převodu jiného majetku ve vlastnictví státu či vyplacením finanční náhrady za odňatý majetek.

V moderní době tento pojem často zahrnuje i náhrady poskytované oprávněným osobám, ačkoli *stricto sensu* o restituce v tomto případě nejde. Navzdory tomu, že se jedná o nepřesnou generalizaci tohoto pojmu, nutno přiznat, že vzhledem k velmi časté nemožnosti navrátit původní majetek a tedy dosáhnout „pravé“ restituce je užívání tohoto pojmu i pro vydávání náhrad (především náhrad v jiných nemovitostech) v obecném kontextu přijatelné.

⁶ Zákon č. 184/2006 Sb., Zákon o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, § 3 - § 5

⁷ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28.6.2005, Pl. ÚS 24/04

⁸ GERLOCH, Aleš. Restituce. In: HENDRYCH, Dušan, BĚLINA, Miroslav, FIALA, Josef, ŠÁMAL, Pavel, ŠTURMA, Pavel, ŠTENGLOVÁ, Ivana, KARFÍKOVÁ, Marie. Právní slovník. 3.vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1

1.1.3 Oprávněná osoba

Oprávněnou osobou je státní občan České a Slovenské Federativní Republiky, jehož půda, budovy a stavby, patřící k původní zemědělské usedlosti, přešly na stát nebo na jiné právnické osoby v době od 25. února 1948 do 1. ledna 1990 způsobem uvedeným v § 6 odst. 1.⁹

Oprávněnou osobou jsou rovněž dědicové oprávněné osoby, v případě, že oprávněná osoba zemře před vydáním rozhodnutí, které jí dle zákona o půdě oficiálně oprávněnou osobou uznává, přechází nárok na dědice.¹⁰

Nelze obecně konstatovat, že oprávněnou osobou je právní nástupce (právní nástupnictví rozumějme „*relativní nabytí práva (povinnosti), tj. případ, kdy někdo nabyvá právo (povinnost), které jiný pozbyl. Právní nástupce vstupuje vůči třetím osobám do právního postavení svého právního předchůdce (auktora)*“¹¹) oprávněné osoby. Od vydání nálezů Ústavního soudu ČR ze dne 13.12.2005, sp.zn. Pl ÚS 6/05, obecně nazývaném „zrušení první restituční tečky“ rozlišujeme v praxi tzv. „prvorestituenty“ a jejich dědice nebo právní nástupce na které byl restituční nárok postoupen a kteří jsou ve vztahu k oprávněné osobě v prvním příbuzenském stupni.

Pro všechny ostatní právní nástupce, v praxi obecně nazývané „postupníky“ (nejde o pravý význam toho pojmu, jelikož *stricto sensu* postupníkem je jakákoli osoba, na kterou je právo postoupeno, včetně výše zmíněných příbuzných původní oprávněné osoby - postupitele) platí odlišný režim uspokojování jejich nároků a to jak zákonný (ve vztahu k postupníkům nebyl zrušen § 13 odst. 6 a 7 zákona č. 229/1991 Sb., ve znění zákona č. 253/2003 Sb., a čl. VI zákona č. 253/2003 Sb., který stanovil pro oprávněné osoby dvouletou lhůtu k získání náhradního pozemku po jejímž uplynutí nárok na vydání

⁹ Zákon o půdě, § 4

¹⁰ Ibid.

¹¹ KORECKÁ, Věra. Právní nástupnictví. In: HENDRYCH, Dušan, BĚLINA, Miroslav, FIALA, Josef, ŠÁMAL, Pavel, ŠTURMA, Pavel, ŠTENGLOVÁ, Ivana, KARFÍKOVÁ, Marie. Právní slovník. 3.vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009.

náhradního pozemku zaniká¹²) tak judikatorní (na postavení postupníků při uspokojování nároků postupníku v rámci soudních řízení nelze aplikovat princip *in favorem restitutionis*, který se uplatňuje v případě prvorestituentů a jejich dědiců, či právních nástupců v prvním příbuzenském stupni¹³).

Pro úplnost uvádím, že s výše uvedeným pojmoslovím se lze setkat především v praxi, pokud bychom hledali oficiální pojmosloví, označující rozdíl mezi těmito skupinami oprávněných osob, lze ho nalézt v *Metodických pokynech SPÚ*, které na nález ÚS ze dne 13.12.2005, sp.zn. Pl ÚS 6/05 reagují rozlišováním:

„1. „Přímé“ oprávněné osoby: „Osoby, na jejichž jméno bylo vydáno pravomocné rozhodnutí pozemkových úřadů Mze, resp. KPÚ, z něhož vyplývá právo na převod jiného pozemku z vlastnictví státu, a dědici těchto osob, jsou oprávněnými osobami (§ 11a odst. 1 zákona o půdě), které mohou právo na převod jiného pozemku z vlastnictví státu uplatnit bez časového omezení. Ke lhůtám, které měly podle zákona o půdě před vyhlášením Nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/05 uplynout oprávněným osobám a jejich dědicům, nelze přihlížet a jejich nároky je nutno uspokojit rovněž.“

¹² Potvrzeno v nález Ústavního soudu ČR ze dne 8.3.2011, sp. zn. IV ÚS 99/08: „při postoupení předmětných pohledávek si postupníci museli být vědomi nejen možných výhod, nýbrž i rizika takové cese s ohledem na způsob nabídky a přidělování náhradních pozemků Pozemkovým fondem, pročez na jejich straně při posuzování ústavnosti § 13 odst. 6 a 7 zákona č. 229/1991 Sb., ve znění zákona č. 253/2003 Sb., 48 Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 7.11.2012, sp. zn. 28 Cdo 965/2012. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 20. 2. 2013]. 22 a čl. VI. zákona č. 253/2003 Sb. nelze konstatovat rozpor uvedených zákonných ustanovení s ústavním principem ochrany oprávněné důvěry občana v právo“ [nález Ústavního soudu ČR ze dne 8.3.2011, sp. zn. IV ÚS 99/08]

¹³ Pro srovnání usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 26.10.2016, sp.zn. 28 Cdo 1992/2015 a usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 1.9.2015, sp. zn. 28 Cdo 1227/2015. V prvně zmíněném sporu o hodnotu restitučního nároku se přecenění nedomáhal prvorestituent, ale postupník, který skoupil restituční nároky a posléze se je snažil zhodnotit. Z tohoto důvodu Nejvyšší soud odmítl přecenit jeho restituční nárok na základě směrného územního plánu z roku 1964 a uplatnit volnější přístup, který jinak při přeceňování nároků volí vůči prvorestituentům. V druhém zmíněném sporu Nejvyšší soud naopak přecenění nároku na základě stejného územního plánu aproboval, jelikož se v tomto sporu jednalo o výši nároku prvorestituenta.

2. „Právní nástupce“: „Fyzické a právnické osoby, na které bylo právo na převod jiného pozemku převedeno nebo na které přešlo jinak než děděním, mají právo na převod pozemku ve vlastnictví státu do 2 let ode dne právní moci rozhodnutí pozemkového úřadu. Pro tyto osoby používá zákon o půdě označení právní nástupce (§ 11a odst. 10 zákona o půdě). Právo na převod jiného pozemku musí přitom existovat ke dni podání návrhu na vklad příslušnému katastrálnímu úřadu (katastrálnímu pracovišti).“¹⁴

1.1.4 Restituční řízení

Restituční řízení je pro účely této práce upraveno v § 9 a násl. zákona o půdě. Pozemkovým úřadem příslušným v řízení rozhodovat¹⁵ je dle platné právní úpravy Státní pozemkový úřad¹⁶.

Oprávněná osoba uplatní svůj nárok u Státního pozemkového úřadu a zároveň vyzve osobu povinnou k vydání nemovitosti. Zároveň musí oprávněná osoba prokázat oprávněnost svého nároku a dokázat, že na její osobě, či jejích právních předchůdcích byla spáchána křivda. Toto dokazování probíhá zpravidla předkládáním listinných důkazů (vyvlastňovacích výměrů, smluv, rozhodnutí soudů aj.) nebo v některých případech činěním prohlášení ze strany oprávněných osob. Důkazní břemeno spočívá jednoznačně na oprávněné osobě. Státní pozemkový úřad na základě předložených důkazů a vycházejíce z vlastních zjištění ohledně současného stavu odňatých nemovitostí vydá rozhodnutí, ve kterém deklaruje status oprávněné osoby (tedy zda skutečně oprávněnou osobou je), zda se původně odňaté nemovitosti vydávají¹⁷ či nevydávají¹⁸ do vlastnictví oprávněné osoby, případně zda za nevydané nemovitosti náleží oprávněné osobě náhrada¹⁹.

¹⁴ *Metodické pokyny SPÚ*, svazek C, platné od 10.4.2013, Praha, Státní pozemkový úřad

¹⁵ „...rozhodne o vlastnictví oprávněné osoby k nemovitosti pozemkový úřad...“

Zákon o půdě, § 9

¹⁶ Zákon č. 503/2012 Sb., O Státním pozemkovém úřadu

¹⁷ Zákon o půdě, § 6

¹⁸ Zákon o půdě, § 11

¹⁹ Zákon o půdě, § 14-16

1.1.5 Restituční spor

Restitučním sporem je spor („střet názorů nositelů práv a povinností z konkrétních právních vztahů, kdy alespoň jeden vystupuje v právním zájmu ochrany svého subjektivního práva.“²⁰), který vzniká v rámci a na základě vztahů v rámci vypořádání restitucí.

Za restituční spory jsou v širším významu tohoto výrazu považovány jak spory týkající se samotného řízení o vydání/nevydání zemědělské nemovitosti (tedy „pravé“ restituční spory, jejichž jádrem je možnost/nemožnost restituce jako takové) tak i spory náhradové (možno nazvat „nepravými“ restitučními spory, jelikož u nich se nejedná o *restitutio in integrum*, ale o kompenzaci v podobě nemovitosti či finančního plnění), často ve formě žaloby o nahrazení projevu vůle, jimiž oprávněné osoby požadují vydání konkrétních nemovitostí ve vlastnictví státu, ale i jakékoli jiné spory týkající se například rozličných částí rozhodnutí úřadů nebo soudů, které se přímo týkají restitucí zemědělského majetku nebo souvisejících otázek.²¹

²⁰ BĚLINA, Miroslav. Pracovněprávní spory a jejich řešení In: BĚLINA, Miroslav, Jan PICHRT a kol. Pracovní právo. 7. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-667-8.

²¹ Blíže viz kapitola č. 1.4.

1.2. Smysl restitucí zemědělského majetku

Smysl restitucí zemědělského majetku je stručně vyjádřen v preambuli zákona o půdě: „...zmírnit následky některých majetkových křivd, k nimž došlo vůči vlastníkům zemědělského a lesního majetku v období let 1948 až 1989, dosáhnout zlepšení péče o zemědělskou a lesní půdu obnovením původních vlastnických vztahů k půdě a upravit vlastnické vztahy k půdě v souladu se zájmy hospodářského rozvoje venkova i v souladu s požadavky na tvorbu krajiny a životního prostředí...“²²

Bez povšimnutí by neměla zůstat především část preambule, která pojednává o obnovení vlastnických vztahů k půdě navazujícím rozvoji venkova. Součástí kontrovezce, která restituce již od počátku provází je právě naplňování tohoto účelu oprávněnými osobami, kteří často nemají zájem o zemědělskou činnost na navrácených nebo náhradních pozemcích.²³

Do konfliktu s tímto účelem se však dostává první část uvedené preambule zákona, která popisuje primární účel restitucí a to zmírnění křivd vykonaných na původních vlastnických nemovitostech. Pokud má dojít k napravení, či alespoň zmírnění těchto křivd, nelze pochopitelně oprávněným osobám, či jejich právním nástupcům vydat pozemky v odlišné obci, než v které byly původní odňaté pozemky a požadovat, aby na těchto náhradních pozemcích tyto osoby hospodařili, jak je uvedeno v druhé části citace z důvodové zprávy k zákonu č. 185/2016 Sb., č. 185/2016 Dz (citace č. 20).

²² Zákon o půdě, preambule

²³ „V oblasti restitucí současná právní úprava nebere dostatečný zřetel k ekonomickým dopadům nákladného a neefektivního naturálního řešení restitučních nároků některých oprávněných osob. Jak praxe ukázala a ukazuje, očekávání oprávněných osob daleko přesahují cíle dané zákonem o půdě a namísto zmírnění některých majetkových křivd očekávají veřejnou nabídku pozemků, které jim následně umožní výnosné investice, tj. pozemků ve velkých městech a jejich bezprostředním okolí, v místech očekávané rozsáhlé investiční výstavby, dopravních cest, průmyslových zón apod., tedy primární účel zákona o půdě spočívající ve zmírnění některých majetkových křivd způsobených původním zemědělcům a navrácení zemědělského majetku či poskytnutí náhradního zemědělského pozemku oprávněným osobám je v praxi obcházen.“
[Důvodová zpráva k zákonu č. 185/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 185/2016 Dz]

Tato představa zákonodárce je navíc již od počátku nemožná v případě odnětí rozlehlých pozemků za účelem investiční výstavby sídliště, průmyslových areálů na okraji měst. Aby docházelo k přiměřené náhradě v těchto případech, musel by stát oprávněným osobám vydávat pozemky, které by mohly svým umístěním, charakterem a využitelností sloužit jako souvislý, obhospodařovatelný soubor zemědělských pozemků. K tomu však dochází ve veřejných nabídkách, které jsou hlavním způsobem uspokojování nároku oprávněných osob, jen velmi zřídka. Oprávněné osoby tak většinou mohou získávat pouze jednotlivé nemovitosti, často vzdálené od bydliště oprávněných osob i jedna nemovitost od druhé, což je důvod ke kritizovanému chování oprávněných osob, kteří získané pozemky nezřídka považují pouze za investici k následnému prodeji.

1.3. Státní pozemkový úřad a jeho role

Již od 1. ledna 2013, tedy dnem účinnosti zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu, je rozhodování o nárocích uplatněných oprávněnými osobami svěřeno Státnímu pozemkovému úřadu²⁴.

SPÚ je právním nástupcem původního úřadu určeného k vyřizování restitučních nároků – Pozemkového fondu ČR²⁵, zřízeného zákonem zákonem č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky. PF ČR spravoval nároky oprávněných osob od 1.ledna 1992 do 31.prosince 2012.

SPÚ je správním úřadem ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb., Správního řádu a je podřízen Ministerstvu zemědělství ČR.²⁶ SPÚ vykonává působnost podle:

- a) zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu,
- b) zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi,
- c) zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku,
- d) 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, a
- e) zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby.²⁷

²⁴ Dále jen „SPÚ“

²⁵ Dále jen „PF ČR“, obecně s SPÚ v této práci jako „pozemkový úřad“

²⁶ Zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, § 1, odst. 4

²⁷ Zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, § 1, odst. 5

1.4. Druhy restitučních sporů

Vzhledem k širší pojmu „restituční spor“²⁸ nelze komplexně všechny takové spory vyjmenovat. Záměrem této práce je seznámit čtenáře s nejčastějšími a rovněž nejvýznamnějšími druhy restitučních sporů.

Těmito nejvýznamnějšími druhy sporů jsou především:

- I. restituční spory o vydání původních odňatých nemovitostí,
- II. náhradové spory o existenci nebo výši restitučního nároku oprávněné osoby,
- III. náhradové spory o vydání náhradních nemovitostí ve vlastnictví České republiky.

V následujících bodech jsou tyto spory pro ujasnění jejich významu a obsahu stručně popsány především co se jádra sporu a geneze těchto sporů týká a podrobně se jim pak věnují samostatné části této práce.

1.4.1 Restituční spory o vydání původních odňatých nemovitostí

Jako jediné „pravé“ významné restituční spory tyto spory zahrnují snahu oprávněných osob o vydání původně odňatých nemovitostí.

Zákon o půdě stanovuje jako primární formu restitučního řízení dohodu mezi povinnou osobou, tedy státem nebo právnickou osobou, které ke dni účinnosti zákona o půdě nemovitost drží²⁹ a oprávněnou osobou, která prokáže svůj titul k předmětným nemovitostem tak, jak předpokládá zákon o půdě.³⁰ Obecně řečeno jde o případy přechodu nemovitosti z vlastnictví oprávněné osoby či jejích předků na stát způsobem neslučitelným s řádným vyvlastňovacím postupem právního státu.³¹

Pokud je dohoda skutečně uzavřena, podléhá její obsah schválení pozemkového úřadu formou rozhodnutí vydaného ve správním řízení.³² Toto řízení je zahájeno dnem

²⁸ Viz bod 1.1.5 této práce

²⁹ Podrobněji zákon o půdě, § 5

³⁰ Zákon o půdě, § 4, odst. 1 a § 6, odst. 1

³¹ Konkrétní příklady takového vyvlastnění viz § 6, odst. 1, písm a) – u)

³² Zákon o půdě, § 9, odst. 2

doručení dohody pozemkovému úřadu a jeho účastníky jsou oprávněná osoba a povinná osoba. V praxi dochází k uzavření takových dohod jen velmi zřídka. Důvodem je pochopitelně neochota povinných osob dobrovolně vydávat nemovitosti a následně žádat příslušné státní orgány o náhradu v zákonné výši.³³

Pokud nedojde k uzavření výše popsané dohody, rozhodne o vlastnictví oprávněné osoby k nemovitosti pozemkový úřad³⁴, rovněž formou rozhodnutí vydaného ve správním řízení. Řízení je zahájeno uplynutím 60 denní lhůty³⁵ dle nebo oznámením některého účastníka, že k dohodě nedojde.³⁶

Pozemkový úřad v řízení dle zákona o půdě, § 9, odst. 4 zkoumá pozitivní přítomnost restitučních titulů (v případě jejich absence rozhodne že se pozemky nevydávají a že za ně nepřísluší náhrada) vyjmenovaných v zákoně o půdě, § 6, odst. 1, písm a) – u), které pro jejich význam uvádím v jejich zákoném znění:

(1) Oprávněným osobám budou vydány nemovitosti, které přešly na stát nebo na jinou právnickou osobu v důsledku

- a) výroku o propadnutí majetku, propadnutí věci nebo zabrání věci v trestním řízení, případně v trestním řízení správním podle dřívějších předpisů, jestliže výrok byl zrušen podle zvláštních předpisů,⁵*
- b) odnětí bez náhrady postupem podle zákona č. 142/1947 Sb., o revizi první pozemkové reformy, nebo podle zákona č. 46/1948 Sb., o nové pozemkové reformě,*
- c) postupu podle § 453a občanského zákoníku nebo podle § 287a zákona č. 87/1950 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění zákona č. 67/1952 Sb.,*
- d) odnětí bez náhrady postupem podle zákona SNR č. 81/1949 Sb. SNR, o úpravě právních poměrů pastvinářského majetku bývalých urbariátníků, komposesorátů a podobných právních útvarů,*

³³ Zákon o půdě, § 6, odst. 6

³⁴ Zákon o půdě, § 9, odst. 4

³⁵ Lhůta je stanovena v zákoně o půdě, § 9, odst. 1

³⁶ Zákon o půdě, § 9, odst. 9

- e) *odnětí bez náhrady postupem podle zákona SNR č. 2/1958 Sb. SNR, o úpravě poměrů a obhospodařování společně užívaných lesů bývalých urbáriátníků, komposesorátů a podobných útvarů,*
- f) *prohlášení a smlouvy o postoupení pohledávek pro případ vystěhování (tzv. renunciační prohlášení),*
- g) *toho, že občan zdržující se v cizině nemovitost zanechal na území republiky nebo jehož majetek přešel na stát podle zákona č. 183/1950 Sb., o majetku zanechaném na území Československé republiky osobami, které optovaly pro Svaz sovětských socialistických republik a přesídlily na jeho území,*
- h) *smlouvy o darování nemovitostí uzavřené dárce v tísní,*
- i) *dražebního řízení provedeného na úhradu pohledávky státu,*
- j) *soudního rozhodnutí, kterým byla prohlášena za neplatnou smlouva o převodu majetku, kterou občan před odchodem do ciziny převedl věc na jiného, bylo-li důvodem neplatnosti opuštění republiky, popřípadě uznání takovéto smlouvy účastníky za neplatnou; v takovém případě je oprávněnou osobou nabyvatel podle uvedené smlouvy, a to i pokud tato smlouva nenabyla účinnosti,*
- k) *kupní smlouvy uzavřené v tísní za nápadně nevýhodných podmínek,*
- l) *odmítnutí dědictví v dědickém řízení učiněného v tísní,*
- m) *vyvlastnění za náhradu, pokud nemovitost existuje a trvale neslouží účelu, pro který byla vyvlastněna,*
- n) *vyvlastnění bez vyplacení náhrady,*
- o) *znárodnění nebo zestátnění vykonaného v rozporu s tehdy platnými zákonnými předpisy nebo bez vyplacení náhrady,*
- p) *převzetí nemovitostí bez právního důvodu,*
- r) *politické persekuce nebo postupu porušujícího obecně uznávaná lidská práva a svobody,*
- s) *odevzdání do vlastnictví družstva podle zvláštních předpisů,*
- t) *přikázání do užívání právnické osoby na základě zákona č. 55/1947 Sb., o pomoci rolníkům při uskutečňování zemědělského výrobního plánu, nebo vládního nařízení č. 50/1955 Sb., o některých opatřeních k zajištění zemědělské výroby,*

u) převodu společně užívaných singulárních lesů a lesních družstev na území České republiky, pokud členy družstva byly výlučně fyzické osoby.³⁷

Dále v řízeních dle zákona o půdě § 9 odst. 4 zkoumá pozemkový úřad, zda lze původně odňaté nemovitosti reálně oprávněným osobám vydat. Překážky bránící vydání nemovitostí jsou taxativně vyjmenovány v § 11 odst. 1 zákona o půdě. Mnoho původně odňatých nemovitostí bylo a je v době rozhodování pozemkového úřadu zastavěno, nebo slouží veřejně prospěšným účelům jako parky, hřbitovy aj. Vydávání takových nemovitostí by výrazně omezilo práva jejich současných vlastníků či uživatelů a způsobovalo tak nové křivdy, nehledě na to, že možnosti jejich využití oprávněnými osobami by byly rovněž značně omezené. Pro význam těchto překážek vydání pro další části práce je rovněž uvádím v textu v jejich zákonném znění:

(1) Pozemky nebo jejich části nelze vydat v případě, že

- a) k pozemku bylo zřízeno právo osobního užívání, s výjimkou případů, kdy bylo toto právo zřízeno za okolností uvedených v § 8,*
- b) na pozemku bylo po přechodu nebo převodu do vlastnictví státu nebo jiné právnické osoby zřízeno veřejné nebo neveřejné pohřebiště,*
- c) pozemek byl po přechodu nebo převodu do vlastnictví státu nebo jiné právnické osoby zastavěn; pozemek lze vydat, nebrání-li stavba zemědělskému nebo lesnímu využití pozemku, nebo jedná-li se o stavbu movitou, nebo dočasnou, nebo jednoduchou, nebo drobnou a nebo stavbu umístěnou pod povrchem země. Za zastavěnou část pozemku se považuje část, na níž stojí stavba, která byla zahájena před 24. červnem 1991, a část pozemku s takovou stavbou bezprostředně související a nezbytně nutná k provozu stavby. Zahájením stavby se rozumí datum skutečného zahájení stavby, zapsané do stavebního deníku a oznámené stavebnímu úřadu, pokud byla stavba zahájena do dvou let od vydání stavebního povolení,*
- d) na pozemku byla na základě územního rozhodnutí, s výjimkou osad dočasně umístěných, zřízena zahrádková nebo chatová osada nebo se na pozemku nachází zahrádková nebo chatová osada, která byla zřízena před 1. říjnem 1976,*

³⁷ Zákon o půdě § 6, odst. 1

- e) *na pozemku, který byl vyňat ze zemědělského půdního fondu, bylo na základě územního rozhodnutí zřízeno tělovýchovné nebo sportovní zařízení nebo se na pozemku nachází tělovýchovné nebo sportovní zařízení, které bylo zřízeno před 1. říjnem 1976,*
- f) *nelze-li provést identifikaci parcel z důvodu nedokončeného přidělového řízení podle dekretu č. 12/1945 Sb., dekretu č. 28/1945 Sb., zákona č. 142/1947 Sb. a zákona č. 46/1948 Sb.*³⁸

Proti rozhodnutí pozemkového úřadu o schválení/neschválení dohody mezi oprávněnou osobou a povinnou osobou, jakož i proti rozhodnutí pozemkového úřadu o vydání/nevydání nemovitosti lze podat žalobu k soudu³⁹ dle § 247 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád⁴⁰.

Pro případ, že předmětnou nemovitost drží osoba fyzická, může na návrh oprávněné osoby soud rozhodnout, že na ni přechází vlastnické právo k nemovitosti ve vlastnictví fyzické osoby (nebo osoby blízké této fyzické osobě, pokud na ně přešlo nebo bylo převedeno vlastnictví nebo osobní užívání k těmto nemovitostem), jež ji nabyla od státu nebo jiné právnické osoby, a na kterou by se vztahovalo právo na vydání podle zákona o půdě⁴¹, a to v případech, kdy fyzická osoba nabyla nemovitost buď:

- a) v rozporu s tehdy platnými předpisy, nebo
- b) za cenu nižší než cenu odpovídající tehdy platným cenovým předpisům, nebo
- c) na základě protiprávního zvýhodnění nabyvatele.

³⁸ Zákon o půdě § 11, odst. 1

³⁹ Zákon o půdě, § 9, odst. 6

⁴⁰ Dále jen „o.s.ř.“

⁴¹ Zákon o půdě, § 6, odst. 1, písm a) – u)

Ve sporech o vydání původních odňatých nemovitostí jsou tedy sporné závěry pozemkového úřadu o nemožnosti vydat nemovitost:

- a) na základě dohody uzavřené s povinnou osobou, ale neschválené pozemkovým úřadem
- b) na základě rozhodnutí pozemkového úřadu o nevydání nemovitosti z vlastnictví povinné osoby do vlastnictví oprávněné osoby

Specifickými jsou pak spory o nemovitosti ve vlastnictví fyzických osob, kde jádro sporu tvoří okolnosti nabytí nemovitosti fyzickou osobou od státu. Oprávněné osoby často cítí osobní křivdu ve vztahu k fyzickým osobám, které (i když často oprávněně) drží jim původně odňatý majetek. Tyto spory jsou proto velmi kontroverzní a emotivní pro všechny jejich účastníky a pro soudy je velmi obtížné v nich rozhodovat.

1.4.2 Náhradové spory o existenci nebo výši restitučního nároku oprávněné osoby

Spory o existenci nebo výši restitučního nároku oprávněné osoby jsou typem náhradových sporů, který se netýká primárně uspokojení restitučního nároku vznikuvšího z rozhodnutí pozemkového úřadu. Jádrem sporu je zde existence nebo výše restitučního nároku.

Vznik restitučního nároku spočívá v uznání alespoň jedné z okolností vyvlastnění majetku oprávněné osoby, vyjmenované zákoně o půdě § 6, odst. 1, písm a) – u) pozemkovým úřadem. Pokud pozemkový úřad nesezná přítomnost žádné takové okolnosti při vyvlastnění, nevznikne oprávněné osobě nárok na náhradu ve formě jiného pozemku ve vlastnictví státu nebo finanční náhrady. Z množství těchto v zákoně vyjmenovaných okolností (20) je patrná snaha zákonodárce postihnout velký počet takových okolností, které vedly ke způsobení majetkových křivd oprávněným osobám.

Sporným je tak především výklad těchto okolností, znesnadněný během času a důkazním břemenem, které primárně spočívá – avšak zcela logicky – na oprávněných osobách.

Příkladem budiž ustanovení zákona o půdě § 6, odst. 1, písm n), jehož předmětem je postihnutí (tedy stanovení náhrady za) takového vyvlastnění, za něž nebyla vyplacena náhrada. Jde tedy o porušení jedné ze základních podmínek vyvlastnění v právním státě. Jádrem sporu zde často bývá adekvátnost výše této náhrady⁴². Podobně Ústavní soud již ve svém nálezu ze dne 10. června 1999 sp. zn. IV. ÚS 126/97 judikoval, že „za náhradu ve smyslu restitučního titulu podle § 6 odst. 1 písm. j) zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, by neměla být považována jakákoliv vyplacená náhrada, nýbrž jen taková náhrada, kterou je možno považovat za odpovídající předpisům platným v době vyvlastnění.“⁴³

Velmi obsáhlou kapitolou restitučních sporů jsou spory o výši restitučního nároku. Nejde tedy jako ve výše uvedeném případě o spor týkající se samotné existence restitučního nároku, ale o výši již uznaného nároku. Ta je stanovena znaleckým oceněním odňatého majetku, které je prováděno na základě pokynu pozemkového úřadu. Výše tohoto ocenění není součástí rozhodnutí, ve kterém pozemkový úřad konstatuje nevydatelnost majetku, ocenění se provádí až po vydání takového rozhodnutí.

Ocenění nároku se provádí v cenách platných ke dni 24. června 1991⁴⁴, a to u věcí nemovitých v cenách podle vyhlášky č. 182/1988 Sb., ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb.,

⁴² Např. spor, jenž byl předmětem aktuálního nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 20. 2. 2018, sp. zn. II. ÚS 1226/17 a ve kterém oprávněné osoby jako stěžovatelé byli „přesvědčeni, že předmětný pozemek přešel na stát v důsledku jeho vyvlastnění bez náhrady [§ 6 odst. 1 písm. n) zákona o půdě], resp. za náhradu neodpovídající tehdejšími právními předpisy, neboť tato náhrada měla být stanovena jako za pozemek „v zastavěné části obce“ ve výši podle § 14 odst. 1 vyhlášky č. 43/1969 Sb., a nikoli podle § 15 odst. 1 této vyhlášky. Následkem nesprávného právního posouzení této otázky ze strany krajského soudu měl být stěžovatelům upřen jejich restituční nárok.“ [nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 20. 2. 2018, sp. zn. II. ÚS 1226/17]

⁴³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 10. června 1999, sp. zn. IV. ÚS 126/97 (pozn. autora: ačkoli se týká ustanovení zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, *obiter dictum* velmi výstižně popisuje přístup Ústavního soudu k adekvátnosti náhrad vypláceným původním vlastníkům vyvlastněných nemovitostí)

⁴⁴ Často předmětem kritiky oprávněných osob, nově částečně prolomeno v nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 18.7.2017, sp.zn. II. ÚS 4139/16: „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

a u věcí movitých v zůstatkových účetních cenách, u věcí movitých s nulovou zůstatkovou cenou ve výši 10 % pořizovací ceny.⁴⁵ Ocenění je rovněž prováděno vzhledem k charakteru a stavu majetku v okamžik jeho přechodu na stát⁴⁶.

Právě charakter odňatého majetku, především nemovitostí bývá často příčinou sporu ohledně výše restitučního nároku. Zatímco pozemkový úřad vykládá větu „při stanovení ceny pozemku, za který má být vydán náhradní pozemek, se vychází ze stavu ke dni jeho přechodu na stát“ doslovně, oprávněné osoby se většinou odmítají smířit s tím, že jimi kdysi vlastněné nemovitosti, které jsou dnes v některých případech zcela zastavěny a jejichž tržní hodnota se pohybuje v řádech tisíců korun za m² by měly být oceněny jako orná půda, tedy podle bonity půdy kolem 3-6 Kč/m².

Ačkoli na uváděnou tržní hodnotu oprávněné osoby nedosáhnou, judikatura uplatňuje přívětivější výklad „stavu nemovitosti ke dni jejího přechodu na stát“ než pozemkový úřad a aprobuje ocenění nemovitostí jako nemovitostí stavebního charakteru v případě, že byla v době přechodu na stát určena k zastavění.⁴⁷

Spory o výši restitučního nároku bývají oprávněnými osobami z procesní hospodárnosti a rychlosti vedení sporu procesně spojeny se spory o vydání náhradních nemovitostí (tedy s žalobou o nahrazení projevu vůle ve vlastnictví České republiky, v případě vyplácení finanční náhrady z důvodu obstrukcí na straně pozemkového úřadu⁴⁸ spojeny s žalobou na plnění.

ustanovení. Ustanovení § 28a zákona o půdě je třeba vykládat tak, že stanoví základ finanční náhrady, která může být v závislosti na konkrétních okolnostech zvýšena. Poskytnuta totiž musí být v takové výši, aby byla s ohledem na účel restitučních zákonů přiměřená a rozumná.“

[nález Ústavního soudu ČR ze dne 18.7.2017, sp.zn. II. ÚS 4139/16]

⁴⁵ Zákon o půdě, § 28a

⁴⁶ „Cena původních pozemků je určena podle § 28a zákona o půdě s tím, že při stanovení ceny pozemku, za který má být vydán náhradní pozemek, se vychází ze stavu ke dni jeho přechodu na stát.“

[rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 3.11.2010, sp.zn. 28 Cdo 1189/2010]

⁴⁷ Např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 3.4.2014, sp.zn. 28 Cdo 444/2014: „přestože v době, kdy byly předmětné pozemky převáděny kupní smlouvou na stát, byly v evidenci nemovitostí vedené jako zemědělské, je vzhledem k tomu, že v této době již byly určeny k výstavbě sídliště (a s tímto byly i vykupovány), nutné poskytnout za ně náhradu (ve smyslu § 16 odst. 1 a § 28a zákona o půdě) jako za pozemky určené pro stavbu.“

[rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 3.4.2014, sp.zn. 28 Cdo 444/2014]

⁴⁸ „Ačkoliv v nálezu sp. zn. II. ÚS 4139/16 vymezil zřetelné mantinely pro ústavně souladné stanovení výše přiznané finanční náhrady, Ústavní soud neztrácí ze zřetele, že SPÚ – nebude-li k takovému postupu „přinucen“ konkrétním vykonatelným soudním rozhodnutím – patrně bude mít při stávajícím znění § 28a

1.4.3 Náhradové spory o vydání náhradních nemovitostí ve vlastnictví České republiky

Posledním typem v této práci řešených sporů jsou náhradové spory o vydání náhradních nemovitostí ve vlastnictví České republiky. Jedná se o spory jejichž jádrem je uspokojení restitučního nároku oprávněné osoby poskytnutím „jiného pozemku ve vlastnictví ČR“⁴⁹.

Pro pochopení geneze těchto sporů je třeba krátký exkurz do uspokojování restitučního nároku převodem náhradního pozemku v zákonném režimu. Zákon o půdě již ve svém původním, novelizovaném znění účinném od 24.6.1991 předpokládal (a dokonce preferoval) uspokojení restitučních nároků formou vydání náhradního pozemku.⁵⁰

Navzdory předpokladu zákonodárce vloženého do zákona o půdě až do 4.3.2004, kdy byl vydán přelomový náleží ÚS ze dne 4.3.2004, sp.zn. III. ÚS 495/02, byla v praxi iniciativa a právo volby, zda a jaký náhradní pozemek pozemkový úřad předvede oprávněné osobě zcela na pozemkovém úřadě. Tuto praxi nerozporovaly do vydání zmíněného náleží ani obecné soudy.⁵¹

Do 15.8.1998 byla jedinou možností upokojení restitučního nároku vydáním náhradních pozemků přímá žádost oprávněné osoby o převod konkrétního pozemku ve vlastnictví státu a správě pozemkového úřadu. Nutno doplnit, že převáděný pozemek měl být „v přiměřené výměře a kvalitě a pokud možno stejné obci jako byly její původní pozemky“⁵² Od 15.8.1998, kdy vešly v platnost *Metodické pokyny PF ČR platné k*

zákona o půdě stále za to, že není oprávněn oprávněným osobám „dobrovolně“ poskytovat adekvátní finanční náhradu.“ [náleží Ústavního soudu ČR ze dne 19.7.2018, sp.zn. Pl. ÚS 35/17]

⁴⁹ Dále jen „náhradní pozemek“

⁵⁰ „...se oprávněné osobě převedou bezúplatně do vlastnictví jiné pozemky ve vlastnictví státu v přiměřené výměře a kvalitě, jako byly její původní pozemky, a to pokud možno v téže obci, ve které se nachází převážná část pozemků původních, pokud s tím oprávněná osoba souhlasí.“

[zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, § 11]

⁵¹ Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 7 sp.zn. 4 C 59/2000-17 a navazující rozsudek Městského soudu v Praze sp.zn. 20 Co 145/2002-47

⁵² Zákon o půdě § 11 odst. 2, ve znění platném do 13.4.2006, kdy nabyla účinnost novela zákona o půdě, zákon č. 131/2006 Sb.

15.8.1998 začal pozemkový úřad s vyhlášením tzv. veřejných nabídek. První kolo veřejných nabídek pozemků pro oprávněné osoby dle zákona o půdě se konalo 27.10.1998.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 4.3.2004, sp.zn. III. ÚS 495/02 však dovedl, že je přípustné za určitých okolností⁵³, aby se oprávněné osoby domáhaly na státu (zastoupeném ve správě předmětných pozemků pozemkovým úřadem) vydání konkrétního pozemku.⁵⁴

Zmiňovaný nález znamenal zlom v uspokojování restitučních nároků. Oprávněné osoby začaly hojně podávat jako žalobci proti ČR - pozemkovému úřadu jako žalované, žaloby o nahrazení projevu vůle, kterými chtějí docílit vydání konkrétních pozemků ve vlastnictví státu a správě pozemkového úřadu.

Reakcí zákonodárce⁵⁵ bylo zakotvení již pozemkovým úřadem užívaných veřejných nabídek, ve kterých jsou nabízeny pozemky i pro oprávněné osoby dle zákona o půdě. Tyto veřejné nabídky jsou však často oprávněnými osobami kritizovány za svou nedostatečnost, a i přes jejich existenci soudy, včetně Nejvyššího soudu ČR⁵⁶ a Ústavního soudu ČR, nadále uznávají možnost oprávněných osob domáhat se vydání konkrétních náhradních pozemků.

⁵³ Podrobněji část 4. této práce

⁵⁴ „Libovůle či liknavost při přidělování pozemků je protiprávní a protiprávnímu jednání nelze poskytnout soudní ochranu. Žaloba domáhající se vydání konkrétního pozemku může představovat jediný prostředek obrany proti libovůli.“

[nález Ústavního soudu ČR ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. III. ÚS 495/02]

⁵⁵ Ve formě zákona č. 131/2006 Sb., kterým byl novelizován zákon o půdě

⁵⁶ Dále jen „NS“

2. Restituční spory o vydání původních odňatých nemovitostí

Tato část diplomové práce se podrobněji zabývá spory o vydání odňatých nemovitostí. Obecně se v případě sporů o vydání odňatých nemovitostí jedná o chronologicky nejstarší restituční spory, jejichž vznik můžeme určit již k době vydání prvních rozhodnutí pozemkového úřadu.⁵⁷ Spory o vydání odňatých nemovitostí jsou vedeny i v současnosti⁵⁸, ačkoli jejich počet postupně ubývá a jejich význam slábne, vzhledem k tomu, že pozemkový úřad (ačkoli stále ještě nerozhodl ohledně všech uplatněných nároků oprávněných osob) vydává každým rokem snižující se počet rozhodnutí ve věcích restitucí dle zákona o půdě.⁵⁹

Tato část práce je rozdělena na kapitoly dle charakteru popisované problematiky.

První kapitola se věnuje hmotněprávní stránce sporů, především judikatornímu výkladu stěžejních pojmů, na kterém často spočívá otázka vydatelnosti původně odňatých pozemků.

Druhá kapitola se věnuje procesněprávní stránce sporů a jako taková má přesah do všech typů restitučních sporů, tedy i části 3. a 4. této práce. Pojednává o judikátech týkajících se přístupu soudů ke sporům o vydání odňatých nemovitostí, k dalším restitučním sporům a o judikátech týkajících se řádného procesního postupu soudů v těchto věcech.

⁵⁷ Např. jeden z prvních nálezů Ústavního soudu ČR ve věci restitučních sporů ze dne 2. 6. 1994, sp.zn. IV. ÚS 51/94

⁵⁸ Např. usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. 12. 2016, sp. zn. 28 Cdo 5554/2016

⁵⁹ „Státní pozemkový úřad eviduje již pouze desítky nedokončených správních řízení, přičemž je současně namísto zdůraznit, že ke konci roku 2016 bylo evidováno 99,79 % ukončených správních řízení o vydání původního majetku podle zákona o půdě.“

[vyjádření Vlády ČR ze dne 15.1.2018 k návrhu skupiny 18 senátorů na zrušení shora specifikovaných ustanovení zákona č. 185/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který vyústil ve vydání nálezů Ústavního soudu ČR ze dne 19. 6. 2018, sp.zn. Pl. ÚS 35/17]

2.1. Hmotněprávní stránka sporů

V případě sporů o vydání odňatých nemovitostí se jedná o spory velmi komplexní, jejichž charakterem a obsahem se musí soudy pečlivě zabývat. Již od prvopočátku těchto sporů apeluje Ústavní soud ČR na citlivý přístup k oprávněným osobám a těmto sporům obecně, a to jak v rovině řešení hmotněprávních otázek, tak v rovině procesního postupu soudů ve vztahu k řízením týkajících se takových sporů.

U hmotněprávních otázek se již ve svých prvních nálezech Ústavní soud ČR věnuje výkladům stěžejních pojmů obsažených v zákonu o půdě⁶⁰. Konstatní apel Ústavního soudu ČR klade důraz na výklad takových pojmů ve vztahu k individuálnímu charakteru těchto sporů. K vhodnému výkladu pojmů obsažených v zákoně o půdě musí soudy vždy vzít na vědomí i obecný smysl restitučních zákonů⁶¹ – kterými je dle ÚS především snaha „částečně zmírnit následky minulých majetkových a jiných křivd“⁶².

Nutno podotknout, že ač se tyto pojmy svým významem pro restituční spory týkají především sporů o vydání odňatých nemovitostí a judikatura v této části uvedená se rovněž vztahuje na tyto spory, jedná se v případě judikatorního výkladu níže uvedených pojmů o výklad zákonných restitučních titulů jako takových. Restituční tituly jsou nejen podkladem k rozhodnutí o vydání nemovitosti, ale také podkladem pro přiznání náhrady za pozemky nevydané, tedy stojí u vzniku restitučního nároku. V této části uvedené pojmy a judikáty jsou tedy rovněž relevantní pro spory uvedené v části třetí, která pojednává o sporech týkajících se existence a výše restitučního nároku.

⁶⁰ „Pojem „v tísní za nápadně nevýhodných podmínek“ ... je třeba vykládat tak, že se jedná především o rozpor s cenovými předpisy v té době platnými, ale i o jiné okolnosti, např. nucené vystěhování vlastníka z obce aj. a objektivní existenci takových podmínek v době právního úkonu je třeba posuzovat vždy konkrétně podle okolností daného případu.“

[nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 9. 1996, sp. zn. I. ÚS 168/95]

⁶¹ „Pro aplikaci výše uvedených ustanovení je třeba respektovat restituční charakter ... zákonů spolu se specifickými rysy perzekuce a postupu porušujícího obecně uznávaná lidská práva a svobody zejména v tom, že nikdo nesmí být svévolně zbaven majetku.“

[nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 9. 1996, sp. zn. I. ÚS 168/95]

⁶² Nález Ústavního soudu ČR ze dne 22. 4. 2014, sp. zn. I. ÚS 2299/13

2.1.1 Tíseň a nápadně nevýhodné podmínky

S pojmem „tíseň“ je možné se setkat v ust. zákona u půdě, § 6 písm. h), k), l). Jde o případy darování v tísní, kupních smluv uzavřených v tísní a za nápadně nevýhodných podmínek a odmítnutí dědictví v dědickém řízení učeniném v tísní, tedy přechodů nemovitostí na stát z „vůle“ původního vlastníka (nebo jeho dědiců v případě odmítnutí dědictví v tísní), avšak za takových podmínek, které by byly v právním státě nepřijatelné a zakládaly by neplatnost takového přechodu (zastašování, perzekuce osob blízkých původnímu vlastníku a další podobné praktiky).

Podrobněji pojem „tíseň“ definoval ÚS ve svém nálezu ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 167/03: *„třeba jej interpretovat v širších souvislostech a tedy i v souvislosti s politickým nátlakem let 1948 - 1989. Tento politický nátlak zde nebyl chápán jako jednorázový akt, ale jako dlouhodobý proces, jehož výsledkem bylo to, že fyzická osoba, jako vlastník věci, učinila ve vztahu k ní právní úkon, který by v právním státě neučinila“*⁶³.

Vzhledem k tomu, že politický nátlak byl vyvíjen soustavně na celé rodiny i charakteristické skupiny obyvatel, nelze konstatovat absenci tísně jen proto, že nátlak nebyl vytvářen na konkrétní osobu, která následně učinila právní úkon, který by v právním státě neučinila.

Tento názor vyslovil ÚS jak ve výše smíněném nálezu ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 167/03, tak již ve svém nálezu ze dne 24. 5. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/93 a dále ho rozvinul v nálezu ze dne 9. 10. 1995, sp. zn. IV. ÚS 85/95, ve kterém aproboval tvrzení stěžovatelky o darování pozemků v tísní následovně: *„pojem tísně je třeba interpretovat v souvislosti s politickým nátlakem, spojeným s obdobím let 1948-1989. Za stav tísně je proto třeba podle názoru Ústavního soudu považovat i takový stav, kdy vlastník nemůže s věcí volně nakládat, neboť ve své dispozici s předmětem vlastnictví je omezován*

⁶³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 167/03

represivní politikou umožňovanou nedostatkem existence právního ademokratického státu. O stav tísně nejde proto v této souvislosti pouze v případě, kdy dárcův projev vůle v žádném směru a mimo jakoukoli pochybnost ne souvisí se zmíněným politickým nátlakem, ale je adekvátní reakcí na stav jednajícího, adekvátní potud, že by jej učinil bez ohledu na poměry panující v období 1948-1989, pro něž je příznačná i existence takových předpisů, jakým bylo např. vládní nařízení č. 50/1955 Sb., o některých opatřeních k zajištění zemědělské výroby“⁶⁴.

Pojem nápadně nevýhodné podmínky se týká restitučního titulu obsaženého v ust. zákona u půdě, § 6, písm. k)⁶⁵ a vztahuje se ke kupním smlouvám uzavřeným za takových podmínek, které by v právním státně zakládaly neplatnost takové smlouvy (především cenových, výjimkou nejsou však ani prazvláštne ujednané smlouvy, kdy československý stát vyplácel původnímu vlastníkovu nízkou kupní cenu navíc ve splátkách apod.)

Ustanovení zákona u půdě, § 6, písm. k) rovněž vyžaduje přítomnost obou podmínek, tedy jak tísně, tak nápadně nevýhodných podmínek. K tomuto se vymezil i ÚS již v citovaném nálezu ze dne 17. 9. 1996, sp. zn. I. ÚS 168/95⁶⁶.

V praxi byla pozemkovým úřadem a soudy na počátku 90. let za nápadně nevýhodné podmínky považována situace, kdy cena za vykoupené pozemky neodpovídala v té době platnému cenovému předpisu. V opačném případě se o nápadně nevýhodné podmínky nejednalo.

ÚS ve výše uvedeném nálezu, ve kterém stěžovatelé tvrdili, že kupní smlouva o převodu nemovitostí ze dne 4.11. 1975 byla uzavřena v tísně a za nápadně nevýhodných podmínek, tedy odpovídající restitučnímu titulu uvedenému v zákoně u půdě, § 6, písm. k). Pozemkový úřad sice uznal přítomnost tísně při uzavírání kupní smlouvy, přítomnost

⁶⁴ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. 10. 1995, sp. zn. IV. ÚS 85/95

⁶⁵ „Oprávněným osobám budou vydány nemovitosti, které přešly na stát nebo na jinou právnickou osobu v důsledku kupní smlouvy uzavřené v tísně za nápadně nevýhodných podmínek“

[zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, § 6]

⁶⁶ „Byly uplatňovány názory, že dostačuje pro splnění podmínky restituce podle obou zákonů, bude-li prokázána jen jedna kvalifikace, např. tíseň, avšak tento názor nenašel všeobecné podpory.“

[nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 9. 1996, sp. zn. I. ÚS 168/95]

nápadně nevýhodných podmínek však podle něj stěžovatelé neprokázali. Krajský soud v Brně svým rozhodnutím čj. 30 Ca 149/94 - 16 ze dne 26. 4. 1995 rozhodnutí pozemkového úřadu v plném rozsahu potvrdil. ÚS ústavní stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí v celém rozsahu zrušil. K přítomnosti nápadně nevýhodných podmínek ve sporu se vyjádřil takto: „*Pojem "v tísní za nápadně nevýhodných podmínek" používaný v restitučních zákonech (č. 87/1991 Sb., č. 229/1991 Sb.), je třeba vykládat tak, že se jedná především o rozpor s cenovými předpisy v té době platnými, ale i o jiné okolnosti, např. nucené vystěhování vlastníka z obce aj. a objektivní existenci takových podmínek v době právního úkonu je třeba posuzovat vždy konkrétně podle okolností daného případu.*“⁶⁷

Jedná se o poměrně nestandardní výklad tohoto pojmu, jelikož je z něj problematické určit, kde „končí“ tíseň (nucené vystěhování vlastníka považují spíše za stav tísně, než za nápadně nevýhodnou podmínku kupní smlouvy) a kde „začínají“ nápadně nevýhodné podmínky. Se závěry ÚS však nelze nesouhlasit. Historické posouzení těchto událostí a jejich okolností je nesmírně složité nejen právně, ale i lidsky. Použití primárně jazykového výkladu norem, bez posouzení jejich smyslu a účelu je u restitučních předpisů nevhodné, je třeba hledět smyslu těchto norem a nerovného postavení účastníků.

Oprávněné osoby jsou z podstaty svého postavení znevýhodněny oproti státu, který disponuje masivním úředním aparátem, zkušenostmi a odborným názorem do celé problematiky. Proto je dle mého názoru na místě výklad těchto norem takovým způsobem, který nezpůsobuje další křivdy vůči oprávněným osobám.

Výše uvedené závěry ohledně pojmů v zákoně o půdě obsažených jsou obecně respektovány soudní soustavou a užívány dodnes.⁶⁸

⁶⁷ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 9. 1996, sp. zn. I. ÚS 168/95

⁶⁸ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 4. 4. 2012 sp. zn. I.ÚS 2758/10, ze dne 12.3.2013 sp. zn. I.ÚS 1550/13

2.1.2 Překážky vydání nemovitosti

Tato kapitola se věnuje sporům o možnost vydání odňatých nemovitostí z hlediska současného charakteru těchto nemovitostí. Jak je uvedeno v textu výše, o tom, zda lze původně odňatou nemovitost vydat rozhoduje pozemkový úřad⁶⁹.

Překážky vydání uvedené v zákoně o půdě, § 11 tak bývají jádrem sporů mezi oprávněnými osobami, které se snaží o navrácení původního majetku a povinnými osobami, které nárok oprávněných osob rozporují.

Pro úplnost je třeba poznamenat, že ač se tyto pojmy svým významem pro restituční spory týkají sporů o vydání odňatých nemovitostí a judikatura v této kapitole uvedená se rovněž vztahuje na tyto spory, jedná se v případě judikatorního výkladu níže uvedených pojmů o výklad překážek vydání nemovitostí jako takových a lze tyto závěry rovněž aplikovat na spory o vydání náhradních nemovitostí podrobněji popsané ve 4. části této práce.

2.2.1a Stavba

Zastavěnost původně odňaté nemovitosti stavbami, které nejsou stavbou „dočasnou, nebo jednoduchou, nebo drobnou a nebo stavbu umístěnou pod povrchem země“⁷⁰ nebo stavbou, která nebrání zemědělskému využití pozemku⁷¹ je častým jádrem sporů o vydání původní odňaté nemovitosti.

Výklad pojmu „stavba“ představuje trvalý problém soudní praxe.⁷² Příléhavě se k nejednoznačnosti toho výkladu vyjadřuje i definice tohoto pojmu ve 3. vydání Právnického slovníku: „Z hlediska teorie představuje stavba neurčitý právní pojem technického obsahu. Každá stavba nemusí být nemovitost. V pochybnostech, zda jde

⁶⁹ Zákon o půdě § 11

⁷⁰ Zákon o půdě § 11 písm. c)

⁷¹ Ibid.

⁷² BALÁK, František, DES, Zdeněk, SPÁČIL, Jiří. K pojmu „stavba“ z hlediska občanskoprávního v judikatuře posledních let. Soudní rozhledy. 1998, č. 12, s. 313

*o stavbu, rozhoduje stavební úřad ... Jiné zákony mohou vymezovat nebo chápat pojem stavba odlišně.*⁷³

V souvislosti se zákonem o půdě a restitučními spory se setkáváme s judikatorním výkladem, který odpovídá principu *in favorem restitutionis* a snaží se co nejvíce vyhovět oprávněným osobám, aniž by ale způsoboval nové křivdy.⁷⁴ V žádném případě však nejde o vydávání skutečně zastavěných pozemků.

Příkladem takového „hraničního“ vydání původně odňatých pozemků může být doktrína ÚS, dle které lze oprávněným osobám vydat pozemky na kterých se nachází asfaltové parkoviště (či jinak podobně zpevněná plocha), které ve smyslu zákona o půdě a překážek vydání v něm uvedených není stavbou.⁷⁵

V souvislosti s touto doktrínou jsou (avšak se značnou mírou opatrnosti na straně soudů, nikoliv plošně) v některých případech vydávány i podobné pozemky jako např. autobusová točna v případě nezřídka citovaného rozsudku NS ze dne 14. 11. 2012, sp. zn. 28 Cdo 898/2012: *„Z uvedeného vyplývá, že pozemní komunikace – tedy i autobusové obratiště – může být považována za stavbu bránící vydání nemovitosti oprávněným osobám v případě, kdy takový závěr jednoznačně vychází ze skutkových a právních zjištění soudu ve věci. Není však možné bez dalšího uzavřít, že autobusové obratiště je stavbou, jejíž existence brání vydání pozemku.*“⁷⁶

V uvedeném rozsudku je mj. velmi výstižně popsána zmiňovaná doktrína ÚS ohledně vydávání pozemků, jejichž povrch je určitým způsobem zpracován: *„Nejvyšší*

⁷³ STAŠA, Josef. Stavba. In: HENDRYCH, Dušan, BĚLINA, Miroslav, FIALA, Josef, ŠÁMAL, Pavel, ŠTURMA, Pavel, ŠTENGLOVÁ, Ivana, KARFÍKOVÁ, Marie. Právní slovník. 3.vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009.

⁷⁴ *„Vůdčím principem musí být vždy výše uvedený účel restitučního zákona, při jehož výkladu je zásadně nutno preferovat vydání původního pozemku či pozemků, pokud o to restitučníci usilují a pokud to zákon nevyklučuje.“*

[nález Ústavního soudu ČR ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. I. ÚS 754/01]

⁷⁵ *„Co se pak týče asfaltové parkovací plochy, je namístě odkázat na argumentaci Ústavního soudu (s odvoláním na závěry vyslovené Nejvyšším soudem pod sp. zn. 2 Cdon 1414/97) vyslovenou např. v nálezu sp. zn. IV. ÚS 42/01 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 26, nález č. 48), podle které nelze v restitučních věcech zpevněnou asfaltovou plochu – parkoviště – považovat za stavbu bránící vydání pozemku podle zákona č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů.“*

[nález Ústavního soudu ČR ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. I. ÚS 754/01]

⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 14. 11. 2012, sp. zn. 28 Cdo 898/2012

soud poukazuje na judikaturu Ústavního soudu zabývající se otázkou, zda je asfaltová parkovací plocha stavbou. V nálezu ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. I. ÚS 754/01, dospěl soud k závěru, že v restitučních věcech nelze zpevněnou asfaltovou plochu – parkoviště – považovat za stavbu bránící vydání pozemku oprávněným osobám. Ústavní soud tu zdůraznil, že restitučními zákony se demokratický právní stát snaží alespoň částečně zmírnit následky minulých majetkových křivd, přičemž státní orgány jsou povinny postupovat podle příslušného restitučního zákona v souladu se zákonnými zájmy osob, jejichž újma, způsobená za totalitního komunistického režimu, má být alespoň částečně kompenzována.

Tuto částečnou kompenzaci nelze spatřovat např. toliko v tom, že by byl restituční nárok sice shledán důvodným, leč že by byly oprávněné osobě bezúplatně převedeny jiné pozemky ve vlastnictví státu, popř. že by jí byla přiznána finanční náhrada.

*Vůdčím principem musí být vždy výše uvedený účel restitučního zákona, při jehož výkladu je zásadně nutno preferovat vydání původního pozemku či pozemků, pokud o to restituenti usilují a pokud to zákon nevylučuje.*⁷⁷

2.1.2b Funkční souvislost se stavbou

Jakkoliv je pojem „stavba“ v právním řádu nejasný, oprávněné osoby často ani nemají zájem na vydání nemovitostí, které jsou jakýmkoliv způsobem zatížené. Jakkoli jsou výše uvedené spory o povahu stavby na původně odňatém pozemku významné, co do počtu sporů jasně převažují spory, jejichž jádrem je spor o funkční souvislost předmětného pozemku s areálem nebo jiným obojektem ve vlastnictví žalovaného. Jedním z důvodů četnosti těchto sporů je výklad a užití pojmu „funkční souvislost“ ze strany oprávněných a fyzických osob. Zjednodušeně řečeno, rozporovat, že např. průmyslový areál není stavbou ve smyslu zákona o půdě, je i pro osobu příliš neznalou právní úpravy a procesních postupů

⁷⁷ Ibid.

nesmyslem. Funkční souvislost jinak samostatně vydatelné nemovitosti je však z laického, ale i profesionálního hlediska relativnější pojem a proto je četnost těchto sporů vyšší.

Pojem funkční souvislosti souvisí s výše uvedeným pojmem „stavba“ a je v zákoně o půdě uveden ve stejném ustanovení⁷⁸.

K jeho výkladu přistupuje ÚS i NS s velkou obezřetností. Oprávněné osoby totiž (narozdíl od zastavěných pozemků) častěji pociťují křivdu a bezprávi ve vztahu k nevydání původní pozemků, které jsou i v současnosti svým charakterem loukou, polem, či jinou zelenou plochou. Spornou skutečností je skutečnost, zda vlastník nemovitosti (povinná osoba) předmětné pozemky skutečně využívá, zda předmětné pozemky jsou nedělitelnou součástí areálu povinné osoby a zda by jejich vydání oprávněným osobám mělo za následek snížení využitelnosti areálu, nebo souvisejících nemovitostí povinné osoby.

Jedním z prvních významnějších rozhodnutí, které se funkční souvislosti vydávaných pozemků věnovaly byl náleží ÚS ze dne 14. 6. 2000, který řešil funkční souvislost tělovýchovného areálu Tyršovo hřiště, vlastněného v tomto sporu žalovanou, Sportovním klubem Brno – Žabovřesky.

Žalobcem (resp. v případě ústavní stížnosti stěžovatelem) byla TJ Sokol Brno – Žabovřesky, která se domáhala vydání velkých částí tělovýchovného areálu. ÚS doslovně uvedl, že: *„Pokud tedy dovolací soud dospěl k závěru, že areál jako "funkční celek" není právně relevantním pojmem, protože se neváže k žádnému pojmu, resp. institutu občanského práva, dospěl Ústavní soud ke stejnému závěru. Odmítá rovněž pojem "funkčního celku" jako právní kategorie, vychází však z priority vlastnického vztahu k celku, jak je obsáhly restituční zákony. Tělovýchovný areál nelze dělit, patří jednomu vlastnickému subjektu. Nikdo nemůže získat majetek tak, že něco postaví na cizím pozemku. Tak např. zákon č. 229/1991 Sb., o půdě, ve znění pozdějších předpisů, prohlašuje za*

⁷⁸ „Za zastavěnou část pozemku se považuje část, na níž stojí stavba, která byla zahájena před 24. červnem 1991, a část pozemku s takovou stavbou bezprostředně související a nezbytně nutná k provozu stavby“ [zákon o půdě § 11]

*jednotné vlastnictví tělovýchovná nebo sportovní zařízení na základě územního rozhodnutí, zahrádkové nebo chatové osady, hřbitovy. Není tedy pravdou, že tento pojem není obsažen v restitučních zákonech, jak uvádí Nejvyšší soud ČR.*⁷⁹

Rozhodnutí o nevydání majoritní části tělovýchovného areálu bylo zrušeno a navráceno k rozhodnutí obecným soudům. V tomto nálezu se však jednalo o areál, původně vlastněný TJ Sokol Brno – Žabovřesky, který vlastnictví na základě politických represí v 50. letech pozbyl. Následně byl tělovýchovný areál rozšířen vystavěním nových budov na odňatých pozemcích. Podstatnou je zde tedy věta z odůvodnění uvedeného nálezu ÚS: *„Nikdo nemůže získat majetek tak, že něco postaví na cizím pozemku“*.⁸⁰

V praxi totiž dochází především ke sporům mezi oprávněnými osobami (fyzickými osobami) o vydání nemovitostí, které v současnosti mají funkční souvislost s areálem, který původně ve vlastnictví oprávněných osob nebyl. Příkladem takového sporu je rozhodnutí NS ze dne 15. 1. 2014, sp. zn. 28 Cdo 3091/2013⁸¹ ve kterém však část areálu autokempu vydána nebyla. V tomto případě se NS přiklonil k argumentaci Jihočeského autoklubu v ČR, který ve zmíněném řízení vlastnil sporné pozemky, na nichž provozoval autokemp. NS potvrdil argumentaci odvolacího soudu, který svůj rozsudek odůvodnil mj. takto: *„Odvolací soud měl dále za to, že v případě autokempinku „je logické, že ubytovací místa (chaty, stany) musí být dostupné autem; tato dostupnost autem je jedním z pojmových znaků, které areál autokempinku charakterizují. Musí tu být uvažováno se zachováním příjezdu k chatám na parcele č. 208/53 a k parcele č. 208/2 (tyto nemovitosti jsou ve vlastnictví Jihočeského autoklubu), které se nacházejí v horní části areálu autokempinku nad nově vymezenými parcelami č. 203/48 a č. 203/47, ale také k chatám na pozemku parc. č. 203/7 a na pozemku parc. č. 203/36-39. Jedinou příjezdovou cestou na zmíněné*

⁷⁹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 14. 6. 2000, sp. zn. II. ÚS 78/98

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ *„Pod pojmem „pozemků bezprostředně souvisejících se stavbou a nezbytně nutných k provozu staveb“ lze rozumět i zeleň a parky ... Při správné aplikaci zákona o půdě lze pojmem chatová osada ... chápat totožně i s pojmem rekreační středisko“*

[rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. 1. 2014, sp. zn. 28 Cdo 3091/2013]

pozemky je zejména cesta vlevo od vrátnice, vedoucí po hranici s parcelou č. 208/1, která již byla vydána s tím, že je na ní přístup z opačné strany.

Uvedené skutečnosti jednoznačně vylučují možnost zpevněnou cestu zahrnout do pozemků, které by měly být vydány žalobkyni, neboť účastník řízení Jihočeský autoklub by ztratil přístup k chatám a k volné ploše v horní části areálu, který by tak nemohl naplňovat svou funkci pro autokemp.“⁸²

Tyto spory i judikaturu, která se jich týká, by se daly považovat za velmi kontroverzní. Na jedné straně sice v případě vydání části areálů dochází ke zmírnění křivdy spáchané na oprávněných osobách, či jejich předchůdcích, na straně druhé však vždy v těchto sporech dochází k omezení vlastnického práva povinné osoby, spojené mnohdy i s komplikacemi ohledně uzavírání smluv s oprávněnou osobou ohledně užívání vydaných pozemků.

Soudy tak musí náležitě dbát zájmů obou stran sporu, ke každému sporu přistupovat s nejvyšší obezřetností a posuzovat je individuálně.

Nejpříjemnější se jeví takový postup, který soudy zvolily v případě sporu o kterém rozhodoval NS ve svém rozsudku ze dne 7.1.2016, sp. zn. 28 Cdo 685/2015. V tomto sporu se u obecných soudů žalobci domáhali vydání pozemků, jenž byli součástí rekreačního areálu v okrese Benešov. Následná citace z rozsudku NS výstižně popisuje rozhodnutí soudu prvního stupně: „*Okresní soud v Benešově rozsudkem ze dne 19. 12. 2013, č. j. 6 C 354/2004-489, vyslovil, že každý ze žalobců je (spolu)vlastníkem jedné ideální osminy pozemků ve výroku vyjmenovaných, včetně pozemků parc. č. 1683/9, 1683/15, 1683/43 a 1683/41 v katastrálním území Ž., nově vytvořených s pomocí geometrického plánu, který je nedílnou součástí rozsudku, ohledně dalších pozemků žalobu na určení spoluvlastnictví žalobců zamítl, přičemž uvedl, že daný rozsudek nahrazuje rozhodnutí Ministerstva zemědělství – Pozemkového úřadu Benešov ze dne 9. 2. 2004 (výrok I.), zřídil také ve*

⁸² Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. 1. 2014, sp. zn. 28 Cdo 3091/2013

prospěch vlastníka budovy č. ev. 100 v tomtéž katastrálním území věcná břemena zahrnující mimo jiné právo chůze v rozsahu upřesněném ve výše zmíněném geometrickém plánu (výrok II.), založil věcné břemeno chůze a jízdy na pozemek parc. č. 1683/9 přes pozemky parc. č. 1683/40 a 1683/42 (výrok III.) ... Žalobci se domáhali nahrazení rozhodnutí pozemkového úřadu, jenž shledal, že se na předmětných pozemcích nachází rekreační areál, který z účelového hlediska tvoří nedělitelný celek, pročež nemohou být žalobcům [dědicům oprávněných osob, jimž svědčil restituční titul dle § 6 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“)] vydány. Soud nicméně dovodil, že § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě, znemožňující vydání zastavěných pozemků, představuje výjimku, kterou je nutno aplikovat restriktivně a vztahovat pouze na pozemky skutečně zastavěné, respektive nezbytně nutné pro provoz staveb. Bylo přitom prokázáno, že řada ze žalobci nárokováných pozemků takto intenzivní vazbu k hlavnímu objektu postrádá a jsou zastavěny nanejvýše drobnými stavbami, které vydání nepřekážejí. Soud proto nechal vyhotovit geometrický plán, jímž oddělil části pozemků, na nichž se nacházejí zařízení a komunikace úzce související s budovou, ve zbývajícím rozsahu pak rozhodl o vydání požadovaných nemovitostí. Za využití řečeného geometrického plánu taktéž založil jednak věcné břemeno zachovávající pro vlastníka hlavní budovy areálu přístup k přilehlé vodní nádrži Slapy, jenž byl dosud rekreanty využíván, jednak břemeno zajišťující žalobcům přístup na vydávaný pozemek parc. č. 1683/9.⁸³

⁸³ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 7. 1. 2016, sp. zn. 28 Cdo 685/2015

Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 21. 8. 2014, č. j. 28 Co 201/2014-591 rozsudek změnil, nikoliv však v zásadním ohledu, k vydání nemovitostí a zřízení věcných břemen došlo. Rozsudek odvolacího soudu pouze upravil rozsah zřízených zatížení pozemků věcnými břemeny.⁸⁴

Oprávněné osoby však rozsudek odvolacího soudu napadly dovoláním, domáhajíc se zrušení věcného břemena zřízeného ve prospěch ve prospěch vlastníka objektu a k tíži pozemku parc. č. 1683/9. Namítaly mj, že: „*Nejvyšší soud dosud neřešil otázku, zda je v pravomoci soudu změnit rozhodnutí pozemkového úřadu vydané na základě § 9 odst. 4 zákona o půdě tak, že na vydávaném pozemku zřídí věcné břemeno. Podle žalobců taková pravomoc náleží toliko správnímu orgánu, protože ze žádného ustanovení zákona o půdě nevyplývá, že by o zatížení pozemku věcným břemenem mohl rozhodovat soud. Dovolatelé také upozorňují, že došlo k vytvoření věcného břemene pro rekreanty, nikoli pro vlastníka objektu, a mají za to, že zatížení vydávaného pozemku nebylo nezbytné z hlediska důležitých zájmů jiných vlastníků.*“⁸⁵

NS ve svém rozsudku ze dne 7.1.2016, sp. zn. 28 Cdo 685/2015 argumentaci oprávněných osob odmítl, uvedená rozhodnutí soudů potvrdil a konstatoval, že: „*Zhodnocení nezbytnosti naznačeného omezení vlastnického práva restituentů je přitom*

⁸⁴ „*Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 21. 8. 2014, č. j. 28 Co 201/2014-591, částečně odmítl odvolání účastníka 2. pro nedostatek subjektivní legitimity k jeho podání (výrok I.), ve výroku II. rozsudek okresního soudu k odvolání žalobců změnil tak, že se věcné břemeno práva chůze zřizuje ve prospěch vlastníka budovy, nacházející se na pozemcích parc. č. st. 569, 570, 571 a 572, a k tíži pozemku parc. č. 1683/9, ve výroku III. jej změnil tak, že se věcné břemeno chůze a jízdy k pozemku parc. č. 1683/9 přes pozemek parc. č. 1683/42 nezřizuje (výrok II.), v části výroku I., již byl účastník 2. oprávněně napadnout odvoláním, jej potvrdil (výrok III.) ... Odvolací soud konstatoval, že jednotlivé žalobci požadované pozemky jsou s hlavní budovou spojeny spíše volně, a rekreační areál tak netvoří nedělitelný funkční celek, protože okresní soud správně připustil vydání těch z předmětných pozemků (respektive jejich částí oddělených jako nové pozemky), jež nejsou zastavěny vůbec, popřípadě jsou zastavěny jen drobnými stavbami. K otázce zřízení věcného břemene chůze ve prospěch vlastníka budovy krajský soud dodal, že je v souvislosti s převodem vlastnického práva k vydávaným pozemkům na žalobce nutno zohlednit též oprávněné zájmy jiných vlastníků, a to konstituováním věcného břemene zajišťujícího pěší přístup z ubytovacího zařízení ve vlastnictví účastnice 3. ke břehu slapské přehrady, jenž je nezbytný k tomu, aby daný provoz mohl plnit své rekreační funkce. Část výroku II. prvoinstančního rozhodnutí, již bylo toto věcné břemeno zřízeno, odvolací soud změnil pouze v tom ohledu, že přikročil k odstranění formálních nepřesností. Dále zdůraznil, že podle § 9 odst. 5 zákona o půdě není možno zatížit věcným břemenem pozemek, který není oprávněným osobám vydáván, což se promítlo do změny výroku III. rozsudku soudu prvního stupně.*“

[rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 7. 1. 2016, sp. zn. 28 Cdo 685/2015]

⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 7. 1. 2016, sp. zn. 28 Cdo 685/2015

značně citlivé na jedinečný skutkový stav každého případu, protože je dovolací soud toho názoru, že musí soudům nižších stupňů při uvážení řečeného aspektu věci přenechat určitý diskreční prostor a z pozice toliko přezkumné instance by neměl vlastními úsudky nahrazovat jejich úvahy, nelze-li je označit za excesivní či zjevně nepřiléhavé ... V projednávané kauze však soudům natolik intenzivní pochybení vytknout nelze, neboť se otázkou, zda není myslitelné naplnit zájem účastnice na plném zachování rekreační funkce jejího objektu bez omezení vlastnického práva žalobců, zabývaly, přičemž na základě obeznámení se s poměry v dané lokalitě dovodily, že zřízení sporného věcného břemene chůze k tíži pozemku parc. č. 1683/9 nepředstavuje nepřiměřený zásah do právní sféry žalobců. I s přihlédnutím k faktu, že dosavadní judikatura věcná břemena tohoto druhu nekoncepčuje jako bezúplatná (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 2. 2005, sp. zn. 28 Cdo 2190/2004), pokládá Nejvyšší soud úvahy, jimiž byla aplikace § 9 odst. 5 zákona o půdě v rozhodnutích nalézacího a odvolacího soudu odůvodněna, za akceptovatelné.“⁸⁶

Se závěry lze plně souhlasit a považovat uvedená řešení (především zřízení věcných břemen ve prospěch rekreatů a vlastníka přilehlých budov) za odpovídající účelu a smyslu restitucí. Soudy dosáhly vydání původně odňatých pozemků ve prospěch oprávněných osob, aniž by výrazným způsobem omezili osoby povinné, včetně osob využívajících areál, tedy rekreatů. Je pochopitelné, že oprávněné osoby nesouhlasili se zatížením vydávaných pozemků, ale bez tohoto zatížení by byla dána možnost vzniku dalších křivd, tentokrát na osobě povinné.

Pozoruhodná je rovněž iniciativa, kterou při zřízení věcných břemen a vyhotovení geometrického plánu na oddělení částí pozemků vyvinul Okresní soud v Benešově. Nezřídka se v praxi soudy jednoduše nechtějí těmito spory zabývat, natož aby se takto z vlastní iniciativy snažili dosáhnout nejvhodnějšího řešení daného sporu, což je obzvlášť

⁸⁶ Ibid.

žadoucí v případě restitucí zemědělského majetku, vzhledem k jejich charakteru a problematice.

2.2 Procesněprávní stránka sporů

V rovině procesního postupu soudů ve vztahu k řízením týkajících se sporů o vydání původně odňatých pozemků, stejně jako obecně ve věcech týkajících restitucí zemědělského majetku (tyto závěry jsou tedy opět relevantní i pro 3. a 4. část této práce, uvedená rozhodnutí se však skutkovým stavem týkají přímo sporů o vydání původně odňatých pozemků) opakovaně nabádá ÚS k individuálnímu přístupu soudů k jednotlivým sporům.

Vhodným příkladem je náleží ÚS ze dne 2. 11. 1994, ve kterém je kritizován postup Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 1. 1994 sp. zn. 22 Ca 45/94 o přezkoumání správního rozhodnutí. V předmětném sporu se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí pozemkového úřadu, který ve svém rozhodnutí konstatoval nedostatek nápadně nevýhodných podmínek jak předpokládá zákon o půdě § 6 písm. k)⁸⁷. *„Že nešlo o nápadně nevýhodné podmínky krajský soud dovedl ze skutečnosti, že vyplacená kupní cena byla vypočtena jako nejvýše přípustná cena podle tehdejších předpisů. Dále nedostatek nápadně nevýhodných podmínek spatřoval v tom, že ze znaleckého posudku nevyplývalo, že by výnos z pozemku kryl potřeby“⁸⁸*

Krajský soud sice ve svém předcházejícím rozhodnutí ze dne 29. 6. 1993 čj. 22 Ca 214/93-17 původní rozhodnutí pozemkového úřadu zrušil a přikázal mu *„zabývat se otázkou, zda smlouva ze dne 13. 8. 1970 byla uzavřena za nápadně nevýhodných podmínek, za tímto účelem mu bylo uloženo provést výslech svědků o tom, jakou měrou byl pozemek využíván a zda výnos se podstatně podílel na výživě rodiny a zda tedy prodejem nemovitosti došlo k podstatnému ztížení sociálněhospodářské situace vlastníků.“⁸⁹*

⁸⁷ Blíže kapitola 2.1.1 této práce

⁸⁸ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 2. 11. 1994, sp. zn. II. ÚS 75/94

⁸⁹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 2. 11. 1994, sp. zn. II. ÚS 75/94

Pozemkový úřad v nařízeném přezkumu svého rozhodnutí sice svědky vyslechl, ale nikoliv ohledně toho, do jaké míry se výnos z pozemků podílel na výživě rodiny oprávněné osoby. V již uvedeném řízení sp. zn. 22 Ca 45/94 krajský soud bez nařízení jednání dle § 250f o.s.ř. rozhodnutí pozemkového úřadu k odvolání navrhovatele potvrdil s odůvodněním, že *„navrhovatel neprokázal nápadně nevýhodné podmínky jakožto zákonnou podmínku nároku.“*⁹⁰

Právě výše uvedený postup Krajského soudu v Ostravě si vysloužil následující kritiku ÚS, která je citována i v dalších pozdějších rozhodnutích a nálezech: *„Jestliže je třeba zkoumat ... splnění takových podmínek, jako je stav tísně a nápadně nevýhodné podmínky, je pojmově vyloučeno, aby se mohlo jednat o jednoduchý případ, jak má na mysli ustanovení § 250f o.s.ř. a aby soud mohl bez jednání rozhodnout o žalobě rozsudkem. Nedodržení podmínek § 250f o.s.ř. zakládá nejen porušení čl. 90 Ústavy, který soudům ukládá stanoveným způsobem, tedy v souladu s o.s.ř., poskytovat ochranu právům, ale i čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který upravuje právo každého na veřejné projednání věci, bez zbytečných průtahů, v jeho přítomnosti a tak, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.“*⁹¹

Podobně se k postupu dle o.s.ř. § 250 písm. f) vyjádřil ÚS i v nálezu ze dne 2. 6. 1994, sp. zn. IV. ÚS 51/94: *„Za stavu, kdy jednou z podmínek ustanovení § 6 odst. 1 písm. o) zákona o půdě je přechod nemovitosti na stát zestátněním bez vyplacení náhrady a kdy v provedených důkazech týkajících se této otázky je zásadní rozpor, nebyly dány podmínky pro použití ustanovení § 250f o.s.ř., který dává soudu možnost rozhodnout rozsudkem bez jednání za předpokladu, že jde o případ jednoduchý“*⁹²

Uvedené nálezy nebyly významněji překonány a praxe soudů v těchto věcech tak zůstává do dnešního dne konstatní v souladu s těmito nálezy.

⁹⁰ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 1. 1994 sp. zn. 22 Ca 45/94

⁹¹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 2. 11. 1994, sp. zn. II. ÚS 75/94

⁹² Nález Ústavního soudu ČR ze dne 2. 6. 1994, sp. zn. IV. ÚS 51/94

3. Náhradové spory o existenci nebo výši restitučního nároku oprávněné osoby

Část třetí této práce pojednává o sporech o existenci nebo výši restitučního nároku, jejichž jádrem je existence nebo výše restitučního nároku vyplývajícího z rozhodnutí o nevydání původně odňatých pozemků.

Existence restitučního nároku je závislá na splnění alespoň jedné z okolností vyvlastnění majetku oprávněné osoby, vyjmenované zákoně o půdě § 6, odst. 1, písm a) – u) pozemkovým úřadem. Všechny tyto okolnosti zahrnují v právním státě nepřijatelné postupy při převodu majetku z vlastnictví soukromého do vlastnictví státu nebo státu podřízené organizace. Pokud pozemkový úřad nesezná přítomnost žádné takové okolnosti při vyvlastnění, nevznikne oprávněné osobě nárok na náhradu ve formě jiného pozemku ve vlastnictví státu nebo finanční náhrady.

Výkladu nejčastěji sporných pojmů v uvedeném § 6 obsažených se tato práce věnuje již v kapitole 2.1.1. Tyto pojmy svým významem pro restituční spory týkají jak sporů o vydání odňatých nemovitostí tak sporů o existenci restitučního nároku. Obsah kapitoly 2.1.1 je plně relevantní pro spory o existenci restitučního nároku, a svým obsahem postihuje většinu těchto sporů.

V této části se tak raději budu podrobněji věnovat poměrně komplexní judikatuře týkající se sporů o výši restitučního nároku, v praxi také někdy nesprávně nazývané praktiky „přeceňování“ restitučního nároku.⁹³ O nesprávné označení se jedná pochopitelně z důvodu, že pojem „přecenění“ nevystihuje jádro sporu, tedy z pohledu oprávněné osoby (vystupující zpravidla v těchto sporech jako žalobce) nesprávné ocenění provedené pozemkovým úřadem. Oprávněné osoby se tedy v těchto sporech domáhají nápravy takového ocenění, v praxi pomocí předkládání znaleckých posudků a dokumentace, která prokazuje správnost závěrů v posudcích uvedených. Výraz „přecenění“ zároveň s sebou nese určitou negativní implikaci, že se oprávněná osoba snaží dosáhnout „zhodnocení“ svého nároku s čistě spekulativním záměrem.

Jakkoli je výstižnějším pojmem například pojem „řádné ocenění“ restitučního nároku, pro soulad s uváděnou judikaturou a v praxi se vyskytujícím pojmoslovím doufám, že čtenář práce promine užití pojmu „přecenění“ na některých místech v této práci.

Tato část práce se v první kapitole věnuje sporům o charakter původně odňatých nemovitostí, jelikož tento charakter je určujícím prvkem výše restitučního nároku.⁹⁴

⁹³ „Cílem takového postupu bylo přimět Pozemkový fond a následně SPÚ k „přecenění“ nároků, tedy ke stanovení jiné (výhradně mnohem vyšší) hodnoty nevydaných pozemků (za typický příklad tohoto postupu označuje vláda např. navrhovatelkou uváděný případ rodiny Chvojových).“ [vyjádření Vlády ČR ze dne 15.1.2018 k návrhu skupiny 18 senátorů na zrušení některých ustanovení zákona č. 185/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který vyústil ve vydání nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 19. 6. 2018, sp.zn. Pl. ÚS 35/17]

„Oprávněné osoby jsou tak nuceny opětovně se obracet na soudy a domáhat se již jednou provedeného „přecenění“ jejich restitučního nároku (popsaný liknavý a svévolný postup SPÚ demonstruje navrhovatelka na případu rodiny Chvojových, jak vyplývá z odůvodnění usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 6. 2016 sp. zn. 28 Cdo 155/2016, resp. z usnesení ze dne 24. 4. 2017 sp. zn. 28 Cdo 5249/2016).“

[argumentace navrhovatelky - skupiny 18 senátorů, ze dne 16.11.2017 v návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 185/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který vyústil ve vydání nálezu pléna Ústavního soudu ČR ze dne 19. 6. 2018, sp.zn. Pl. ÚS 35/17]

⁹⁴ (Pozemky stavební jsou oceňovány dle 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. mnohem vyšší cenou než pozemky zemědělské.)

Druhá kapitola této části pojednává o specifickém a zvláštním druhu restitučních sporů, kterým jsou spory o adekvátnost zákonem stanovené výše náhrady, ve kterých oprávněné osoby brojí přímo proti dostatečnosti zákonného ocenění stanoveného ve vyhlášce 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.

3.1 Spory o výši restitučního nároku oprávněné osoby

Spory o výši restitučního nároku oprávněné osoby lze v zásadě rozdělit na dvě typizované kategorie.

V případě první kategorie jde o spory, kde spornou skutečností je v nich **charakter původně odňatých nemovitostí**.

Druhou kategorií jsou nově Ústavním soudem ČR aprobované spory, ve kterých se oprávněné osoby dožadují řádného ocenění jejich nároku za účelem vyplacení finanční náhrady, kde však řádné ocenění nevyplývá z nesprávně určeného charakteru původně odňatých nemovitostí, ale z jiné skutečnosti, především neadekvátnosti **zákonného** ocenění jako takového.

3.1.1 Spory o charakter původně odňatých nemovitostí

Tyto spory, svým charakterem spory náhradové (spornou skutečností je zde výše restitučního nároku plynoucí z rozhodnutí o nevydání původně odňatých nemovitostí, nikoli *restitutio in integrum*) mají svůj původ v historických skutečnostech, které se týkají původně odňatých pozemků. V některých případech totiž došlo k odnětí zemědělské půdy, následné změně charakteru pozemku na pozemek stavební a jeho reálné zastavění. Oprávněné osoby pak mnohdy pocítují křivdu v ocenění původně odňatých pozemků jako pozemků zemědělských, tedy cenou mnohonásobně nižší, než jako by měl odňatý pozemek stavebního charakteru.

Již v zákoně o půdě § 11a odst. 13 je stanoveno, že: „cena pozemků uvedená ve veřejné nabídce se stanoví podle 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., přičemž pozemky určené schválenou územně plánovací dokumentací k zastavění budou oceněny jako stavební. Ustanovení § 6 vyhlášky č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů, se nepoužijí. Stejným způsobem se ocení i pozemky převáděné mimo veřejnou nabídku podle odstavce 11.“⁹⁵

Tyto závěry je však třeba dle konstantní judikatury NS aplikovat i na pozemky původně odňaté a v souladu s rozhodnutím pozemkového úřadu nevydané.⁹⁶ Pokud tedy byly pozemky odňaty za účelem výstavby, je třeba je ocenit jako pozemky stavební, navzdory tomu, že jejich charakter byl v katastru nemovitostí ke dni odnětí veden jako zemědělský.

⁹⁵ Zákon o půdě § 11a odst. 13)

⁹⁶ Např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 26.11.2009, sp. zn. 28 Cdo 4592/2008, ve kterém Nejvyšší soud ČR zamítl dovolání pozemkového úřadu a aproboval následující závěry Městského soudu v Praze: „Odvolací soud poukazoval na to, že v daném případě došlo kupní smlouvou z 20. 11. 1965 k prodeji pozemků s porosty a stavebními investicemi (v celkové výměře 1.144 m²) v katastrálním území Z. prodávajícím K. F., a to za kupní cenu 13.263,10 Kč. Rozhodnutím Pozemkového úřadu v P. z 3. 8. 2000, PÚ 4003/92/1, bylo však rozhodnuto, že dědicové K. F., jako oprávněné osoby podle § 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 229/1991 Sb., nejsou vlastníky uvedených pozemků a jsou povinni podle § 9 odst. 7 zákona č. 229/1991 Sb. vrátit kupní cenu 1.737,60 Kč (v mezidobí již zaplacenou). Pozemkový úřad při svém rozhodování vycházel z toho, že uvedená kupní smlouva z 20. 11. 1965 byla uzavřena v tísni za nápadně nevýhodných podmínek; oprávněné osoby by tu měly právo na vydání pozemků podle ustanovení § 6 odst. 1 písm. k) zákona č. 229/1991 Sb., avšak pozemky, o něž jde i v tomto řízení, nelze vydat, neboť jsou zastavěny stavbou polikliniky, takže oprávněným osobám náleží náhrada. Těto náhrady se žalobci svou žalobou domáhají, ale mezi účastníky řízení je sporná výše náhrady.

Odvolací soud dovozoval, že podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. a) zákona č. 229/1991 Sb. přísluší žalobcům peněžitá náhrada podle § 28a zákona č. 229/1991 Sb., kterou je pozemkový fond povinen poskytnout v cenách platných ke dni 24. 6. 1991 podle vyhlášky č. 182/1988 Sb. (ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb.), podle níž cena 1 m² pozemku (určeného pro stavbu nebo ke zřízení zahrady nebo pozemku ke zřízení nádvoří v h. m. P. činila 250,- Kč) když stát tu kupoval pozemky „pro výstavbu sídliště Z. m. - z.). Žalobcům tu tedy náleží peněžitá náhrada za nevydané pozemky v celkové výši 286.000,- Kč (při výměře pozemků 1.144 m² v ceně 250,- Kč za 1 m²).“

[usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. 11. 2009, sp. zn. 28 Cdo 4592/2008]

Stavební charakter odňatých nemovitostí lze dle konstantní judikatury⁹⁷ prokázat dvěma způsoby, případně jejich kombinací. Těmito způsoby je doložení:

- a) platné územně plánovací dokumentace⁹⁸, která odňaté pozemky ke dni jejich přechodu na stát považuje za pozemky stavební; nebo
- b) konkrétního správního rozhodnutí, datovaného před, nebo ke dni přechodu odňatých pozemků na stát, ze kterého je patrné určení pozemků k výstavbě.

Výše uvedené však neznamená, že oprávněné osoby mají nárok na ocenění původně odňatého pozemku dle jeho charakteru k jakémukoli jinému datu, než je datum jeho přechodu na stát. Taková argumentace oprávněných osob opakovaně neobstála při přezkumu českými soudy, včetně ÚS, který ve svém nálezu ze dne 21.5.2013, sp. zn. IV. ÚS 1088/2012 uvedl často citovaný výrok: *„Judikatura Nejvyššího soudu princip rovnosti rozvinula o pravidlo, že cena náhradního pozemku má být ekvivalentní ceně pozemku, který byl oprávněné osobě odebrán; pokud byl odebrán zemědělský pozemek, jakým je role, louka, pastvina apod., náleží náhrada odpovídající charakteru, který měl v době přechodu na stát, i když se cena vypočítává podle cenového předpisu platného ke dni účinnosti zákona o půdě, přičemž ve prospěch oprávněné osoby nelze počítat s navýšením ceny pozemku, k němuž došlo po změně jeho charakteru v důsledku jeho zastavení po přechodu na stát nebo právnickou osobu bez přičinění původního vlastníka. Jinými slovy, pokud byl oprávněné osobě odňat zemědělský pozemek, má nárok na náhradu za zemědělský pozemek ... , tedy má být zachována identita v charakteru pozemků tak, že rozhodný je jejich charakter, a tedy i hodnota ke dni odnětí státem.“*⁹⁹

⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 1. 9. 2015, sp. zn. 28 Cdo 1227/2015, Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 3. 2012, sp. zn. 28 Cdo 127/2012, Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 7. 10. 2010, sp. zn. 28 Cdo 1974/2010

⁹⁸ „Územně plánovací dokumentace je nejtypičtějším obecným nástrojem územního plánování.“

[HENDRYCH, Dušan, BĚLINA, Miroslav, FIALA, Josef, ŠÁMAL, Pavel, ŠTURMA, Pavel, ŠTENGLOVÁ, Ivana, KARFÍKOVÁ, Marie. Územně plánovací dokumentace. In: HENDRYCH, Dušan, BĚLINA, Miroslav, FIALA, Josef, ŠÁMAL, Pavel, ŠTURMA, Pavel, ŠTENGLOVÁ, Ivana, KARFÍKOVÁ, Marie. Právní slovník. 3.vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009.]

⁹⁹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 21.5.2013, sp. zn. IV. ÚS 1088/2012

Výše uvedené bohužel často cituje i pozemkový úřad ve sporech, kde oprávněná osoba předloží v době odnětí platnou územně plánovací dokumentaci nebo správní rozhodnutí, ze kterého je patrné, že odňaté pozemky byly určeny k zastavění již v době jejich přechodu na stát.

Ve věci předkládání výše uvedených listin, prokazujících stavební charakter pozemků v době jejich odnětí rovněž NS nabádá soudy k aplikaci flexibilního přístupu při posuzování takových listin ve sporech o charakter odňatých nemovitostí. Výstižně je tato doktrína popsána v rozhodnutí NS ze dne 1. 9. 2015, sp. zn. 28 Cdo 1227/2015, ve kterém: *„Dovolací soud však, máje na zřeteli účel restitučních předpisů, jimiž demokratická společnost usiluje o alespoň částečné odčinění bezpráví napáchaných nedemokratickým režimem ... , již dříve v řadě kauz aproboval flexibilnější přístup k posuzování původní povahy odňatých pozemků, v rámci něhož soudy podle kontextu každého jednotlivého případu zohledňují různé relevantní okolnosti a neulpívají rigidně jen na vydání územního rozhodnutí jako na podmínce uznání pozemků za stavební Mezi faktory podstatnými pro úsudek o tom, zdali se v určité situaci jednalo o stavební pozemky, má přitom zpravidla značný význam existence územně plánovací dokumentace, jež dané pozemky předurčuje ke stavebnímu využití, a tak jejich hodnotu ke dni přechodu na stát do značné míry determinuje Pokud má poskytování náhrad dle § 16 odst. 1 zákona o půdě ve shora nastíněném smyslu zachovávat jistou ekvivalenci mezi majetkovou křivdou spočívající v odnětí nemovitostí a nápravou tohoto příkoří v podobě výplaty peněžitého plnění hodnotě pozbytých věcí korespondujícího, nelze odvolacímu soudu ničeho vytknout, naznal-li primárně na základě směrného územního plánu hlavního města Prahy platného mezi lety 1964 a 1969, že žalované příslušela náhrada za pozemky určené pro stavbu.“*¹⁰⁰

¹⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 1. 9. 2015, sp. zn. 28 Cdo 1227/2015

Obdobně se NS vyjádřil k charakteru takových předkládaných listinných důkazů v rozhodnutí ze dne 3. 2. 2005, sp. zn. 22 Cdo 1400/2004: „Podle názoru dovolacího soudu v případech jako je tento, je v zájmu spravedlivého rozhodování (ve smyslu § 1 OSŘ) třeba uplatňovat obecný princip, že extenzivním přístupem nelze zpochybňovat či otevírat záležitosti, které před mnoha lety založily právní vztahy. Ve sporech, v nichž časový odstup od rozhodných skutečností podstatně překračuje i vydržecí lhůty nebo lhůty skartační, je požadavek dokládat existenci právních úkonů, k nimž nebylo třeba ani písemné formy a k nimž pravidelně, resp. obvykle, docházelo, nepatřičný, obdobně jako je tomu (v jiných případech) při zpochybňování správnosti správního rozhodnutí včetně správnosti postupu správního orgánu v řízení, které jeho rozhodnutí předcházelo (zde v případě pochybností platí zásada presumpce správnosti správního aktu).“¹⁰¹

3.1.2 Spory o adekvátnost zákonem stanovené výše náhrady

Zvláštním druhem restitučních sporů jsou spory o adekvátnost zákonem stanovené výše náhrady. Jejich specifikem je nejen jejich nízký počet, ale i primární záměr nerespektovat zákonnou výši náhrady (stanovenou dle vyhlášky ministerstva financí, cen a mezd České socialistické republiky ze dne 13. října 1988 č. 182/1988 Sb. o cenách staveb, pozemků, trvalých porostů, úhradách za zřízení práva osobního užívání pozemků a náhradách za dočasné užívání pozemků) a pokoušet se soudním rozhodnutím dosáhnout prolomení zákonem stanovených cen za původně odňaté pozemky.

Takovým pokusem byl i spor, jenž vyústil v již zmíněný náleží ÚS ze dne 21.5.2013, sp. zn. IV. ÚS 1088/2012. V uvedeném náleží stěžovatelé argumentovali tak, že: „hodnotu náhradního pozemku je třeba stanovit jako hodnotu, kterou by měl původní pozemek v okamžiku účinnosti zákona o půdě, pokud by bylo možno jej vydat.

¹⁰¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 3. 2. 2005, sp. zn. 22 Cdo 1400/2004

*Z toho stěžovatelé dovozují, že hodnota náhradního pozemku odpovídá současné hodnotě odňatých pozemků, jakož i smyslu a cílům zákona o půdě, a podotýkají, že nezavinili nemožnost vrácení původních pozemků, jichž se primárně domáhali.*¹⁰²

Tyto pokusy však v praxi obecně selhávaly (částečnou výjimkou je rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. listopadu 2002 ve věci stížnosti č. 36548/97 *Pincová a Pinc proti České republice*, ve kterém však přímo není konstatována absolutní nepřijatelnost vyhláškou stanovené ceny¹⁰³) až do přelomového nálezu ÚS ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. II. ÚS 4139/16. Tento nálezný poprvé doslova „otevřel dveře“ pro přehodnocení správné výše nároku mimo hodnoty stanovené výše zmíněnou vyhláškou.

Následující citace z uvedeného nálezu popisuje jádro projednávaného sporu: „Stěžovatelkám nebyl poskytnut jiný pozemek, a proto uplatnily nárok na finanční náhradu podle § 16 odst. 1 zákona o půdě. Tuto náhradu však požadovaly ve výši, která přesahuje cenu platnou ke dni 24. června 1991 podle 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. Protože předmětný nárok nebyl uspokojen, domáhaly se stěžovatelky žalobou, aby vedlejší účastnice zaplatila každé z nich částku 1 500 000 Kč s příslušenstvím. Mezi stranami nebyl spor o existenci nároku, ale pouze o výši finanční náhrady, která jim náleží za předmětný pozemek.“¹⁰⁴

¹⁰² Nález Ústavního soudu ČR ze dne 21. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 1088/12-2

¹⁰³ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 11. 2002 ve věci stížnosti č. 36548/97 - Pincová a Pinc proti České republice

¹⁰⁴ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. II. ÚS 4139/16

Obecné soudy nároky stěžovatelek (žalobkyň) v souladu s tehdejší judikaturou zamítly, stejně jako NS, který zhodnotil, že: „ ... s tímto nesprávným názorem dovolatelek se podrobně vypořádal již soud prvního stupně v obou svých rozhodnutích [v nichž mimo jiné uvedl, že ustanovení § 28a zákona o půdě nebylo novelizováno, byť je obecně známo, že všechny restituční nároky dosud nebyly vypořádány, že však nejde jen o otázku právní, nýbrž i ekonomickou (rozpočtovou) a politickou], a odvolací soud zcela evidentně jiný právní názor v tomto ohledu nesdělil, neboť jinak by došlo k porušení ustanovení § 16 odst. 1 a § 28a zákona o půdě, když oprávněným osobám (jejich dědicům) lze náhradu (náhradní pozemek, peněžitou náhradu) poskytnout jen v rozsahu, v jakém to zákon o půdě stanoví ... ¹⁰⁵

Plénium ÚS však poměrně nečekaně rozsudky obecných soudů zrušilo ¹⁰⁶ a prezentovalo vlastní, nové úvahy na téma výše finanční náhrady poskytované oprávněným osobám. Jedním z důvodů pro takový obrat judikatorních závěrů mohla být i v té době očekávaná restituční tečka ¹⁰⁷ (kterou však ÚS zrušil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/17 dne 19. června 2018¹⁰⁸).

¹⁰⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 20. 9. 2016, sp. zn. 28 Cdo 4401/2015

¹⁰⁶ „Ústavní soud uzavírá, že obecné soudy založily svůj právní názor, jenž byl určující pro výpočet finanční náhrady, na výkladu přehlížejícím účel a smysl finanční náhrady podle § 16 odst. 1 a § 28a zákona o půdě a na neodůvodněném odlišení tohoto nároku od nároku na finanční náhradu podle § 13 odst. 1 a 4 zákona o mimosoudních rehabilitacích. Jejich výklad § 28a zákona o půdě, je výsledkem přepjatého formalizmu, v jehož důsledku napadená rozhodnutí zakládají porušení ústavně zaručeného základního práva stěžovatelek na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Ve výsledku bylo zároveň porušeno i jejich právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, jehož součástí je ochrana legitimního očekávání nabytí majetku.“
[nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. II. ÚS 4139/16]

¹⁰⁷ „Výklad, podle něhož by se právě z tohoto důvodu měly finanční náhrady poskytovat v cenách platných k 24. červnu 1991, by naopak 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. Poté, co dne 1. července 2018 nabude účinnosti novela zákona o půdě provedená zákonem č. 185/2016 Sb., navíc oprávněné osoby, kterým nelze vydat pozemek, již nebudou moci získat pozemek náhradní, ale jen finanční náhradu podle § 16 odst. 1 a § 28a zákona o půdě.“

[nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. II. ÚS 4139/16]

¹⁰⁸ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 6. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 35/17

ÚS obecně konstatoval, že současné poskytování finanční náhrady (nevyjadřoval se tedy k výši restitučního nároku obecně, ale pouze k vypláčení finanční náhrady) v cenách platných k 24. 6. 1991 je nepřijatelné z hlediska smyslu restitučních předpisů, tedy alespoň částečné nápravy křivd spáchaných právním předchůdcem České republiky na oprávněných osobách či jejich předcích.

Výslovně ÚS v této věci uvedl: „*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. Uvedená ustanovení mají zajistit, aby oprávněná osoba v případě, že není možné uspokojit její nárok vydáním věci, případně vydáním jiné věci, obdržela přiměřenou finanční náhradu. 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. Konkrétní způsob, jakým má být za tímto účelem určena výše finanční náhrady, stanovil zákonodárce v § 28a zákona o půdě. 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. Poskytnuta totiž musí být v takové výši, aby byla s ohledem na účel restitučních zákonů přiměřená a rozumná.*“¹⁰⁹

Výše uvedené závěry způsobily přelom jak v souběžně vedených sporech o výši finanční náhrady poskytované oprávněným osobám, tak daly za vznik novým žalobám podávaným oprávněnými osobami, které se na tento nález odvolávají.

¹⁰⁹ Nálež Ústavního soudu ČR ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. II. ÚS 4139/16

Ačkoli lze plně souhlasit se závěry ÚS ohledně neadekvátnosti výše finanční náhrady odvíjející se od čtvrt století staré oceňovací vyhlášky, jen těžko ji lze spolehlivě určit, když se ÚS nijak jasně nevyjádřil k metodám, které by měly být použity při správném ocenění výše finanční náhrady (ÚS pouze konstatoval, že „*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.*“¹¹⁰

Tento z mého pohledu nedostatečný výklad je tak pro právní jistotu oprávněných osob i pozemkového úřadu poměrně nešťastný. Restituční spory jsou už tak pro rozhodování obecných soudů komplexní záležitosti. Pokud tedy ÚS vydá nález, ve kterém zásadním způsobem mění dosavadní závěry judikatury na téma výše finanční náhrady poskytované oprávněným osobám, bylo by vhodné uvést alespoň základní mantinely pro výpočet takové výše. Nutno však mít na paměti, že ÚS není součástí obecné soustavy soudů a nemá fungovat jako poslední instance ve sporech. Stejně tak pamatujme, že ÚS (a tento nález není výjimkou) ze své podstaty „stráží“ soulad rozhodnutí obecných soudů a zákonných předpisů s ústavním pořádkem a principy právního státu, není tedy institucí, která by *stricto sensu* měla sama vytvářet postupy v soudních řízeních uplatňované.

Pro oprávněné osoby, stejně jako pro obecné soudy však bude obtížné nalézt „zlatou střední cestu“ pro stanovení výše finanční náhrady poskytované oprávněným osobám, což může ve výsledku celý proces uspokojování nároků oprávněných osob o mnoho let prodloužit.

¹¹⁰ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. II. ÚS 4139/16

Ve vlastní praxi se s oprávněnými osobami často setkávám. Jde často už o potomky původních oprávněných osob, které v mezidobí od uplatnění restitučního nároku zemřely, nebo z důvodu pokročilého věku převedly svůj nárok na své děti a příbuzné, kteří jsou dnes rovněž neřídka kdy v důchodovém věku. Ze zkušenosti ve většině případů se nevyhází zdlouhavost celého procesu uspokojení nároku oprávněných osob z jejich neaktivity, jak občas uvádí pozemkový úřad.¹¹¹

Více jak čtvrt století po uvedení zákona o půdě a dalších restitučních předpisů v platnost, nelze považovat jakékoli zdržení nápravy křivd způsobených bývalým režimem za přijatelné.

¹¹¹ „Z celkové hodnoty nároků za nevydanou půdu zbývá v současné době vypořádat 393 milionů Kč (to je 4,9 % z celku). Nevypořádané nároky eviduje SPÚ u necelých 42 tisíc oprávněných osob. Z tohoto počtu téměř 34 tisíc oprávněných osob nikdy v minulosti nepožádalo o žádnou z forem vypořádání nároku. Neúčastnily se nabídek, nepožádaly o finanční náhradu, ani nevedou soudní spor o poskytnutí náhradního pozemku. Vypořádání těchto nároků je přitom podle SPÚ z dlouhodobého hlediska nepravděpodobné. Tyto oprávněné osoby aktivně neusilují o vypořádání restitučních nároků a bez zákonem určeného konce restitučního procesu budou jejich restituční nároky stále považovány za závazek (dluh) státu, bez možnosti tento závazek (dluh) splnit.“

[vyjádření Státního pozemkového úřadu k návrhu skupiny 18 senátorů na zrušení shora specifikovaných ustanovení zákona č. 185/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který vyústil ve vydání nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 19. 6. 2018, sp.zn. Pl. ÚS 35/17]

4. Náhradové spory o vydání náhradních nemovitostí ve vlastnictví České republiky.

Posledním typem v této práci řešených sporů jsou náhradové spory o vydání náhradních nemovitostí ve vlastnictví České republiky. Jde o spory, jejichž jádrem je možnost vydání pozemku ve vlastnictví České republiky a správě pozemkového úřadu, ve prospěch oprávněné osoby.

Přelomový náleží Ústavního soudu ČR ze dne 4.3.2004, sp.zn. III. ÚS 495/02 oprávněným osobám umožnil těmito spory uspokojit svůj restituční nárok mimo veřejné nabídky pořádané pozemkovým úřadem a vybrat si za tímto účelem z pozemků ve vlastnictví České republiky a správě pozemkového úřadu takový pozemek nebo pozemky, které adekvátně uspokojí jejich restituční nárok.

Tato část práce se v první kapitole věnuje samotnému nálezu ÚS ze dne 4.3.2004, sp.zn. III. ÚS 495/02. Druhá a třetí kapitola volně navazuje na kapitolu první, jelikož pojednává o problematice pojmů „liknavost a svévole“ a „vhodnost pozemku“, což jsou zásadní podmínky pro vydání konkrétního náhradního pozemku, přičemž podmínka „liknavosti a svévole“ ze strany pozemkového úřadu vůči oprávněným osobám byla vyslovena právě v již zmíněném nálezu ÚS ze dne 4.3.2004, sp.zn. III. ÚS 495/02.

4.1. Nález Ústavního soudu sp.zn. III. ÚS 495/02

Společně s nálezy ÚS ohledně první restituční tečky a nově ohledně druhé restituční tečky¹¹² jde v případě nálezu ÚS ze dne 4.3.2004, sp. zn. III. ÚS 495/02 o nejdůležitější rozhodnutí v restitučních sporech vůbec.

Přiznání práva vybrat si náhradní pozemek oprávněným osobám tehdejší¹¹³ (a dokonce ani dnešní!) zákonná úprava *de facto* nepřipouštěla (záměrně opomím úpravu obsaženou v zákoně o půdě do 13. 4. 2006, kdy byla zákonem připouštěna možnost uspokojení restitučního nároku vydáním náhradních pozemků přímou žádost oprávněné osoby o převod konkrétního pozemku ve vlastnictví státu a správě pozemkového úřadu. Tato možnost totiž nejenže **zcela závisela na vůli pozemkového úřadu**, resp. příslušné komise¹¹⁴, ale od 15.8.1998, kdy vešly v platnost *Metodické pokyny PF ČR platné k 15.8.1998* pozemkový úřad preferoval převody dle jím zveřejňované veřejné nabídky náhradních pozemků. Tento způsob převodu nepovažuji za relevantní, jelikož jeho prostřednictvím bylo v praxi uspokojeno jen nepatrné množství oprávněných osob a také jelikož nesouhlasím s jeho příliš stručnou úpravou, která poskytovala prostor pro libovůli ze strany pozemkového úřadu – protože připuštění takového převodu záviselo pouze na vůli pozemkového úřadu, resp. příslušné komise, nejedná se dle mého názoru o právo vybrat si náhradní pozemek ze strany oprávněných osob v pravém slova smyslu).

Ve sporu, který vyústil v nález ÚS ze dne 4.3.2004, sp. zn. III. ÚS 495/02 se stěžovatelky (žalobkyně) domáhaly „uložení povinnosti vydat do podílového vlastnictví pozemek parc. č. 1278, zahrada v kat. území P. na LV 10002 ... nebo uzavřít dohodu o bezúplatném převodu téže nemovitosti.“¹¹⁵

¹¹² Nálezy Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 6/05 a Pl. ÚS 35/17

¹¹³ Tj. do 4.3.2004

¹¹⁴ „Komise pro převody pozemků z vlastnictví státu“ vzniklé pouze na základě metodiky pozemkového úřadu

¹¹⁵ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 4.3.2004, sp. zn. III. ÚS 495/02

Pozemkový úřad (v souladu s výše uvedenou kritikou) namítal že: „převod lze provést na základě shodné vůle, avšak Fond takovou vůli nemá a nemá ani zákonnou povinnost převést konkrétní pozemek určité osobě. Konkrétní závazný postup Fondu zákon o půdě rovněž neupravuje a nezakládá právo na poskytnutí konkrétního pozemku. Fond při vydávání postupuje podle svých metodických pokynů.“¹¹⁶

Obecné soudy nárok stěžovatelek zamítly s tím, že zákonná úprava nepřiznává oprávněným osobám právo na vydání konkrétního majetku. Fakticky tak potvrdily jejich postavení **žadatelek**. I v tomto přístupu k oprávněným osobám spatřoval ÚS porušení práva stěžovatelek podle čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě (viz níže).

ÚS si v rámci přezkumu tohoto sporu opatřil kontrolní závěr obsažený ve Věstníku Nejvyššího kontrolního úřadu, 2003, ze kterého vyvodil závěry o pochybení pozemkového úřadu při aplikaci § 11 odst. 2 zákona o půdě. Nejvyšší kontrolní úřad ČR v tomto kontrolním závěru, na základě kontrol prováděných na přelomu let 2002 a 2003, konstatoval, že: „Při uplatnění práva na bezúplatný převod jiného pozemku je restituent odkázán pouze na nabídku PF ČR, která je v souvislosti s prodejem státní půdy značně omezena. ... Fond převáděl s odvoláním na ustanovení § 11 odst. 2 bezúplatně jiné pozemky na osoby, které nemají podle zákona č. 229/1991 Sb. status oprávněné osoby. ... Převody byly realizovány i v obcích, kde nejsou dosud vypořádány všechny uplatněné restituční nároky oprávněných osob, a to i mimo tzv. veřejnou nabídku. ... Fond při prodeji státní půdy porušil povinnosti správce nemovitostí ve vlastnictví státu, když překročil oprávnění vymezené zákonem tím, že ve veřejné nabídce prodal pozemky ve vlastnictví státu osobám na základě jimi uplatňovaného přednostního práva, pro něž však tyto osoby nesplnily zákonné podmínky. ... Fond upřednostnil prodej státní půdy před vypořádáním nároků oprávněných osob v rámci restitucí. Oprávněné osoby se mohou přihlásit i v rámci prodeje půdy do nabídky či soutěže, při prodeji pozemků však mají restituenti postavení

¹¹⁶ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 4.3.2004, sp. zn. III. ÚS 495/02

*žadatele, nikoliv věřitele. Cena půdy se při prodeji stanoví podle jiného cenového předpisu než při restitucích, kde se odvíjí od cenového předpisu účinného k 24. 6. 1991. Stát prostřednictvím Fondu prodává zemědělskou půdu za minimální cenu, a to přesto, že závazky státu vyplývající z restitučních zákonů nejsou splněny.*¹¹⁷

ÚS se k postavení stěžovatelek a státu vyslovil následovně: *„Fondu jako státem pověřené osobě byl adresován jednoznačný zákonný příkaz, který musí plnit. Protože vůle Fondu je zde odvozena od vůle státu, jehož úkoly zde plní, nemůže Fond postupovat jinak, než by byl povinen postupovat stát. V opačném případě by se stát mohl snadno vyvázat z plnění svých povinností jejich delegací na „autonomní“ právnické osoby. Z čl. 2 odst. 2 Listiny vyplývá, že Fond nesmí svou činnost vykonávat diskriminujícím, libovolným nebo svévolným způsobem, tedy tak, jak jeho postup v řízení před obecným soudem popsaly stěžovatelky. Za této procesní situace měly soudy povinnost potvrdit nebo vyvrátit tvrzení stěžovatelek o svévoli Fondu. To se však nestalo. Odvolací soud absurdně dovedl, že nositelé nároku podle § 11 odst. 2 zákona o půdě nemohou splnění nároku vyžadovat soudně, ať už jsou důvody neplnění jakékoli. Takový výklad je v rozporu s ústavním zákazem odepření spravedlnosti, který vyplývá z čl. 4 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny ... Pokud stát, který disponuje mohutným exekutivním aparátem, umožňujícím účinné působení na dlužníky, má navíc často ze zákona zajištěno postavení privilegovaného věřitele, tím spíše je třeba dbát, aby stát v postavení dlužníka nesl odpovědnost za prodlení s plněním svých závazků tak jako každý jiný dlužník. Jestliže tedy pro obecného dlužníka platí, že se musí zdržet jednání mařících uspokojení věřitele, pak z ústavního principu rovnosti vyplývá, že stát jako dlužník rovněž nesmí mařit uspokojování věřitelů z pohledávek, jejichž existence byla potvrzena rozhodnutím orgánu veřejné moci (např. zbavovat se majetku vhodného k uspokojení jeho věřitelů).*

¹¹⁷ „02/14 Nemovitý majetek státu ve správě Pozemkového fondu České republiky“, Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu, 2003

I proto nelze upřednostňovat postup podle zákona o převodu pozemků před plněním závazků státu vzniklých podle zákona o půdě. Co platí pro obecného dlužníka, musí platit i pro stát.“¹¹⁸

Dopad výše uvedených uvedených úvah pak částečně shnul ve závěru, že: *Libovůle či liknavost při přidělování pozemků je protiprávní a protiprávnímu jednání nelze poskytnout soudní ochranu. Žaloba domáhající se vydání konkrétního pozemku může představovat jediný prostředek obrany proti libovůli.¹¹⁹*

Výše uvedené závěry ÚS jsou v restitučních sporech druhými nejčastěji citovanými závěry¹²⁰ a jejich dopad na proces uspokojování restitučních nároků oprávněných osob je dodnes obrovský. Mimo jiné právě v tomto nálezu zmíněné pojmy „liknavost“ a „svévole“ (pozemkového úřadu) dala vzniknout velkému počtu dalších sporů, kterým se věnuje následující kapitola.

¹¹⁸ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. III. ÚS 495/02

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Nejčastěji citovaným je nález Ústavního soudu ČR ve věci zrušení tzv. „první restituční tečky“ ze dne 13. 12. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 6/05

4.2. Liknavost a svévole

Tyto pojmy, obsažené již v předešlé kapitole 4.1 této práce a především nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. III. ÚS 495/02 jsou základní podmínkou pro uznání nároku oprávněné osoby na vydání konkrétního náhradního pozemku, uplatněnému soudní cestou a formou žaloby o nahrazení projevu vůle. Liknavost a svévole jsou zásadně uváděny společně, jako by se jednalo o jeden pojem a v judikatuře nejsou vykládány jako dvě „podmínky“, které by musely být jednotlivě splněny, nýbrž jako poměrně abstraktní soubor několika skutečností, či v ojedinělých případech jedna velmi závažná skutečnost, ke kterým došlo v rámci restitučního procesu týkajícího se konkrétní oprávněné osoby, nebo skupiny osob (zpravidla rodiny). Dále v textu budou tyto pojmy pro přehlednost společně uváděny - vzhledem k výše uvedenému - jako „**liknavost**“.

Ačkoli jde převážně o skutečnosti negativního charakteru, konkrétně jednání pozemkového úřadu s oprávněnými osobami, nelze jednoduše uzavřít, že se týkají pouze činnosti pozemkového úřadu. V následujících podkapitolách jsou popsány nejčastější příklady liknavosti, relevantní judikáty a další okolnosti zakládající splnění této podmínky.

4.2.1 Liknavost způsobená nesprávným oceněním restitučního nároku

Jednou z nejčastěji uváděných skutečností, na základě kterých mají oprávněné osoby za to, že postup pozemkového úřadu byl vůči nim liknavý je nesprávné ocenění jejich restitučního nároku.

Příkladem rozhodnutí, ve kterém byla tato skutečnost uznána za dostatečně významnou ke konstatování liknavého postupu pozemkového úřadu je usnesení NS ze dne 19. 10. 2016, sp. zn. 28 Cdo 4480/2016, ve kterém NS mimo jiné i kritizoval setrvávání pozemkového úřadu na svém původním ocenění navzdory rozhodnutí soudů: *„Za takto zjištěného skutkového stavu věci nevybočuje právní závěr odvolacího soudu v otázce uspokojení restitučních nároků žalobců převodem náhradních pozemků mimo veřejnou*

nabídku žalované z ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu, když žalovaná (Pozemkový fond ČR) uvedeným (svévolným) postupem, který je v rozporu se zákonem o půdě, fakticky ztížila (ztížil), ne-li znemožnila (znemožnil) žalobcům uspokojení jejich restitučních nároků, pakliže neuznala (neuznal) správnou výši těchto nároků. (Na svém názoru, že nevydané pozemky je třeba ohodnotit nikoliv jako stavební, přitom žalovaná setrvává nadále, navzdory výsledkům tohoto řízení - srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2015, a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 6. 2016, sp. zn. 28 Cdo 155/2016).“¹²¹

4.2.2 Liknavost způsobená délkou restitučního řízení

Další uváděnou skutečností, na základě které mají oprávněné osoby za to, že postup pozemkového úřadu byl vůči nim liknavý je délka řízení. Bohužel oprávněné osoby často kritizují délku řízení i v případech, kdy pozemkový úřad není viníkem – jedná se kupříkladu o řízení ohledně velkého množství pozemků, ve kterém vystupuje velký počet oprávněných a povinných osob. Na druhou stranu jsem v praxi osobně pracoval s případy oprávněných osob, v kterých pozemkový úřad začal o některých původně odňatých pozemcích rozhodovat teprve až po více jak 20(!) letech po řádném uplatnění nároku oprávněnými osobami.

Jedním z rozhodnutí, ve kterých je délka restitučního řízení kritizována je usnesení NS ze dne 14. 11. 2017, sp. zn. 28 Cdo 3976/2017-247. V tomto usnesení NS kvitoval závěry odvolacího soudu: „*Hodnotící zaver odvolacího soudu, že postup dovolatelky lze označit za přinejmenším liknavý, přitom není nepřiměřený zjištěným skutkovým okolnostem věci.*

Jestliže se žalovaná bez ospravedlnitelného důvodu ocitla v mnohaletém prodlení (nečinnost žalované mezi lety 2006 a 2012, deklarace restitučního nároku žalobce až

¹²¹ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 19. 10. 2016, sp. zn. 28 Cdo 4480/2016

rozhodnutím žalované z roku 2014) a došlo-li do současné doby i přes veskrze aktivní přístup žalobce (účast ve více než 52 veřejných nabídkách) k uspokojení jeho nároku pouze v rozsahu přibližně jedné čtvrtiny, přičemž soudy nižšího stupně dospěly k implicitnímu závěru, že struktura nabídky žalované neměla takové kvalitativní a kvantitativní parametry, aby byla způsobilá v přiměřené době uspokojit oprávněné nároky žalobce, odvolací soud zcela v souladu s citovanou judikaturou dovedl, že následkem liknavého postupu dovolatelky nebylo lze po žalobci spravedlivě požadovat další účast ve veřejných nabídkách a bylo namíste vyhovět žalobě o vydání konkrétního vhodného pozemku.“

Samotná délka restitučního řízení však zpravidla liknavost pozemkového úřadu nezakládá. V tomto, stejně jako v jiných podobných sporech byla „druhou podmínkou“ právě aktivita oprávněné osoby při uspokojování restitučního nároku ve formě účasti ve veřejných nabídkách.

4.2.3 Podmínka aktivity oprávněné osoby

Jak je nastíněno v předchozí podkapitole a úvodu do této kapitoly jako takové, liknavost pozemkového úřadu nelze ve drtivé většině sporů konstatovat bez aktivního přístupu oprávněné osoby. Jedná se ve své podstatě o potvrzení skutečnosti, že neuspokojení restitučního nároku nebylo způsobeno nedostatkem spolupráce a aktivity na straně oprávněné osoby.

V případě, že se oprávněná osoba neúčastnila veřejných nabídek, nevyzvala pozemkový úřad k řádnému ocenění s příloženými podklady apod., nelze postup pozemkového úřadu považovat za liknavý.¹²²

¹²² „... nebylo tu možné pokládat výsledný právní závěr odvolacího soudu (uvedený v jeho rozsudku), že v přípustném dovolání dovolatelky, uplatňujícím poukaz na dílčí odchýlení se odvolacího soudu od rozhodování dovolacího soudu, že tu nebyla doložena liknavost a svévole na straně žalovaného (původně Pozemkového fondu ČR a nyní ČR – Státního pozemkového úřadu) za nesprávný. Odvolací soud tu totiž věcně odůvodnil svůj závěr, že tu nepostačovalo jen sledování veřejných nabídek náhradních pozemků, aniž by se žalobkyně do některé z nich přihlásila a aniž by si včas opatřila i podklady pro ocenění svého restitučního nároku po dobu více než šest roků, a měl tedy za to (podle názoru dovolacího soudu přesvědčivě),

Za nejvýznamnější projev aktivity oprávněné osoby je především její účast ve veřejných nabídkách¹²³. V některých případech však judikatura stanovila, že účast oprávněné osoby není vůbec třeba. Jde primárně o případy, kdy zákonné vypořádání nároku prostřednictvím veřejné nabídky bylo postupem pozemkového úřadu natolik ztíženo, že „*po oprávněné osobě předchozí účast ve veřejných nabídkách nebylo možno spravedlivě požadovat, neboť by jejich prostřednictvím vydání odpovídajícího náhradního pozemku nemohla dosíci.*“¹²⁴ V praxi se jedná především o postup neuznávání správného ocenění nároku oprávněné osoby¹²⁵, v omezené míře pak obecná nedostatečnost veřejné nabídky¹²⁶ nebo prodlení s uspokojením nároku způsobené nepřiměřeně dlouhou dobou rozhodování o restitučním nároku oprávněné osoby.

4.3. Vhodnost náhradního pozemku

Významným kritériem pro úspěšnost žaloby na nahrazení projevu vůle ve vztahu ke konkrétním náhradním pozemkům je jejich vhodnost vydání oprávněné osobě.

Samotný pojem vhodnosti náhradních pozemků je ve svém významu pro restituční spory spojen s účelem zákona o půdě, tedy mj. obnovením vztahu oprávněných osob

že „*žalobkyni právo na bezúplatný převod samostatně vybraného pozemku, nezařazeného do veřejné nabídky dosud nesvědčí.*“

[usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 16. 7. 2014, sp. zn. 28 Cdo 2143/2014]

¹²³ Např. usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 14. 10. 2015, sp. zn. 28 Cdo 1867/2015 aj.

¹²⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 10. 12. 2015, sp. zn. 28 Cdo 2597/2015

¹²⁵ „*V tomto řízení přitom měl odvolací soud (vycházející ze skutkových zjištění soudu prvního stupně) za beze všech pochyb prokázané, že žalobce (jeho právní předchůdce) nebyl dosud žádným způsobem ve svém restitučním nároku oceněn částkou 1 152 968,75 Kč uspokojen, že v důsledku zpochybňování hodnoty restitučního nároku žalobce byl a je fakticky vyloučen z možné účasti ve veřejných nabídkách pořádaných žalovanou, a prokázáno měl i to, že předmětné pozemky sice nebyly nabízeny ve veřejné dražbě, ovšem stát nebyl dlouhodobě schopen uspokojit oprávněné požadavky žalobce, resp. jeho právního předchůdce. Odvolací soud se tedy ustálené judikatuře řešící pro případ prokázané liknavosti a svévole ze strany státu možnost vydání konkrétních pozemků zcela zjevně nezpronevěřil a jeho právní posouzení věci je s ohledem na zjištěnou liknavost a svévoli žalované zcela v souladu s ustálenou judikaturou ...*“

[usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 14. 3. 2017, sp. zn. 28 Cdo 3576/2016]

¹²⁶ „*... nabídka pozemků zajišťovaná Pozemkovým fondem České republiky byla z kvantitativního i kvalitativního hlediska krajně omezenou, což legitimizuje úvahu, že po oprávněné osobě předchozí účast ve veřejných nabídkách nebylo možno spravedlivě požadovat.*“

[Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 10. 12. 2015, sp. zn. 28 Cdo 2597/2015]

k zemědělské půdě. Pojem jako takový není v zákoně o půdě zakotven¹²⁷ a vychází tedy plně ze soudní judikatury.

Zásadu vhodnosti náhradního pozemku přílehavě popsal NS ve svém nedávném rozsudku ze dne 27. 2. 2018, sp. zn. 28 Cdo 403/2018: „*Ustálená rozhodovací praxe dovolacího soudu dále již dříve dovodila, že za kritéria ‘vhodnosti pozemku’ lze např. pokládat, zdali nejde o pozemek zatížený právy třetích osob (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 7. 2011, sp. zn. 28 Cdo 1568/2011), zda jeho převod není z jiného důvodu zapovězen zákonem (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 1. 2011, sp. zn. 28 Cdo 99/2010), zda jej lze zemědělsky obhospodařovat (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. 28 Cdo 592/2013, a ze dne 14. 4. 2010, sp. zn. 28 Cdo 855/2010), nebo zda nevzniknou jiné problémy při hospodaření s takovým pozemkem (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 9. 2014, sp. zn. 28 Cdo 2462/2014).*

Tedy ani oprávněná osoba, vůči níž Fond (žalovaná) postupoval (postupovala) liknavě, svévolně či diskriminujícím způsobem (a jež může uspokojit své právo i převodem pozemku nezahrnutého do veřejné nabídky podle § 11a zákona o půdě), se nemůže neomezeně domáhat převodu jakéhokoliv zemědělského pozemku z vlastnictví státu (a ve správě Státního pozemkového úřadu), či zemědělských pozemků, které stát nevlastní (a které nejsou ve správě Státního pozemkového úřadu), jakož i pozemků, jejichž převodu (a tedy i zařaditelnosti do veřejné nabídky podle zákona o půdě) brání jiné právní předpisy.“¹²⁸

V zásadě tedy musí oprávněné osoby vybírat hospodářsky využitelné pozemky, jejichž převod na oprávněnou osobu neznevýhodní sousední vlastníky či nezpůsobí další majetkové křivdy.

¹²⁷ Zákon o půdě zná pouze překážky vydání nemovitosti stanovené v § 11 odst. 1 zákona o půdě

¹²⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 27. 2. 2018, sp. zn. 28 Cdo 403/2018

Závěr

Tato diplomová práce se zabývala problematikou restitučních sporů dle zákona o půdě.

Úvod práce a první kapitola popisuje relevantní právní předpisy pro restituční řízení, objasňuje základní pojmy užívané v restitučních řízeních a restitučních sporech a stručně nastiňuje postup pozemkového úřadu při vydávání rozhodnutí o vydání nebo nevydání nemovitostí oprávněným osobám, případně o nároku na náhradu. V kapitole je rovněž zmíněn smysl zákona o půdě, který je třeba vždy brát v potaz při rozboru jednotlivých restitučních sporů. Závěr kapitoly nastiňuje další pokračování práce popisem jednotlivých typů v práci řešených restitučních sporů.

Následující tři kapitoly se už konkrétně věnují jednotlivým restitučním sporům. Nejde pochopitelně o vyčerpávající výčet všech typů sporů, jelikož sporných skutečností může být (obzvláště u tak komplexního tématu) nespočet. U těchto kapitol je patrné zaměření na judikaturu, která má pro tyto spory naprosto zásadní charakter. Výběr judikatury akcentuje jak význam jednotlivých rozhodnutí, tak jejich aktuálnost a výstižnost.

Tématu restitucí zemědělského majetku se věnuje poměrně malý počet advokátů, a akademiků, kteří se často na tuto agendu přímo specializují, především z důvodu její obsáhlosti a specifické úpravě, vycházející silně ze soudní praxe. Přesto jsou restituce zemědělského majetku tématem velmi nosným a v posledních více jak dvaceti letech významným pro české právní prostředí. Nedávné zrušení druhé restituční tečky nálezem ÚS nebo jeho kritika výše finanční náhrady z roku 2017 dávají tušit, že se pomyslný konec restitucím zemědělského majetku ještě neblíží.

Smysl zákona o půdě spočívající ve zmírnění křivd napáchaných minulým režimem, obnovení vztahu k půdě a zvýšení zájmu o drobné zemědělství se možná nikdy nepodaří zcela naplnit, ale i s pomocí judikaturou utvořené konstantní rozhodovací praxe dojdou oprávněné osoby, v případě že o to budou usilovat, alespoň dostatečného uspokojení svého nároku a zhojení způsobených křivd.

Seznam použitých zkratek

ÚS	Ústavní soud České republiky
Zákon o půdě	Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku
SPÚ	Státní pozemkový úřad
PF ČR	Pozemkový fond České republiky
o.s.ř.	Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád
NS	Nejvyšší soud České republiky

Seznam použité literatury a pramenů

Monografie, publikace, sborníky

HENDRYCH, Dušan, BĚLINA, Miroslav, FIALA, Josef, ŠÁMAL, Pavel, ŠTURMA, Pavel, ŠTENGLOVÁ, Ivana, KARFÍKOVÁ, Marie a kol. Právnícký slovník. 3.vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1

BĚLINA, Miroslav, Jan PICHRT a kol. Pracovní právo. 7. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-667-8.

BALÁK, František, DES, Zdeněk, SPÁČIL, Jiří. K pojmu „stavba“ z hlediska občanskoprávního v judikatuře posledních let. Soudní rozhledy. 1998

Nemovitý majetek státu ve správě Pozemkového fondu České republiky, Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu, 2003

Internetové zdroje

Státní pozemkový úřad: www.spucr.cz

Nejvyšší soud ČR: www.nsoud.cz

Ústavní soud ČR: www.usoud.cz

Nakladatelství C. H. Beck s.r.o.: www.beck-online.cz

Judikatura

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. 6. 2005, Pl. ÚS 24/04

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 8. 3. 2011, sp. zn. IV ÚS 99/08

Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. 10. 2016, sp.zn. 28 Cdo 1992/2015

Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 1. 9. 2015, sp. zn. 28 Cdo 1227/2015

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 20. 2. 2018, sp. zn. II. ÚS 1226/17

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 10. 6. 1999, sp. zn. IV. ÚS 126/97

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. 7. 2017, sp.zn. II. ÚS 4139/16

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 3. 11. 2010, sp.zn. 28 Cdo 1189/2010

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 3. 4. 2014, sp.zn. 28 Cdo 444/2014

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 7. 2018, sp.zn. Pl. ÚS 35/17

Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 7 sp.zn. 4 C 59/2000-17

Rozsudek Městského soudu v Praze sp.zn. 20 Co 145/2002-47

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. III. ÚS 495/02

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 2. 6. 1994, sp.zn. IV. ÚS 51/94
Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. 12. 2016, sp. zn. 28 Cdo 5554/2016
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 9. 1996, sp. zn. I. ÚS 168/95
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 22. 4. 2014, sp. zn. I. ÚS 2299/13
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 167/03
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. 10. 1995, sp. zn. IV. ÚS 85/95
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 4. 4. 2012 sp. zn. I. ÚS 2758/10
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 12. 3. 2013 sp. zn. I. ÚS 1550/13-2
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. I. ÚS 754/01
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. I. ÚS 754/01
Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 14. 11. 2012, sp. zn. 28 Cdo 898/2012
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 14. 6. 2000, sp. zn. II. ÚS 78/98
Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. 1. 2014, sp. zn. 28 Cdo 3091/2013
Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 7. 1. 2016, sp. zn. 28 Cdo 685/2015
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 2. 11. 1994, sp. zn. II. ÚS 75/94
Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 1. 1994, sp. zn. 22 Ca 45/94
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 2. 6. 1994, sp. zn. IV. ÚS 51/94
Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. 11. 2009, sp. zn. 28 Cdo 4592/2008
Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 1. 9. 2015, sp. zn. 28 Cdo 1227/2015
Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 3. 2012, sp. zn. 28 Cdo 127/2012
Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 7. 10. 2010, sp. zn. 28 Cdo 1974/2010
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 21. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 1088/2012
Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 1. 9. 2015, sp. zn. 28 Cdo 1227/2015
Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 3. 2. 2005, sp. zn. 22 Cdo 1400/2004
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 21. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 1088/12-2
Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 11. 2002 ve věci stížnosti č.
36548/97 - Pincová a Pinc proti České republice
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. II. ÚS 4139/16
Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 20. 9. 2016, sp. zn. 28 Cdo 4401/2015
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 13. 12. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 6/05
Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 19. 10. 2016, sp. zn. 28 Cdo 4480/2016
Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 16. 7. 2014, sp. zn. 28 Cdo 2143/2014
Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 14. 10. 2015, sp. zn. 28 Cdo 1867/2015
Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 10. 12. 2015, sp. zn. 28 Cdo 2597/2015
Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 14. 3. 2017, sp. zn. 28 Cdo 3576/2016
Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 10. 12. 2015, sp. zn. 28 Cdo 2597/2015

Legislativa

Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník

Zákon č. 184/2006 Sb., Zákon o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě

Zákona č. 229/1991, o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku

Zákon č. 46/1948 Sb. o nové pozemkové reformě

Zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů

Důvodová zpráva k zákonu č. 185/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 185/2016 Dz

Vyhláška Ministerstva financí, cen a mezd ČR 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.

Ostatní zdroje

Metodické pokyny SPÚ, svazek C, platné od 10.4.2013, Praha, Státní pozemkový úřad

Vyjádření Vlády ČR ze dne 15.1.2018 k návrhu skupiny 18 senátorů na zrušení shora specifikovaných ustanovení zákona č. 185/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který vyústil ve vydání nálezů Ústavního soudu ČR ze dne 19. 6. 2018, sp.zn. Pl. ÚS 35/17

Argumentace skupiny 18 senátorů, ze dne 16.11.2017 v návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 185/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který vyústil ve vydání nálezů Ústavního soudu ČR ze dne 19. 6. 2018, sp.zn. Pl. ÚS 35/17

Název práce v anglickém jazyce

Restitutional disputes under Act 229/1991 Coll.

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá problematikou restitučních sporů dle zákona č. 229/1991 Sb. o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku.

Důvodem pro zpracování tohoto tématu byla zkušenost autora diplomové práce s restitučními spory, rozsáhlost a soudní judikatury zabývající se touto problematikou. Práce se zabývá procesními aspekty restitučních sporů, ale i hmotněprávní stránkou, tvořenou jak zákonnou úpravou, tak bohatou soudní judikaturou.

Diplomová práce systematicky popisuje nejvýznamnější typy restitučních sporů – spory o vydání původních odňatých nemovitostí, spory o existence nároku oprávněných osob na náhradu za nemovitosti které nelze vydat, spory o správnou výši nároku oprávněných osob a spory o vydání konkrétních náhradních nemovitostí ve vlastnictví České republiky jako náhradu za nemovitosti které nelze vydat. Práce klade důraz na přelomovou i aktuální soudní judikaturu především Nejvyššího soudu ČR a Ústavního soudu ČR.

V práci se autor zamýšlí nad významem uvedené judikatury a dává judikaturní vývoj do souvislosti se změnami v zákonné úpravě a s obecným pohledem na restituce zemědělského majetku.

Klíčová slova

restituce, restituční spor, restituce zemědělského majetku, zákon č. 229/1991 Sb.

Abstract

This diploma thesis deals with the issue of restitution disputes according to Act No. 229/1991 Coll. on the regulation of ownership relations with land and other agricultural property.

The reason for this topic was the experience of the author of the diploma thesis on restitution disputes, scope and judicial jurisprudence dealing with this issue. The thesis deals with the procedural aspects of restitution disputes, as well as with the substantive law-making aspect of both legal regulation and rich judicial jurisprudence.

The diploma thesis systematically describes the most important types of restitution disputes - disputes about the restitution of original removed real estate, disputes about the existence of claims of entitled persons to compensation for immovable properties which can not be restituted, disputes about the correct value of claims of authorized persons and disputes about the grant of specific substitute real estates owned by the Czech Republic as a replacement for real estate that can not be restituted. The work emphasizes the breakthrough and current judicial jurisprudence of the Supreme Court of the Czech Republic and the Constitutional Court of the Czech Republic.

In the thesis, the author considers the importance of this case law and gives the case law a connection with the changes in the legal regulation and the general view of the restitution of agricultural property.

Keywords

restitution, restitution dispute, restitution of agricultural property, Act No. 229/1991 Coll.