

RESTITUČNÍ TEČKA A OCHRANA DOBRÉ VÍRY V PLATNÝ PRÁVNÍ STAV

TIME-LIMIT FOR RESTITUTION OF IMMOVABLE PROPERTY AND PROTECTION OF BELIEF IN GOOD LAW

HRUBÝ, Rudolf

Abstract

This article is focused on time-limit for restitution of immovable property in the Act No. 229/1991 Coll. (so-called „Act on Land“), as amended especially by Act No. 253/2003 Coll. There is asked the question whether for specific cluster of entitled persons the time-limit for restitution is in conflict with the constitutional order of Czech Republic or not.

There is an attempt to predict possible future advancement of judicature of the Constitutional Court of Czech Republic with regard to specific cluster of entitled persons.

Key words: time-limit for restitution, agricultural parcel, decision of Constitutional Court, farmers, Land Fund of Czech Republic

Abstrakt

Příspěvek se snaží přiblížit problematiku tzv. restituční tečky dle novely zákona o půdě (zák. č. 229/1991 Sb., ve znění pozd. předpisů). Zaměřuje se na protiústavnost restituční tečky vůči skupině oprávněných osob vymezené v nálezu Ústavního soudu ČR č. 531/2005 Sb. obecně jako postupníci pohledávek na vydání zemědělských pozemků. Autor se zabývá dalším možným vývojem rozhodovací praxe ústavního soudu v této otázce vzhledem k diferenciaci skupiny osob postupníků, na osoby jednající v souladu s účelem zákona o půdě, které pohledávky na vydání zemědělského majetku získaly prokazatelně za účelem provozování zemědělské výroby a dále na osoby, které využily ustanovení zákona o půdě ke spekulativním účelům.

Klíčová slova: restituční tečka, zemědělský pozemek, nález Ústavního soudu, zemědělci, Pozemkový Fond České republiky

Úvodem

Příspěvek se zaměřuje na realizaci práva na vydání zemědělských pozemků dle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, v platném znění (dále jen zákon o půdě), oprávněným osobám provozujícím zemědělskou výrobu v souladu s účelem zákona o půdě vyjádřeném výslovně v jeho preambuli.

Účel zákona o půdě

Účelem zákona o půdě bylo napravit majetkové křivdy spáchané v období před rokem 1989, ale také „upravit vlastnické vztahy k půdě v souladu se zájmy hospodářského rozvoje

venkova i v souladu s požadavky na tvorbu krajiny a životního prostředí“, jinými slovy tedy opětovně umožnit soukromé podnikání v zemědělství. Uvedený účel zákona se realizoval přednostně vydáním odňatého pozemku. V případech uvedených v ust. § 11 zákona, kdy nebylo z objektivních důvodů možné vydat odňatý pozemek, mohla se oprávněná osoba či její právní nástupce dle ust. § 4 zákona o půdě (dále zkráceně jen „oprávněná osoba“) domáhat u Pozemkového fondu vydání náhradního pozemku. Pro případ, že oprávněné osobě není vydán odňatý pozemek či pozemek náhradní, má tato osoba právo na poskytnutí finanční náhrady v cenách stanovených dle cenových předpisů platných ke dni 24.6. 1991.

Nabyvatelé pohledávek na vydání náhradního pozemku

Nároky na vydání náhradního pozemku, resp. na náhradu v penězích, jsou dle ust. § 33a zákona o půdě pohledávkami, které lze převádět smluvně na jiné osoby. Nabyvatelé mají postavení oprávněných osob dle ust. § 4 zákona o půdě. Uvedené pohledávky se ovšem v mnoha případech staly předmětem spekulativních převodů pozemků překupníky. Tento negativní jev, kterému zákonodárce nedokázal zabránit účinnou legislativou upravující proces vydávání náhradních pozemků oprávněným osobám, vyřešil přijetím tzv. restituční tečky, jejímž zavedením chtěl více než desetiletý proces restituce zemědělského majetku uzavřít a vnést do vlastnických vztahů k zemědělskému majetku právní jistotu.

Restituční tečka – zákon č. 253/2003 Sb.

Zákon o půdě byl novelizován čl. VI. Zák. č. 253/2003 Sb., který nově doplnil ust. § 13 zákona o půdě o odstavce 6 a 7 a kterým byla do právní řádu zavedena lhůta k uplatnění nároku u Pozemkového fondu ČR. Pro toto časové omezení se vžilo označení „restituční tečka“.

V § 13 se doplňují nové odstavce 6 a 7, které znějí:

„(6) Oprávněná osoba má právo na převod pozemku ve vlastnictví státu do 2 let ode dne právní moci rozhodnutí Pozemkového úřadu. V případě, že o právu na převod pozemku nerozhoduje Pozemkový úřad, oprávněná osoba má právo na převod pozemku ve vlastnictví státu do 2 let od doby, kdy mohla nárok na převod uplatnit u Pozemkového fondu poprvé.

(7) Po uplynutí doby uvedené v odstavci 6 právo na převod pozemku ve vlastnictví státu zaniká.“.

Nález Ústavního soudu 531/2005 Sb.

Proti restituční tečce byla skupinou poslanců a senátorů podána ústavní stížnost k ústavnímu soudu, kterou se navrhovatelé domáhali z důvodu protiústavnosti zrušení ust. § 13 odst. 6 a 7 zákona o půdě. Ústavní soud rozhodl poněkud ve své rozhodovací praxi neobvyklým způsobem, když shledal porušení principu rovnosti ve vztahu k právu na ochranu majetku

a porušení principu právní jistoty a důvěry v právo, obsažených v Listině základních práv a svobod a v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, včetně článku 1. Dodatkového protokolu č. 1 k této Úmluvě (dále jen Úmluva) pro oprávněné osoby podle ust. § 4 zákona o půdě – tedy osoby restituentů a jejich právních nástupců. Pro uvedené osoby tedy restituční tečku zrušil. Naopak, pro osoby nabyvatelů dle ust. § 33a zákona o půdě neshledal porušení uvedených ústavních principů, a ponechal vůči těmto osobám restituční tečku nadále v platnosti. Tyto osoby nabyvatelů pohledávek na vydání náhradního pozemku pak Ústavní soud paušálně označil za spekulanty s nároky na vydání pozemku.

Lhůta pro vydání náhradních pozemků v praxi

Během lhůty stanovené tzv. „restituční tečkou“ - tedy nejpozději k 31.12.2005 - se však v řadě případů nepodařilo pohledávky osob, a to i těch, které se nezabývaly spekulativními převody pozemků, nýbrž právě provozováním zemědělské výroby (v souladu s účelem zákona), vypořádat nabytím náhradního pozemku prostřednictvím veřejných nabídek, které vyhlášoval Pozemkový fond České republiky. K tomuto nežádoucímu jevu přitom docházelo i v případech, kdy oprávněné osoby postupníků se účastnily všech veřejných nabídek učiněných v obvodu územní působnosti jednotlivého územního pracoviště Pozemkového fondu České republiky.

Zhodnocení současného právního stavu

Koncem roku 2005 tak uplynula na základě tzv. „restituční tečky“ (ve znění nálezu ústavního soudu č. 531/2005 Sb.) lhůta pro možnost vydání náhradního pozemku osobám nabyvatelů pohledávek dle ust. § 33a zákona o půdě (dále jen zkráceně „nabyvatelé“). Tyto osoby se tak mohou pouze domáhat peněžní náhrady v cenách platných ke dni 24.6.1992. Tyto osoby tak po uvedeném datu tedy nejenže nemají možnost dle platného právního řádu na vydání nemovitého zemědělského majetku, ale nemají nárok ani na peněžitou náhradu odpovídající současným cenám náhradních pozemků, ale vzhledem k cenovému vyjádření odpovídajícímu roku 1991 pouze jeho zlomku.

Vyplývá tedy z uvedeného, že osoba nabyvatele se již oprávnění na vydání náhradního pozemku nedomůže?

Kladně lze tuto otázku zcela jistě zodpovědět pouze, pokud se jedná o osoby označené jako spekulanti s pozemky. Ohledně osob, které budou schopny prokázat, že pohledávky na vydání náhradních pozemků získaly za účelem provozování zemědělské podnikatelské činnosti však nelze, přes zdánlivě jednoznačné rozhodnutí ústavního soudu č. 531/2005 Sb. toto stanovisko zaujmout zcela bez výhrad.

Žaloba na vydání náhradního pozemku

Za uvedené situace se osoby náležící ke druhé skupině osob nabyvatelů – zemědělců v jednotlivých případech obrátily na místně příslušné okresní soudy se žalobou na vydání náhradního pozemku proti Pozemkovému fondu ČR. Autorovi tohoto článku v současnosti není znám případ, ve kterém by okresní soud v řízení v prvním stupni, či krajský soud jako soud odvolací žalobě vyhověl. V odůvodnění rozhodnutí tyto soudy pak shodně uvádějí, že jsou vázány zákonem, tedy zejména ust. § 13 odst. 6 a 7 zákona o půdě a nemohou tedy žalobě vyhovět.

Dovolání k Nejvyššímu soudu ČR

Minimálně v jednom konkrétním případě bylo osobou nabyvatele – zemědělce podáno v předmětné věci dovolání, které se opírá o níže uvedené právní důvody:

1. Obecné soudy při rozhodování vzaly v úvahu pouze zákon o půdě a nález Ústavního soudu č. 531/2005 Sb., nikoli však kontext celého právního řádu ČR, zejména Ústavu, Listinu základních práv a svobod (dále jen Listina) a dále Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, včetně článku 1. Dodatkového protokolu č. 1 k této Úmluvě (dále jen Úmluva), ani právní systém Evropských společenství, jehož součástí jsou principy společné právním řádům členských států. Obecné soudy hodnotily existenci nároků nabyvatelů provozujících zemědělskou výrobu (dále také pouze „žalobce“) ve vztahu k tzv. restituční tečce, tedy ust. § 13 odst. 6 a 7 a čl. VI. Zák. č. 253/2003 Sb. a dospěly k závěru, že pro žalobce jako postupníka (nabyvatele) platí restituční tečka nadále, přičemž v této souvislosti odkázaly na nález Ústavního soudu č. 531/2005 Sb..

2. Uvedený náleží Ústavního soudu se nezabýval rozlišením nabyvatelů, kteří prokazatelně uzavírali smlouvy o postoupení pohledávky za účelem získání výrobních prostředků pro provozování zemědělské výroby a dalších osob, které pouze příslušná ustanovení zákona o půdě využily ke spekulativním účelům. Ústavní soud tedy neřeší v citovaném nálezu postavení skupiny osob, ke které náleží žalobce. Žalobce přitom (stejně jako osoby oprávněné podle § 4 zákona o půdě) prokázal, že jednal plně v souladu se smyslem a duchem zákona, čímž se podílel na naplnění druhého z účelů výslovně uvedeného v preambuli zákona, tj. opětovně umožnit podnikání v zemědělství a tím přispět k opětovnému zemědělskému rozvoji a obnově venkova. Žalobce za uvedeným účelem získal pohledávky na vydání zemědělských pozemků a to v rámci právního vztahu soukromoprávního (jak se shoduje právní doktrína i judikatura Ústavního soudu), ve kterém vystupovala Česká republika jako dlužník, tedy jako subjekt v rovném postavení, nikoli nadřazený subjekt ve vztahu mocenském. Stát zavedením tzv. restituční tečky zneužil ve vztahu k žalobkyni svého veřejnoprávního postavení zákonodárce a zhoršil tak postavení svého věřitele. Narušil tak Listinou zaručenou rovnost osob v postavení dlužníků v poměru mezi státem jako dlužníkem a dlužníky jinými, přičemž zároveň narušil princip rovné ochrany poskytované majetkovým právům mezi věřiteli, jejichž dlužníkem je stát podle zákona o půdě a dlužníků jiných.

3. Zavedení tzv. restituční tečky, znamenal porušení principu právní jistoty a principu legitimního očekávání (garantovaných čl. 1 odst.1 Ústavy a čl.1 Listiny) ve spojení s čl. 11 Listiny nejen u osob oprávněných v užším smyslu, jak bylo shledáno v uvedeném nálezu Ústavním soudem, ale rovněž žalobce, který v důvěře v právo očekával ochranu nabytého majetkového práva převedením náhradního pozemku. Právo pokojně užívat majetek je chráněno rovněž čl. 1 Protokolu č.1 k Úmluvě. Stálá judikatura štrasburského soudu pak za majetek ve smyslu zmíněného ustanovení považuje nejen „majetek existující“, ale také „majetkové hodnoty, o kterých lze tvrdit, že na jejich zhmotnění má žalobkyně alespoň legitimní naději“ (např. Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH v. Nizozemí, rozsudek z 23.2.1995). Tuto legitimní naději založil ve vztahu k žalobci zákonodárce přijetím úpravy obsažené v zákoně o půdě ve znění platném před 6. srpnem 2003 (dnem účinnosti novely zákona o půdě č. 252/2003). V rámci uvedené právní úpravy se stal žalobce v dobré víře a v důvěře v právo nabyvatelem pohledávky na vydání náhradních pozemků Pozemkovým fondem ČR. Z ústavně konformního výkladu ustanovení § 11 odst. 2 zákona o půdě vyplývá jednoznačná povinnost Pozemkového fondu ČR uspokojovat nároky v přiměřené době, postupovat transparentně a vyloučit libovůli, která by znemožnila naplnit legitimní očekávání oprávněných osob. Pozemkový fond však při naplňování zákona o půdě dostatečně nepřihlížel k potřebám skutečně hospodařících zemědělců a dopustil se, o čemž svědčí m.j. veřejně dostupné kontrolní závěry NKÚ citované rovněž nálezem Ústavního soudu č. 521/2005 Sb., závažných pochybení a jednal s libovůlí a nezájmem postupovat v souladu se zákonem o půdě. Naopak pokud by k zájmům a potřebám skutečně hospodařících zemědělců Pozemkový fond ČR dostatečně přihlížel, pak by i v období do konce roku 2005, tedy za tehdy platné právní úpravy a pravidel, byly i nároky žalobce uspokojivě vyřešeny před „restituční tečkou“. Následné zavedení „restituční tečky“ znamenalo časové omezení uplatnění nároku na vydání náhradního pozemku, přičemž zákonodárce současně nedal, jak konstatoval Ústavní soud v uvedeném nálezu, oprávněným osobám k dispozici žádný efektivní procesní prostředek k uplatňování práva na vydání náhradního pozemku u Pozemkového fondu ČR, kterým by bylo možno se tohoto práva domoci. Vzniklý právní stav, zejména pak způsob, jakým Pozemkový fond ČR a obecné soudy doposud aplikovaly právní předpisy, vedl k faktickému porušení ústavně garantovaného principu zákazu odmítnutí spravedlnosti. Znovu se v této souvislosti odkazuje na náleží Ústavního soudu č. 531/2005 Sb. a je zdůrazněno, že Ústavní soud shledal z pohledu kritérií kontextuálního posouzení ústavnosti časové omezení práva na vydání náhradního pozemku osobám

oprávněným podle zákona o půdě svévolí zákonodárce, která stojí v rozporu s ústavním principem ochrany oprávněné důvěry občana v právo. V rozhodovaném kontextu shledal Ústavní soud tento postup rovněž v rozporu s principem legitimního očekávání při uplatňování majetkového práva plynoucího z čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě (bod VIII/e nálezu ÚS).

4. Ústavní soud se v uvedeném nálezu zabýval zachováním principu rovnosti subjektů právních vztahů vzniknuvších na základě zákona o půdě. Uvažoval však pouze dvě kategorie osob - restituentů a nabyvatelů. Kategorii postupníků bez jakéhokoli odůvodnění paušalizuje a pouze na základě zobecnění presumuje, že tyto osoby, nabyly pohledávek na vydání náhradního pozemku za účelem, aby s pozemky obchodovaly nebo je skupovaly za účelem jejich dalších spekulativních prodejů. Dobrou víru těchto osob obecně odmítl zákonodárce shodně s Ústavním soudem chránit s poukazem na skutečnost, že si nabyvatelé museli být vědomi rizika, takového počínání s ohledem na nabídku a přidělování náhradních pozemků. Žalobce přitom před soudem prvního stupně prokázal, že do takto obecně a paušalizovaně definované skupiny osob nepatří a považuje postup orgánů České republiky za porušení zásady rovnosti ve vztahu k čl. 11 Listiny základních práv a svobod a ve vztahu k čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Porušení je shledáváno jednak ve skutečnosti, že se subjekty v podobné situaci (oprávněnými osobami a skutečně hospodařícími zemědělci jednajícími na základě zákona o půdě a v souladu s jeho smyslem) je zacházeno rozdílně, a dále ve skutečnosti, že vůči subjektům v rozdílných situacích (nabyvatelé obchodující s pozemky a skutečně hospodařící zemědělci) je postupováno shodně, aniž je takový postup objektivně zdůvodněn. Žalobce není osobou obchodující, podnikající s pozemky, který nutně musí být připraven nést riziko, že se nepodaří pohledávku na trhu zpeněžit. Zásadní rozdíl v postavení žalobce od osob nabyvatelů obecně definovaných nálezem ústavního soudu vyplývá zejména ze skutečnosti, že žalobce byl při výběru vhodných pozemků omezen právě lokalitou v určitém katastrálním území, která navazuje na jeho dosavadní podnikatelské aktivity, a kde může ve smysluplném celku provozovat efektivní zemědělskou výrobu. Naopak, pokud by byl veden motivy obchodně-spekulativními, soustředil by se na takové pozemky, které mohou být později předmětem spekulativních prodejů, měl by nepochybně daleko větší možnosti výběru, neboť by nemusel brát ohled na rozvoj rodinné farmy. V tomto smyslu nemůže souhlasit s rozsudkem okresního soudu, že při postoupení pohledávek si postupníci (a to všichni) museli být vědomi nejen možných výhod, ale i rizika takového podnikání s ohledem na skutečnost nabídky a přidělování náhradních pozemků Pozemkovým fondem České republiky. Žalobce naopak postupoval v důvěře v příslušný zákon (, které již poskytl ochranu ve vztahu k osobám restituentů svým nálezem č. 253/2003 Sb. Ústavní soud) a společně s rodinou vynaložil nemalé finanční prostředky na získání zemědělských pozemků nezbytných pro provozování naší rodinné farmy. Tato důvěra byla zákonem č. 253/2003 Sb. porušena se závažnými důsledky pro majetkoprávní postavení žalobce tím, že vůči žalobci byla uplatněna legislativním aktem presumpce kolektivní viny, kterou neodstranil ani uvedený náleze Ústavního soudu.

Ústavní soud ČR

Dle názoru autora lze očekávat, že Nejvyšší soud posoudí uplatněný nárok žalobce shodným způsobem jako soud první a druhé instance. V takovém případě zřejmě žalobci nezbude, než podat ústavní stížnost k Ústavnímu soudu ČR a napadnout soudní rozhodnutí pro rozpor s Listinou základních práv a svobod a Úmluvou na ochranu lidských práv a základních svobod s odůvodněním, které již bylo uvedeno v dovolání. V úvahu nicméně přichází rovněž možnost, že se Nejvyšší soud ČR ztotožní s argumenty žalobce obsaženými v dovolání. V takovém případě by nemohl svým rozhodnutím sám žalobci vyhovět a uložit Pozemkovému fondu ČR povinnost vydat žalobci náhradní pozemek, nýbrž postoupit věc

Ústavnímu soudu ČR, který jediný je oprávněn posoudit případnou protiústavnost příslušného ustanovení zákona o půdě. Přitom nelze přehlédnout, že žalobce v odůvodnění dovolání nerozporuje závěry ústavního soudu z rozhodnutí č. 531/2005 Sb., nýbrž rozšiřuje právní závěry zde uvedené pro skupinu oprávněných osob i na skupinu nabyvatelů, které ústavní soud zahrnul všeobecně mezi spekulanty z pozemky.

Evropský soud pro lidská práva

Ovšem ani zamítavé rozhodnutí Ústavního soudu nemusí znamenat pro žalobce konec nadějí na vydání náhradního pozemku. Poslední instancí, u které se lze domoci alespoň přiměřené peněžní satisfakce, je v tomto případě Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku. Ten v případě porušení Úmluvy může členským státem jednak porušení úmluvy vyslovit a zároveň může uložit členskému státu povinnost zaplatit stěžovateli peněžitou částku jakožto zadostiučinění za porušení Úmluvou garantovaného práva členským státem.

Závěr

Domněnka zákonodárce, že není nic jednoduššího než osobě oprávněné dle ust. § 4 zákona o půdě či osobě nabyvatele dle ust. § 33a téhož zákona vydat náhradní pozemek, se ukázala v rámci úřední činnosti a vydávací praxi Pozemkového fondu ČR zcela mylnou. Stát totiž nedokázal poskytnout efektivní procesní prostředek ochrany tohoto práva. Zavedením „restituční tečky“ se následně zákonodárce pokusil ukončit v dohledné době proces vypořádání restitučních nároků, a zefektivnit tak proces prodeje pozemků, když nevypořádané restituční nároky představovaly překážku rozvoje ekonomických vztahů a vnášely nejistotu do vztahů vlastnických. Důsledkem přijetí tohoto předpisu, který měl odčinit křivdy spáchané v minulosti, však byly paradoxně způsobeny křivdy nové.

Autor se v článku pokusil nastínit možnosti ochrany práva na vydání náhradního pozemku osobám nabyvatelů, které jednaly v souladu s účelem zákona o půdě, když zákonodárce svým později vydaným zákonným předpisem možnost domáhat se práva na vydání náhradního pozemku zákonným způsobem odňal. Konečné a závazné řešení předestřené právní otázky však, jak bylo již výše uvedeno, nezbyvá než přenechat Ústavnímu soudu, resp. Evropskému soudu pro lidská práva ve Štrasburku.

Literatura

- [1] zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, v platném znění
- [2] zákon č. 253/2003 Sb.
- [3] náleží ústavního soudu č. 531/2005 Sb.

Adresa autora:

JUDr. Rudolf Hrubý
Jihočeská univerzita
Ekonomická fakulta
Katedra práva
Studentská 587/1
370 05 České Budějovice

Česká republika
tel: + 420387772570
e-mail : drmotova@ef.jcu.cz