

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Tomáš Barejška

**Restituce dle zákona o půdě
a převoditelnost náhradních pozemků
v teorii a soudní praxi**

Rigorózní práce

Pověřený akademický pracovník: prof. JUDr. PhDr. David Elischer, Ph.D.

Tematický okruh: Občanské právo

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 23. dubna 2024

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci 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 372 319 znaků včetně mezer.

Mgr. Tomáš Barejška

rigorózník

V Praze dne 21. 5 2024

Na tomto místě bych rád poděkoval prof. JUDr. PhDr. Davidu Elischerovi, Ph.D. za vedení mé práce, lidský přístup, podnětné připomínky a cenné rady, které mi během práce poskytl.

Dále bych rád poděkoval JUDr. Marku Hlaváčovi, mému školiteli, kolegovi a příteli, který mne zasvětil do problematiky restitucí.

Největší dík ovšem patří mé ženě Radce, bez jejíž podpory a lásky by tato práce nikdy nevznikla. Za její trpělivost, dodávání motivace i rady.

Tuto práci bych rád věnoval svým rodičům, Pavle a Václavu Barejškovým, jako poděkování za vše, co mne v životě naučili a k čemu mě v životě vedli.

Obsah

1. Úvod	1
2. Úvod do problematiky z historicko-právní perspektivy	4
2.1. Pobělohorské období	5
2.2. Konfiskační proces	6
2.2.1. Právní povaha konfiskací	8
2.2.2. Osud konfiskátů	8
2.2.3. Shrnutí	9
3. Úvod do problematiky z filosoficko-právní perspektivy	10
4. Historie majetkoprávních změn na území bývalého Československa	12
4.1. Historie majetkoprávních změn na území bývalého Československa do roku 1918.....	12
4.1.1. Vlastnictví a Všeobecný občanský zákoník	14
4.1.2. Shrnutí	15
4.2. Historie majetkoprávních změn v období po vzniku Československého státu (1918 – 1938)	15
4.2.1. Majetkoprávní změny v období první republiky.....	16
4.2.2. Socializace a zestátnění československého průmyslu	17
4.2.3. První pozemková reforma	18
4.3. Majetkoprávní změny v období 1938 – 1945.....	22
4.3.1. Změny v majetkoprávních vztazích podniků	23
4.3.2. Změny v pozemkovém vlastnictví	23
4.3.3. Majetkoprávní změny v rámci arizace židovského majetku.....	23
4.3.4. Plány a představy odboje o znárodnění	26
4.4. Majetkoprávní změny v období mezi koncem 2. světové války a únorovým převratem 1948...30	
4.4.1. Situace v poválečném Československu	30
4.4.2. Konfiskační dekrety prezidenta republiky	31
4.4.3. Revize první pozemkové reformy	33
4.5. Období po komunistickém převratu	34
4.6. Závěr	37
5. Restituce	38
5.1. Počáteční fáze restitučního procesu po samotové revoluci.....	38
5.2. Restituce dle zákona o půdě	40
5.2.1. Restituce odňatých pozemků dle zákona o půdě	40
5.2.2. Pojem restituce	40
5.2.3. Restituční řízení (proces)	41

5.2.4.	Restituční nárok.....	41
5.2.5.	Oprávněná osoba	42
5.2.6.	Povinná osoba	42
5.2.7.	Odňatý pozemek	43
5.2.8.	Náhradní pozemek	43
5.3.	Vydání (restituce) odňatých pozemků	43
5.3.1.	Naturální restituce odňatých pozemků obecně	43
5.3.2.	Rozhodování před pozemkovým úřadem	45
5.3.3.	Rozhodování podle § 9 odst. 2 zákona o půdě.....	46
5.3.4.	Rozhodování podle § 9 odst. 4 zákona o půdě.....	47
5.3.5.	Převod náhradního pozemku	49
5.4.	Náhradová žaloba.....	52
5.4.1.	Podmínka liknavého, svévolného a diskriminačního postupu pozemkového úřadu	53
6.	Restituční nárok.....	59
6.1.	Úvod	59
6.2.	Vznik restitučního nároku.....	59
6.3.	Ocenění restitučního nároku	60
6.4.	Ocenění náhradního pozemku	63
7.	Převoditelnost náhradních pozemků na oprávněné osoby.....	68
7.1.	Úvod	68
7.2.	Pasivní legitimace	69
7.3.	Zákonné překážky.....	73
7.4.	Zákon o půdě.....	73
7.4.1.	K překážkám podle § 11 zákona o půdě	73
7.4.2.	Ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona o půdě.....	74
7.4.3.	Ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona o půdě.....	74
7.4.4.	Ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě	75
7.4.5.	Ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) zákona o půdě.....	78
7.4.6.	Ustanovení § 11 odst. 1 písm. e) zákona o půdě.....	79
7.4.7.	Ustanovení § 11 odst. 1 písm. f) zákona o půdě	80
7.4.8.	Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 581/14	80
7.4.9.	Ustanovení § 11a odst. 13 zákona o půdě	82
7.5.	Zákon o SPÚ.....	85
7.5.1.	Ustanovení § 6 zákona o SPÚ obecně	85

7.5.2.	Ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) zákona o SPÚ.....	85
7.5.3.	Ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) zákona o SPÚ	87
7.5.4.	Ustanovení § 6 odst. 1 písm. c) zákona o SPÚ.....	91
7.5.5.	Ustanovení § 6 odst. 1 písm. d) zákona o SPÚ	91
7.5.6.	Ustanovení § 6 odst. 1 písm. e) zákona o SPÚ	92
7.5.7.	Ustanovení § 6 odst. 1 písm. f) zákona o SPÚ	92
7.5.8.	Ustanovení § 6 odst. 1 písm. g) a h) zákona o SPÚ.....	93
7.5.9.	Ustanovení § 7 zákona o SPÚ	94
7.5.10.	Ustanovení § 10 zákona o SPÚ	96
7.5.11.	Ustanovení § 10 odst. 1 zákona o SPÚ	98
7.5.12.	Ustanovení § 10 odst. 2 zákona o SPÚ	98
7.5.13.	Ustanovení § 10 odst. 3 zákona o SPÚ	99
7.5.14.	Ustanovení § 10 odst. 4 a 5 zákona o SPÚ	100
7.5.15.	Ustanovení § 10a až 10d zákona o SPÚ.....	102
7.6.	Horní zákon.....	103
7.7.	Problematika funkční souvislosti pozemků	105
7.7.1.	Typové znaky funkční souvislosti.....	106
7.7.2.	Areál	107
7.8.	Převod části náhradního pozemku.....	108
7.9.	Absence přednostních práv jiných osob.....	114
7.9.1.	Vlastnické právo	115
7.9.2.	Předkupní právo	115
7.10.	Vzájemná konkurence náhradových žalob.....	116
7.11.	Kritérium vhodnosti v užším slova smyslu.....	123
7.11.1.	Zemědělská obhospodařovatelnost pozemků	124
7.11.2.	Absence potenciálních jiných problémů při hospodaření s pozemkem ze strany oprávněné osoby	126
7.11.3.	Přístup k pozemku	126
7.11.4.	Žádost o převod spoluvlastnického podílu.....	127
8.	Restituční tečky a budoucí vývoj restitucí de lege ferenda.....	129
8.1.	První restituční tečka.....	129
8.2.	Druhá restituční tečka	131
8.3.	Shrnutí a řešení de lege ferenda	133
8.4.	Varianta bez jakéhokoli zásahu, tzv. nulová.....	134

8.5.	Omezení převoditelnosti náhradních pozemků	135
8.6.	Omezení na straně oprávněných osob	135
8.7.	Varianta ukončení restitučního procesu bez dalšího	137
8.8.	Názor autora	137
9.	Závěr	138
10.	Seznam použitých zkratk	143
11.	Seznam použitých zdrojů	146
	Monografie:	146
	Periodika:	148
	Kvalifikační práce:	148
	Seznam použitých internetových zdrojů:	149
	Seznam použitých právních předpisů:	149
	Seznam použité judikatury:	152
	Seznam ostatních zdrojů:	154
12.	Abstrakt	155
13.	Klíčová slova	156
14.	Abstract, key words and title in English	157

1. Úvod

„To se ještě dneska řeší?“ je nejčastější reakce, které se autorovi této práce dostává, když laikům i části odborné veřejnosti sdělí, čím se v převážné části své advokátní praxe zabývá. Většina společnosti má „restituce“ a restituční proces spojeny zejména s 90. léty a fakt, že tento proces stále není ukončen, považuje za překvapivý. Je smutnou realitou, že restituce dle zákona o půdě¹ jsou stále tématem aktuálním, kterým se pravidelně zabývají soudy všech instancí, je tvořena stále nová judikatura a není tajemstvím, že se i dnes jedná o miliardový byznys.

Ačkoli by většina odborné veřejnosti pravděpodobně označila „restituční právo“ za nepřilíš atraktivní, nedynamické a nemoderní, není tento pohled dle názoru autora skutečnosti vzdálenější. Restituční právo, respektive restituční proces je specifický fenomén vzniklý na základě historických událostí, které byly v naprosté většině pro dotčené osoby zcela devastující a jeho snahou je tyto křivdy napravit, odčinit nebo alespoň zmírnit. Jedná se tak o práci s materií historických událostí, které započaly po druhé světové válce a trvají v zásadě dodnes. Na tyto rozporuplné události je pak aplikováno právo a hledána určitá elementární spravedlnost. To je jeden z unikátů tématu restitucí jako takového – jeho nepopiratelná dlouhodobost.

Dalším, zejména z právního pohledu, zcela jedinečným prvkem restitučního procesu je uplatňování principu *in favorem restitutionis* (též *ex favore restitutionis*), který zakotvuje interpretační pravidlo pro výklad jakýchkoli předpisů při jejich užití v restitučních věcech. Konkrétně pak představuje interpretační pravidlo, dle kterého má být norma, je-li takový výklad možný, vyložena vždy ve prospěch restituenta. *In favorem restitutionis* je v tomto ohledu zcela unikátní princip, zakládající určitou ospravedlnitelnou výjimku ze zásady rovnosti před zákonem, a to právě s ohledem na historické okolnosti. Uplatňování tohoto interpretačního judikatorního pravidla nenalezneme v prakticky v žádném jiném odvětví práva. Lze připustit, že například ve spotřebitelském právu bychom našli obdobné prvky, ty ovšem vycházejí z jiných premis (informační asymetrie, nerovnost stran apod.).

¹ Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o půdě“).

Restituce a restituční proces je obsáhlá materie, kterou není možné, dle názoru autora, zpracovat do ucelené monografie. Akademická činnost tak nutně musí ústit v partikulární práci, které úsekově zpracovávají jednotlivé aspekty restituční problematiky. Hlavním (obecným) cílem této práce je část této materie týkající se otázky převoditelnosti náhradních pozemků na oprávněné osoby (restituenty) zpracovat do ucelené podoby, a to nejen dle *lege lata*, ale i včetně úvah *de lege ferenda*. Pochopitelně není možné dané téma zpracovat bez nutných odboček, které ovšem přímo dopadají na jádrové téma. Popis vývoje a historie je, s ohledem na fakt, že se jedná o problematiku, jejíž skutkové okolnosti byly a stále jsou formovány téměř 80 let, zcela nezbytný.

Konkrétní části této práce pak systematicky kopírují její cíle, kterými jsou:

1. Poskytnout pro pochopení souvislostí v rámci práce adekvátní výklad a analyzovat historický vývoj institutu znárodnění (vyvlastnění) po druhé světové válce s exkurzem i před ní.

Ve vztahu k restitučnímu procesu je zkoumání historických souvislostí nezbytné, kdy pro zodpovězení otázek dnešních je nutné znát odpovědi na otázky z dnešního pohledu historické, a to co, komu a proč bylo za minulého režimu znárodněno a co k samotnému znárodnění vedlo.

2. Poskytnout výklad a analyzovat restituční zákonodárství a restituční proces na našem území po roce 1989.

Tato část práce má za cíl čtenáři popsat a vysvětlit, jakým způsobem bylo k restitucím zemědělského majetku po Sametové revoluci na našem území přistoupeno. Jaké dopady do dnešní doby realizace konkrétních opatření měla a zdali i nadále dochází k systémovým či jen parametrickým změnám celého procesu.

3. Další – praktická část práce se zaměřuje na převoditelnost náhradních pozemků jako na vlastnost nemovité věci, která je posuzována obecnými soudy. Cílem této části práce tak je poskytnout ucelený kritický výklad a analýzu tzv. překážek převoditelnosti náhradních pozemků, včetně jejich systemizace. K tématu byla vyššími soudy vytvořena bohatá judikatura, jejíž aplikace mnoha soudcům činí nemalé obtíže. Při velké míře (ne)skromnosti by tato práce mohla představovat základní příručku pro posuzování převoditelnosti náhradních pozemků.

4. Akademickou otázkou, na kterou by tato práce měla odpovědět pak je, zdali právní normy ve spojení s judikaturou dávají vodítko ohledně převoditelnosti či nepřevoditelnosti náhradních pozemků a zdali již byly „odhaleny“ veškeré aspekty nutné pro posouzení vhodnosti převodu náhradního pozemku na oprávněnou osobu – s vědomím toho, že vždy se mohou objevit výjimky. Cíl lze parafrázovat také tak, že práce analyzuje posuzování převoditelnosti a vhodnosti náhradních pozemků společně s úvahami *de lege ferenda*.
5. Poslední částí této práce je diskuzí nad jednotlivými otázkami restitučního procesu dle zákona o půdě. S výjimkou úvahy nad dalším směřováním restitučního procesu bude tato část zpracována průřezově a průběžně v rámci celé práce, a to na místech, kam se daná problematika bude nejvíce systematicky a logicky hodit.

Při zpracování prvního a druhého cíle (části) práce byla jako zdroj využita zejména odborná literatura. Třetí cíl (část) práce se při jeho zpracování opírá zejména o analýzu a rozbor právních norem a judikatury, přičemž primárními zdroji při tvorbě jádra práce byly především relevantní právní normy České republiky, komentáře k nim a dále judikatura Nejvyššího a Ústavního soudu. V menší míře pak bylo čerpáno z odborných článků a jiných odborných prací. Čtvrtý cíl (část) práce odpovídá jejím závěrům a pátý cíl byl průběžně plněn na základě analýzy a syntézy průřezově celou prací.

Co se týče metodologie, byla využita především kvalitativní výzkumná metoda vycházející z poznatků aplikace deskriptivní metody spojené s analýzou právních předpisů, judikatury a komparací.

Rigorózní práce vychází z právního stavu ke dni 19. března 2024.

2. Úvod do problematiky z historicko-právní perspektivy

Problematika různých forem majetkových perzekucí a podstatných změn v majetkových vztazích není pochopitelně záležitostí, která se pojí pouze s minulým totalitním režimem (ačkoli pro téma této práce je toto období stěžejní), ale naopak se prolíná prakticky celou historií lidstva. Tento fakt přílehně popsal v roce 1884 filosof Friedrich Engels: „Všechny dosavadní revoluce byly revolucemi na ochranu jednoho druhu vlastnictví proti jinému druhu vlastnictví. Nemohou chránit jedno, aniž porušují druhé. Ve Velké francouzské revoluci bylo obětováno feudální vlastnictví, aby bylo zachráněno buržoazní vlastnictví; v solónské na to doplatilo vlastnictví věřitelů ve prospěch vlastnictví dlužníků. (...) A skutečně všechny tzv. politické revoluce od první do poslední byly provedeny na ochranu vlastnictví jednoho a provedeny konfiskací – zvanou též krádež – vlastnictví jiného druhu. Tak je faktem, že během dvou a půl tisíce let se mohlo soukromé vlastnictví udržet jedině porušováním vlastnictví.“² Tato citace je přílehná obzvláště v tom směru, že zcela přesně odpovídá budoucímu vývoji společnosti a zrcadlí se v tématu této práce, kdy komunistické (socialistické) vlastnictví revolučně zvítězilo a převážilo nad vlastnictvím soukromým, aby se následně další, samotovou revolucí zhroutilo a došlo k procesu opačnému – restitucím.

Nutno samozřejmě podotknout, že k zásadním změnám v majetkových vztazích nedocházelo pouze v důsledku revolucí úspěšných, ale i též jako důsledek revolucí neúspěšných. Na tomto místě není zbytečné si připomenout pobělohorské perzekuce a majetkové změny v Českém království, zvláště s aktuální částečnou revizí historické perspektivy na období vlády Habsburků, která se jeví o něco smířlivěji, nežli tomu bylo v minulosti. Stručný popis a rozbor pobělohorských událostí a procesů by měl přinést náhled na celé téma pounorového vývoje jako na fenomén, který se prolíná (nejen) českou a československou historií již po mnoho staletí, stejně jako na analogii, které obě období spojuje a kterým budou věnovány následující řádky této práce.

² ENGELS, Friedrich. *Původ rodiny, soukromého vlastnictví a státu*. Praha: Mladá fronta, 1967, s. 80-81. ISBN (váz.).

2.1. Pobělohorské období

K majetkovým přesunům v pobělohorském období docházelo v důsledku neúspěšného stavovského povstání mezi lety 1618 a 1620. K nejčastějším přesunům docházelo na základě konfiskací majetku, jež byly trestem za zločiny proti panovníkovi, tzv. *crimen laese maiestatis*.³ Právě zločiny proti panovníkovi byly v daném období považovány za nejzávažnější, jelikož ohrožovaly ideologické základy feudálního státu a státního zřízení.⁴ ⁵ Jako trest za takové jednání přicházel v úvahu trest smrti, ztráty cti a úřadů a zabavení majetku.⁶ V řízeních s jednotlivými obviněnými byly pak zmíněné sankce odůvodňovány potřebou nastolení „práva a spravedlnosti.“⁷

Původ sankce spočívající v konfiskaci majetku zčásti vychází již z římského práva, které od 17. století ovlivňovalo středoevropské veřejné právo a dále z povahy středověkého lenního systému, ve kterém byly tzv. vazalům za jejich lojalitu udělovány statky v léno. V případě porušení slibu věrnosti mohla být těmto vazalům pak léna odebrána.⁸ Na základě tohoto principu probíhaly i pobělohorské konfiskace, ačkoli konfiskované statky již obvykle nebyly v režimu lenním, nýbrž ve výhradním a dědičném vlastnictví provinilců, a to s odkazem na zvykové právo, precedenty a zahraniční historické analogie, jako např. povstání v Gentu v roce 1540.⁹

Předmětem konfiskací byly věci nemovité, movité a dokonce též práva spojená s konfiskovanými statky, např. právo vybírat clo a mýto.¹⁰ Celý proces byl značně komplikovaný a velmi nákladný. Pro jeho provádění nebylo souhrnné právní úpravy ani pověřených orgánů a celý proces byl upravován právními normami různých forem a síly

³ MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do r. 1945*. Praha: Linde, 2003, s. 146. ISBN 80-7201-433-1.

⁴ Tamtéž.

⁵ Na tomto místě lze poukázat na srovnání trestního zákona č. 140/1961, trestní zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2009, který obsahoval trestné činy proti republice, cizímu státu nebo mezinárodní organizaci též ve své první hlavě jako na zájem, který měl být trestním právem chráněn jako primární.

⁶ PLESKOT, Jaroslav in KUKLÍK, Jan a kol. *Konfiskace, pozemkové reformy a vyvlastnění v československých dějinách 20. století*. Praha: Auditorium, 2011, s. 15. ISBN 978-80-87284-25-4.

⁷ ČORNEJOVÁ, Iva. *Velké dějiny zemí Koruny české VIII.: 1618-1683*. Praha: Litomyšl, Paseka, 2008, s. 124. ISBN 978-80-7185-947-5.

⁸ KNOZ, Tomáš. *Pobělohorské konfiskace*. Brno: Masarykova univerzita v Brně; Matice moravská, 2006, s. 548-549. ISBN 80-210-4130-7.

⁹ PLESKOT, Jaroslav in KUKLÍK, Jan a kol. *Konfiskace, pozemkové reformy a vyvlastnění v československých dějinách 20. století*. Praha: Auditorium, 2011, s. 17. ISBN 978-80-87284-25-4.

¹⁰ KNOZ, Tomáš. *Pobělohorské konfiskace*. Brno: Masarykova univerzita v Brně; Matice moravská, 2006, s. 571. ISBN 80-210-4130-7.

a prováděn individuálně jmenovanými komisemi různých úkolů, přičemž za ústřední postavu celého procesu lze označit místodržícího v Čechách – Karla z Lichtensteina.¹¹

2.2. Konfiskační proces

Samotný konfiskační proces započal již před samotnou bitvou na Bílé hoře roku 1618, a to v souvislosti se zabíráním statků účastníků na straně povstalců, které se nacházely na území ovládaném císařskými vojsky. Tyto statky často získávali císařští vojevůdci na úhradu služného. Konfiskace probíhaly víceméně fakticky a prvními skutečně právními akty ve vztahu ke konfiskacím jsou až výnosy bavorského vévody Maxmiliána vydané bezprostředně po porážce českých stavů na Bílé hoře. Jejich obsahem bylo nařízení o hrdelním trestu pro hlavní rebely a nařízení konfiskace majetku ostatních účastníků, a to jak movitého, tak i nemovitého. Tyto konfiskáty měly být užity na úhradu žoldu bojujícím vojákům a jako náhrady za zničené statky oddaným poddaným. Součástí Maxmiliánových nařízení byly též restituční církvevního i světského majetku, který byl českými povstalcí zabrán.¹²

Povstalcům, kteří po své porážce prohlásili svou oddanost císaři, tento poskytl dočasnou ochranu jejich majetku „až do dalšího nařízení“, jak stálo v písemném vyhotovení tehdy vydávaných dekretů. Zajímavostí je, že majetek zabavený před prohlášením oddanosti císaři nebyl těmito dekrety chráněn.¹³ S ohledem na formulaci dekretů, které měly platnost pouze „do dalšího nařízení“ bylo zřejmé, že účastníky povstání čekají řízení, na jejichž základě jim bude jejich majetek konfiskován. Zde stojí za poznámku, že i s ohledem na možnost aplikace „práva vítězů“ se císař snažil dodržovat právní zvyklosti Českého království a konfiskace měly proběhnout zejména až na základě soudního řízení s rebely. Tato úvaha se zdá být logickou, jelikož tím císař budoval (řečeno dnešním právním jazykem) důvěru v právní stát.¹⁴

Další analogii s novodobou československou historií můžeme nalézt v postupu, kdy císař, s ohledem na zjevnou časovou náročnost celého procesu, shledal nutnost zajištění osob

¹¹ PLESKOT, Jaroslav in KUKLÍK, Jan a kol. *Konfiskace, pozemkové reformy a vyvlastnění v československých dějinách 20. století*. Praha: Auditorium, 2011, s. 17 a 18. ISBN 978-80-87284-25-4.

¹² PLESKOT, Jaroslav in KUKLÍK, Jan a kol. *Konfiskace, pozemkové reformy a vyvlastnění v československých dějinách 20. století*. Praha: Auditorium, 2011, s. 18. ISBN 978-80-87284-25-4.

¹³ List Karla z Lichtenštejna ze 4. prosince 1620 poskytující ochranu rytíři Petru staršímu Boubínskému z Újezda; Národní archiv, fond Stará manipulace, kart. 347, sign. C 215/B 2.

¹⁴ PLESKOT, Jaroslav in KUKLÍK, Jan a kol. *Konfiskace, pozemkové reformy a vyvlastnění v československých dějinách 20. století*. Praha: Auditorium, 2011, s. 19. ISBN 978-80-87284-25-4.

stižených hrdelní trestem a majetku podléhajcímu konfiskaci tak, aby nebyl zmařen účel trestního, respektive konfiskačního řízení. Za tím účelem byly zjišťovány majetkové a vlastnické poměry povstalců včetně odhadu jejich majetku. Tyto činnosti prováděli komisaři vyslaní do jednotlivých regionů, kteří sepisovali majetky uprchlých rebelů a nad těmi z nich, které vyžadovaly řádnou správu, ustanovovali správce. Zároveň byl vyhlášen všeobecný dekret, který ukládal povinnost všem obyvatelům království ohlásit majetek a osoby z řad rebelů. Lze si položit otázku, jakou měli obyvatelé motivaci k takovému jednání. Motivace byla jak pozitivní, tak negativní, a to v odměně z 1/3 oznámené, respektive pokutě z 1/3 zatajené hodnoty budoucích konfiskátů. O tom, která z motivací byla v českém prostředí silnější lze pouze spekulovat, nicméně jsou dochovány prameny, které udávání a oznamování potvrzují. Zároveň byl ustaven zákaz vývozu stříbra za hranice. Poslední analogií s novodobou historií pak může být smutná poznámka o tom, že Židům bylo nařízeno bez náhrady vydat císaři všechny cennosti, které u nich povstalci zastavili.¹⁵

K provádění konfiskací byla roku 1622 ustavena tzv. konfiskační komise, která byla inspirována předchozí, tzv. exekuční komisí, sestavenou za účelem potrestání hlavních viníků povstání, přičemž obě komise fungovaly na shodných principech. Procesní stránku věci lze dnešním pohledem hodnotit jako poměrně moderní, kdy na základě obžaloby královského prokurátora byli jednotliví obžalovaní obesíláni, vyjadřovali se ke skutkům kladeným jim za vinu a po provedeném dokazování členové komise rozhodli o případné vině a výši trestu. Nález členů komise byl následně odeslán císaři k aprobaci, přičemž císař mohl rozsudek zmírnit. Císař často komisaře káral, jelikož jejich rozhodování bylo nekonzistentní, kdy za stejné skutky byly ukládány různě vysoké tresty. Prameny v této souvislosti zmiňují značnou korupci a protežování. Po aprobaci rozsudku císařem měl odsouzený poslední možnost zvrácení výsledku řízení, a tím byla žádost o milost adresovaná přímo císaři, která v několika případech i byla udělena. Toto nesli velmi nelibě zejména komisaři v čele s výše zmíněným Karlem z Lichtenštejnu, jelikož poukazovali na fakt, že tyto milosti podrývají autoritu konfiskační komise.

¹⁵ PLESKOT, Jaroslav in KUKLÍK, Jan a kol. *Konfiskace, pozemkové reformy a vyvlastnění v československých dějinách 20. století*. Praha: Auditorium, 2011, s. 19. ISBN 978-80-87284-25-4.

Konfiskační proces měl i svůj materiální rozměr, a to samozřejmě jak ve smyslu přechodu vlastnických práv, tak i samotné finanční náročnosti. Vydržování zmíněné konfiskační komise bylo velmi nákladné a po vypořádání se s nejmovitějšími rebely bylo obvyklé, že hodnota konfiskátů za určité období nedosahovala ani ceny, kterou si konfiskační komise žádala na svou režii. Z toho důvodu byla také konfiskační komise na čas zrušena, aby byla zhruba po jednom roce opět obnovena za účelem potrestání zbylých rebelů z řad panstva a rytířů. Část odsouzených na hrdle byla omilostněna generální pardonem Ferdinanda II. ze dne 3. února 1622, přičemž trestu konfiskace se tento pardon netýkal.¹⁶

2.2.1. Právní povaha konfiskací

Právní konstrukce pobělohorských konfiskací stála na tom, že majetek povstalců propadal císaři již okamžikem jejich provinění, tedy jednáním, které směřovalo proti panovníkovi a jeho právům. Odsuzující rozsudky pak byly de facto deklaratorním potvrzením ztráty vlastnictví.¹⁷ Tato konstrukce se využívala pro znemožnění převodů majetku od doby povstání do odsuzujícího rozsudku. Dalším zajímavým právním konstruktem byly bezesporu situace, kdy odsuzující rozsudek určil propadnutí pouze podílu na určité věci. Taková věc byla dle tehdejšího zvyku prodána a odsouzenému byl vyplacen jeho podíl. Toto řešení mělo ovšem, mimo jiné, značné negativní ekonomicko-monetární dopady, kdy se trh zahltit prodávanými konfiskáty, čímž značně klesla dosahovaná prodejní cena. Poslední z řady pohrom, které odsouzené, respektive jejich případné dědice, potkaly, bylo razantní snížení kvality mincí, ovšem bez jejich následného kvalitativního přepočtu, tudíž konečný vypořádací podíl neodpovídal uloženému trestu.¹⁸

2.2.2. Osud konfiskátů

Zabavené konfiskáty získával poměrně rozsáhlý okruh osob, ať již císařští vojevůdci, církevní instituce, tak i civilní osoby, a to na základě rozličných právních titulů od darování po kupní smlouvy. Právě koupě byla velmi rozšířeným způsobem, kdy zájemce podal žádost

¹⁶ PLESKOT, Jaroslav in KUKLÍK, Jan a kol. *Konfiskace, pozemkové reformy a vyvlastnění v československých dějinách 20. století*. Praha: Auditorium, 2011, s. 21 - 26. ISBN 978-80-87284-25-4.

¹⁷ Alternativně se užíval trest přeměny svobodných statků na lenní.

¹⁸ KAVKA, František. *Bílá hora a české dějiny*. Praha: Garamond, 2003, s. 240-241. ISBN 97-8808-637-952-4.

o koupi Karlu z Lichtenštejna, v níž zároveň deklaroval věrnost císaři a jeho rodu. Kupní smlouvu následně opět aproboval císař a byla vložena do zemských desek.¹⁹

2.2.3. Shrnutí

Lze uzavřít, že pobělohorské konfiskace byly prvním, víceméně uceleným konfiskačním procesem na území bývalého Československa, který se dotkl značné části vyšší vrstev. Ačkoli se může jevit, že se jedná o téma s touto prací související velmi vzdáleně, svými východisky, postupy a důsledky předznamenává budoucí vývoj, přičemž strůjci první pozemkové reformy se odkazovali právě na pobělohorské konfiskace.

¹⁹ Národní archiv, fond Stará manipulace, kart. 344, sign. C 215/A 2, fol 7. Dále List Karla z Lichtenštejna ze 21. prosince 1621, fond Stará manipulace, kart. 402, sign. C 215/H 33.

3. Úvod do problematiky z filosoficko-právní perspektivy

Analyzujeme-li jakékoli znárodňovací, respektive konfiskační a na ně navazující restituční procesy, je na místě alespoň ve stručnosti popsat a rozebrat jejich ústřední motiv. Tím je samotný pojem vlastnictví společně s jeho možnými omezeními.

S pojmem vlastnictví jsou spjaty prakticky veškeré zásadní otázky lidské společnosti, ať jsou to samotný vznik státu, základní lidská práva a povinnosti, vznik společenské smlouvy nebo původ nerovnosti mezi lidmi. Na vlastnictví bylo nahlíženo nejrůznějšími optikami, od jeho nedotknutelné až posvátné podstaty,²⁰ až po jeho vnímání jako krádež očima Pierra-Josepha Proudhona.²¹ Pohled na vlastnictví není do dnešní doby jednoznačný a z právně-filosofického hlediska je na něj možné nazírat mnoha pohledy.

Samotná terminologie vlastnictví se na území bývalého Československa vžila až ve druhé polovině 19. století, kdy samotný termín *vlastnictví* byl převzat Josefem Jungmannem ze slovníku polského jazyka od Samuela Bogumila Lindeho - *Słownik języka polskiego* – ze slova *właśnictwo*. Různým způsobem je též nahlíženo na vzájemnou vazbu pojmů vlastnictví a vlastnické právo, kdy například rakouská civilistika 19. století a česká meziválečná civilistika nečinily mezi nimi rozdílu, a naopak marxistická právní věda určité pojmové rozdíly shledávala. Jaromír Sedláček vyslovil v roce 1919 zajímavou tezi ohledně přístupu ke vztahu vlastnictví a vlastnického práva, kdy uvažoval, že je-li vlastnictví postaveno na vlastnickém právu, lze toto právo odebrat na základě určité normy. Je-li ovšem vlastnictví postaveno nikoli na základě práva, ale na určitém stavu, dle něhož člověk může libovolně užívat určité věci vnějšího světa, jedná se o imanentní instituci, která nelze normou práva odstranit.²² Později se vlastnictví počalo teoreticky dělit na kategorii ekonomickou jako společenské formy přivlastňování statků a na kategorii právní ve smyslu vlastnického práva. Mezi další dělení můžeme dále zařadit právo ve smyslu objektivním,

²⁰ Čl. XVII Deklarace práv člověka a občana z roku 1789.

²¹ GRYGAR, Tomáš a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 1. ISBN 978-80-7598-968-0.

²² SEDLÁČEK, Jaromír. *Vlastnictví a vlastnické právo*. Brno: Barvič a Novotný, 1919, s. 38. ISBN 978-80-7357-754-4.

jako soubor právních norem a subjektivním, jako soubor oprávnění. Nověji je vlastnictví považováno za předmět vlastnického práva.²³

V kontrastu se v průběhu novodobých dějin vyvíjel diskurz mezi individualistickým a sociálním pojetím vlastnictví. Individualistické pojetí má své kořeny v římskoprávním pojetí, kdy mezi své znaky řadí přímou, úplnou, výlučnou, absolutní, pružnou nebo jednotnou, na což navázaly přirozenoprávní směry v 19. století, které povýšily vlastnictví až na určité přirozené subjektivní právo. Na tyto úvahy později reagovali další právní teoretici, kteří více upřednostňovali sociální rozměr vlastnictví, kdy například Robert Mayr-Harting uváděl, že „vlastnictví sice zakládá soukromé panství, ale je do jisté míry zatíženo sociální hypotékou.“²⁴ Určitou střední cestou pak může být teze, že vlastnictví je výrazem svobody a vlastnické právo výrazem rovnosti.²⁵

Obdobný vývoj probíhal též v diskuzi mezi uživatelským a mocenským pojetím vlastnictví, kdy oba tyto dva přístupy stály na protichůdných tezích. Mocenský přístup stál na klasickém (římskoprávním) vnímání vlastnického vztahu jako právu výlučném a nedílném. Uživatelský přístup, zdůrazňovaný ve feudálním a komunistickém chápání vlastnických vztahů, pohlížel na vlastnictví jako na právo dělitelné, respektive souboru oprávnění odrážející více sociální rozměr celé věci. Lze uzavřít, že v dnešní době převažuje přístup mocenský s určitými modifikacemi přístupu uživatelského.²⁶

²³ GRYGAR, Tomáš a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 3. ISBN 978-80-7598-968-0.

²⁴ GRYGAR, Tomáš a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 4. ISBN 978-80-7598-968-0.

²⁵ HORÁK, Ondřej. *Mezi svobodou a rovností. K paradigmatu vlastnického práva z historické perspektivy*. Časopis pro právní vědu a praxi, 2006, roč. 14, č. 1, s 48-52.

²⁶ GRYGAR, Tomáš a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 5. ISBN 978-80-7598-968-0.

4. Historie majetkoprávních změn na území bývalého Československa

4.1. Historie majetkoprávních změn na území bývalého Československa do roku 1918

Zásahy československého státu do soukromých majetkových vztahů po skončení druhé světové války v roce 1945 mají své kořeny mnohem dříve. Lze v tomto směru uvažovat o druhé polovině 18. století zejména s ohledem na myšlenky Velké francouzské revoluce a zásadní rekodifikace soukromého práva v kontinentální Evropě.²⁷ Tyto pevně zakotvily institut vlastnického práva a zároveň upravily podmínky pro jeho omezení ve veřejném zájmu.²⁸ Již roku 1789 bylo v Deklaraci práv člověka a občana připuštěno omezení vlastnického práva, které bylo jinak považováno za nedotknutelné až posvátné, z důvodu veřejného blaha či potřeby. Mělo se tak dít na základě zákona a za splnění podmínky poskytnutí spravedlivé a předběžné náhrady. Následný historický vývoj posouvá vnímání ochrany vlastnické práva do ústavněprávní roviny s ohledem na zařazení vlastnického práva mezi základní občanská práva.²⁹

Otázka vlastnického práva, stejně tak jako jeho možná omezení, se od 18. století zároveň stávala tématem politických stran a silně rezonovala zejména ve vznikajícím socialistickém hnutí, které otázku soukromého vlastnictví revidovalo, až odmítalo. V tomto ohledu lze připomenout filosofa Pierra-Josepha Proudhona „*What is property? An Inquiry into Principle of Right and Government*“, ve které přirovnává soukromé vlastnictví ke krádeži či loupeži. Více vědecký přístup přináší v socialistickém pohledu na vlastnictví až Friedrich Engels a Karel Marx v druhé polovině 19. století. Marxismus mířil proti kapitalismu jakožto společenskému systému, ve kterém jsou na jedné straně výrobní prostředky alokovány v majetku soukromých osob, které jeho prostřednictvím vykořisťují tzv. dělnickou třídu. Jako řešení marxisté navrhovali nahrazení soukromého vlastnictví vlastnictvím kolektivním, čímž mělo dojít k ukončení vykořisťování. Zde je namístě poznamenat, že zestátnění měl být pouhý mezistupeň před nastolením komunismu, nicméně z velké části se při budování komunismu vývoj zastavil právě u zmiňovaného zestátnění. K určitému kolektivnímu vlastnictví

²⁷ Zejména francouzský Code civil a rakouský Všeobecný zákoník rakouský (německy Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch für die gesammten Deutschen Erbländer der Österreichischen Monarchie – známý jako ABGB).

²⁸ Možnost omezení vlastnického práva vycházela např. z myšlenek Hugo Grotia s odkazem na jeho přirozenoprávní podstatu.

²⁹ KUKLÍK, Jan. *Znárodněné Československo: Od znárodnění k privatizaci – státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*. Praha: Auditorium, 2010, s. 18. ISBN 978-80-87284-12-4.

pochopitelně docházelo, v Československu např. v podobě Jednotných zemědělských družstev.³⁰ Přejít od kapitalismu ke komunismu měl v praxi probíhat tlakem na držitele kapitálu a výrobních prostředků, a to jak přímou konkurencí státním sektorem, tak třeba i vysokým daňovým zatížením. V úvahu připadalo též přímé vyvlastnění, ovšem za náhradu, například v podobě dluhopisů. Těm, kteří před touto „revolucí“ uprchli či by se jí stavěli přímo na odpor, měl být majetek zkonfiskován.³¹ Různé myšlenkové proudy poté dále zvažovaly rozsah vyvlastnění, jeho způsob či obory hospodářství k takovému procesu nejvhodnější.

Velkou pozornost si na přelomu 19. a 20. století vysloužila též otázka tzv. socializace. Socializace neakcentovala pouze převod vlastnictví na stát či jiné subjekty, ale zaměřovala se více na obecnou vyšší participaci dělnické třídy na řízení jednotlivých podniků. Tento směr měl širokou podporu napříč kontinentem, zejména (a logicky) ze strany levicově smýšlejících obyvatel.³² O otázce socializace bude podrobněji hovořeno v souvislosti s vývojem po první světové válce v Československu.

Rozdíly v míře a způsobu požadovaných levicově směřovaných společenských změn se počátkem 20. století prohlubovaly a postupně docházelo k oddělení radikálnějších směrů v rámci nově vznikajících komunistických stran odštěpením z původních, méně radikální stran sociálně-demokratických. Jako ukázkový příklad tohoto procesu lze uvést rozštěpení sociálně-demokratické strany v tehdejší carské Rusku, kdy se po sjezdu v roce 1903 strana rozštěpila na radikální bolševiky a tradiční, ve smyslu klasických sociálně-demokratických stran, menševiky. Bolševická revoluce v roce 1917 pak přinesla aplikaci radikálních revolučních myšlenek do reality, a to zespolečněním, respektive zestátněním výrobních prostředků.³³ Vývoj v Československu po první i druhé světové válce byl právě bolševickou revolucí a následným zestátněním zásadně ovlivněn, a to jak z ideologického, tak praktického hlediska.

Klasický liberalismus nebyl od druhé poloviny 19. století korigován pouze levicovými myšlenkami (ať již socialistickými či komunistickými), ale též směrem křesťansko-sociálním.

³⁰ Tamtéž, s. 19.

³¹ MARX, Karel, ENGELS, Friedrich. *Manifest komunistické strany*. Praha, 1961.

³² KUKLÍK, Jan. *Znárodně Československo: Od znárodnění k privatizaci – státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*. Praha: Auditorium, 2010, s. 21-24. ISBN 978-80-87284-12-4.

³³ Blíže k tématu tamtéž, s. 25 – 27.

Ten sice vycházel z klasického liberalismu, ale za účelem sociálního smíru žádal státní zásahy do ekonomiky. Základním ideovým východiskem pak byla encyklika *Rerum novarum* papeže Lva XIII. Z roku 1891. V encyklice je sice zdůrazněn přirozenoprávní základ vlastnického práva, na druhou stranu ovšem připouští jeho omezení ve veřejném zájmu a zároveň podporuje sociální rozměr vlastnictví, čímž se staví nikoli přímo proti socialistickým idejím, ale spíše vedle nich, jako určitá alternativa. Úvahy nad státními zásahy do ekonomiky podporovaly i jiné ideové proudy, aniž by se zároveň nutně ztotožňovaly s myšlenkami socialistů, komunistů či křesťanských stran.³⁴

Důležitý rozměr ideových otázek hrály též nové formy vlastnictví, odlišné od dělení pouze na státní a soukromé vlastnictví. Od druhé poloviny 19. století dochází k rozvoji vlastnictví obecního, zemského (zejména v Rakousku a Německu) a municipálního (zejména v Anglii). Zároveň se začíná objevovat též vlastnictví kolektivní, respektive družstevní jako kategorie odlišná od klasicky pojímaného podílového spoluvlastnictví.³⁵ Všechny uvedené typy vlastnictví nelze podřadit ani pod vlastnictví soukromé, ani pod vlastnictví státní, kdy jednotlivé ideové proudy prosazovaly v rámci společenských změn jiné typy vlastnictví.

4.1.1. Vlastnictví a Všeobecný občanský zákoník

S ohledem na České království, jež bylo součástí Rakousko-uherské monarchie, a ve kterém platil Všeobecný občanský zákoník (ABGB), je na tomto místě vhodné uvést, jak se k otázkám vlastnictví a omezení vlastnického práva stavělo rakouské právo před první světovou válkou.

Všeobecný občanský zákoník byl postaven na rovnosti mezi všemi formami vlastnictví a rozlišoval v zásadě tři – soukromé, obecní a státní. Na druhou stranu určité okruhy osob byly na právu soukromě vlastnit omezeny (např. některé mnišské řády a cizinci) a stejně tak byly některé věci vyloučeny ze soukromého vlastnictví obecně. V těchto případech se jednalo o tzv. věci vyloučené z právního obchodu na základě státních monopolů (tabák, sůl, výbušné látky či umělá sladidla) či jejich vlastnictví bylo omezeno z jiných zákonných důvodů (vojenská výzbroj a výstroj, třaskaviny, některé zbraně a střelivo či jedy). Zvláštní kategorií

³⁴ VENCOVSKÝ, František. *Dějiny českého ekonomického myšlení do roku 1948*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 100-102. ISBN 80-902215-5-6.

³⁵ Viz např. rakouský zákon č. 70/1873 ř. z. o výtěžkových a hospodářských společenstvech.

vyjmutou ze soukromého vlastnictví pak bylo obecní kmenové jmění dle zákona č. 7/1864 ř. z. a obecní lesy, které byly výhradně v obecním vlastnictví.³⁶

Všeobecný občanský zákoník dále upravoval základní podmínky pro vyvlastnění, které jako takové považoval za výrazný zásah do soukromého vlastnictví a podmiňoval jej existencí důvodu veřejného zájmu a poskytnutím náhrady. Veřejný zájem byl definovaný jako tzv. obecné dobro a náhrada jako tzv. přiměřené odškodnění.³⁷

Velkou změnu co do pojetí institutu vyvlastnění přinesla Prosincová ústava,³⁸ která stanovila, že „*vlastnictví jest neporušitelné. Vyvlastnění proti vůli vlastníkově může nastati pouze v případech a způsobem, jak to zákon ustanovuje.*“ Na tuto právní konstrukci následně navazovala poměrně bohatá právní úprava, a to dle jednotlivých veřejných zájmů,³⁹ která veřejný zájem definovala přímo v právních normách pro jednotlivé oblasti činnosti.

4.1.2. Shrnutí

Je nutno si uvědomit, že k vyvlastňování a obecně k omezování vlastnického práva nedocházelo pouze z ideologických důvodů, ale i z důvodů čistě ekonomických. Soukromí vlastníci, na rozdíl od státu či jiné veřejnoprávní korporace, neměli dostatečný kapitál pro podporu rozvíjejících se oborů či stát neměl zájem tyto obory ponechat v soukromých rukou. Dnešní ekonomickou terminologií bychom mohli takové kroky označit jako řešení selhání trhu. Je tedy nutné nahlížet na vyvlastnění komplexně, nikoli tedy pouze jako na součást ideologického boje a historického vývoje.

4.2. Historie majetkoprávních změn v období po vzniku Československého státu (1918 – 1938)

Konec a především výsledek první světové války s sebou přinesl rozsáhle politické, sociální a ekonomické dopady. Zdaleka nejsilnějším důsledkem bylo, z československé perspektivy,

³⁶ KUKLÍK, Jan. *Znárodněné Československo: Od znárodnění k privatizaci – státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*. Praha: Auditorium, 2010, s. 29. ISBN 978-80-87284-12-4.

³⁷ Ustanovení § 365 Všeobecného občanského zákoníku: „*žádá-li toho obecné dobro, musí člen státu za přiměřené odškodnění i úplné vlastnictví věci postoupiti.*“

³⁸ Základní státní zákon č. 142/1867 ř. z., o všeobecných právech rakouských občanů.

³⁹ Stavba silnic a železnic, stavba vodních děl a cest, staveb obecně, hornictví, pozemkových úprav, vojenské důvody atd. K tomu viz KUKLÍK, Jan. *Znárodněné Československo: Od znárodnění k privatizaci – státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*. Praha: Auditorium, 2010, s. 30. ISBN 978-80-87284-12-4.

osamostatnění nově vzniklého státu a s tím spojené zpřetrhání vazeb s bývalým mocnářstvím, a to ze všech výše nastíněných perspektiv. Se vznikem nového československého státu se pojily široké diskuze ohledně dalšího hospodářského a sociálního směřování, na což navazovaly otázky ohledně státních zásahů do majetkoprávních vztahů a úvahy o socializaci. Již na samém počátku existence československého státu bylo uvažováno o zestátnění určitých oblastí hospodářství, zejména dolů, ukázalo-li by se to nutným. Jako víceméně nezbytná se tehdejší politické reprezentaci jevila pozemková reforma.

V této části práce budou popsány uvažované, ale zejména realizované majetkoprávní zásahy nově vzniklého československého státu do soukromého vlastnictví, s důrazem na problematiku první pozemkové reformy.

4.2.1. Majetkoprávní změny v období první republiky

Za účelem zachování kontinuity právního řádu byly zákonem č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, recipovány rakousko-uherské právní předpisy, a to včetně Všeobecného občanského zákoníku a jeho ustanovení o vlastnickém právu a jeho možných omezeních. Tento krok se jevil jako nutný a logický, jelikož nebylo reálné ve velmi krátkém čase realizovat zásadní právní reformu. Paradoxem pak je, že recipováním právních norem dochází k aplikaci rozdílných právních norem v Čechách, na Moravě a ve Slezsku a jiných na Slovensku, na které dopadalo z části právo uherské. Zajímavým rozdílem byl fakt, že v Čechách, na Moravě a ve Slezsku bylo možno vyvlastňovat výhradně ve prospěch státu, kdežto na Slovensku mohlo být vyvlastněno i ve prospěch soukromoprávního subjektu, pokud měl, alespoň částečně, „verejnohospodársky“ význam.⁴⁰

Pro socialistické strany, odbory a socialistická hnutí byl vznik samostatného československého státu cestou k prosazení programu sociálních reforem. Ten vycházel z radikálních myšlenek dělnických vrstev a zrcadlil neutěšenou hospodářskou situaci po první světové válce. Akcentováno bylo zejména zestátnění velkostatků, velkých průmyslových podniků, dolů a železnic.⁴¹ Nepochybně zajímavým prvkem v předložených požadavcích byl druhý krok, který měl následovat po zestátnění – stát si měl ponechat pouze menší množství

⁴⁰ HORÁK, Ondřej. *Liechtensteinové mezi konfiskací a vyvlastněním*. Časopis Právník, 2007, č. 2.

⁴¹ HARNA, Josef. *Politické programy českého národního socialismu*. Praha: Historický ústav Akademie věd České republiky, 1998, dok. č. 13. ISBN 80-85268-79-5.

majetku a většina měla být převedena do správy odborů, syndikátů, municipalit a družstev. Nemělo se tedy jednat o socialismus státní, ale naopak o socialismus decentralizovaný. Co se týče uvažované náhrady za vyvlastnění, neměla být poskytována vždy a pokud ano, měla být přiměřená.⁴² Následné požadavky byly revidovány zejména na základě závěrů XII. sjezdu sociálních demokratů, který za prioritu označil vyvlastnění velkostatků zestátněním, aniž by tyto majetky byly dále přerozdělovány.⁴³ Co do průmyslových odvětví, sjezd žádal zestátnění zejména těžkého průmyslu a hornictví, kdy obecným cílem zestátnění byly „všechny závody povahy monopolistické“. Cílů sjezdu mělo být dosaženo zákonnou, respektive parlamentní cestou. Politickým protipólem levice byla za první republiky Agrární strana, která sice též prosazovala pozemkovou reformu, ale nikoli cestou zestátnění, ale zejména přerozdělením půdy menším zemědělcům, z nichž se rekrutoval její elektorát.⁴⁴

4.2.2. Socializace a zestátnění československého průmyslu

Nejčastěji skloňovaným oborem se v diskuzi o zestátnění průmyslu staly doly. Horničtí dělníci vytvářeli kontinuální tlak na tehdejší Kramářovu vládu, která byla na počátku roku 1919 donucena hledat řešení požadavků na socializaci dolů. Při širší diskuzi nejen s dělnickými vrstvami následně vyšlo najevo, že podpora úplného zestátnění dolů není příliš vysoká a že se všeobecný diskurz spíše kloní k určitým smíšeným formám, zejména účasti státu v důlních podnicích a společnostech. Pro myšlenku zestátnění pak hovořily všeobecně přijímané úvahy nacionální perspektivy, kdy bylo poukazováno, že velké množství podniků je v rukou „národních nepřátel“.⁴⁵ Politická jednání pokračovala v širokém diskurzu a nakonec vyústila v přijetí zákonů č. 143 a 144/1920 Sb.⁴⁶ Tyto zákony byly Tusarovou vládou prezentovány jako krok k požadované socializaci v oboru hornictví. Proti socializaci stály v opozici zejména strany Národně socialistická, Živnostenská a částečně i Agrární. V poválečné revoluční náladě ovšem reformy přímo neodmítaly, ale spíše se je snažily

⁴² Za přiměřenou byla považována taková náhrada, která měla odrážet hodnotu vyvlastněného majetku, ale zároveň neumožňovala žít jen z renty bez vlastní práce.

⁴³ Cílem bylo ukončit vykořisťování zemědělských dělníků.

⁴⁴ KUKLÍK, Jan. *Znárodně Československo: Od znárodnění k privatizaci – státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*. Praha: Auditorium, 2010, s. 36-39. ISBN 978-80-87284-12-4.

⁴⁵ VRBENSKÝ, Bohuslav. *Vývoj otázky znárodnění a socializace dolů*. Praha, 1922, s. 6 an. ADAMOVÁ, Karolína. *Zestátnění a socializace uhelných dolů v úrovni Československé republiky*. In: *Československo 1918-1938. Osudy demokracie ve střední Evropě*. 2. Sborník mezinárodní konference. Praha 1999, s. 412.

⁴⁶ Zákon č. 143/1920 Sb., o účasti zaměstnanců při hornictví na správě dolů a zákon č. 144/1920 Sb., o závodních radách při hornictví.

korigovat a zpomalovat s poukazem na nutnost širší diskuze. Snahy levicového spektra vyústily v návrh zákona předloženého Národnímu shromáždění v roce 1920 Socialistickou stranou. Ačkoli tento návrh nebyl parlamentem přijat, je vhodné jeho parametry přiblížit, neboť část z jeho myšlenek byla recyklována po roce 1945.⁴⁷

Vyvlastnění mělo proběhnout formou znárodnění, respektive zestátněním za náhradu, kdy se československý stát měl stát neomezeným vlastníkem dotčených podniků, mezi které spadaly veškeré báňské podniky včetně podniků vedlejších, a držitelem všech příslušných pozemků. Náhrada měla být poskytnuta bývalým vlastníkům formou dluhopisů vydaných státní uhelnou bankou,⁴⁸ přičemž dluhopisy měly splatnost 30 let a byly úročeny 4 % ročně. Výše náhrady se určila dle majetkové daně přiznané v roce 1920 a měla být odstupňována dle velikosti zestátněného majetku.⁴⁹ Znárodnění mělo být chráněno pod trestněprávní sankcí.

V průběhu dalších let se pravidelně objevovaly další návrhy požadující rozsáhlejší či naopak užší znárodnění a socializaci, ale žádných z nich se výrazněji neprosadil. Důvodem těchto neúspěchů bylo též odštěpením radikálního křídla sociální demokracie – komunistů – v roce 1921. Na druhou stranu, v průběhu první republiky docházelo k posilování státního sektoru ekonomiky, a to na čistě politických a ekonomických základech. Pojem „státní podnik“ byl nedílnou součástí prvorepublikového hospodářství.⁵⁰

4.2.3. První pozemková reforma

Jak bylo uvedeno dříve, se vznikem samostatného československého státu se pojily i úvahy nad nezbytnými sociálně-ekonomickými reformami. Za bezesporu nejzásadnější lze označit reformu pozemkovou, která měla sledovat nejen ekonomické a sociální cíle nového státu, ale i ty národní, a to zejména v podpoře československých zemědělců. Celý koncept pozemkové reformy byl postaven na tezi, že vlastnictví půdy může být ve veřejném zájmu omezeno, primárně s ohledem na jeho maximální velikost, a to i formou konfiskace majetku

⁴⁷ KUKLÍK, Jan. *Znárodněné Československo: Od znárodnění k privatizaci – státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*. Praha: Auditorium, 2010, s. 47-48. ISBN 978-80-87284-12-4.

⁴⁸ Tato banka měla být speciálně zřízena státem.

⁴⁹ Do 500 000 Kčs plná náhrada, do 600 000 Kčs 95 % náhrada a dále za každých 100 000 Kčs o 5 % méně a nad 3 000 000 Kčs pouze 50 %.

⁵⁰ KUKLÍK, Jan. *Znárodněné Československo: Od znárodnění k privatizaci – státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*. Praha: Auditorium, 2010, s. 49 – 52. ISBN 978-80-87284-12-4.

určitých osob. Jedním z hlavních technokratických cílů pozemkové reformy pak bylo zbavit šlechtu, církev, ale zejména cizí státní příslušníky rozsáhlého pozemkového vlastnictví.⁵¹ Tento cíl je nutno vnímat i z politického hlediska, jelikož vlastnictví pozemků s sebou neslo politickou moc, kterou bylo nutné přenést z bývalých, s novým státem často nesouznících, osob na osoby jiné, „státně spolehlivější“.⁵²

Již 9. listopadu 1918 byl přijat zákon č. 32/1918 Sb. z. a n., o obstavení velkostatků. Tímto zákonem nedošlo k samotnému vyvlastnění půdního majetku, ale „pouze“ k zásadnímu omezení právní dispozice s ním.⁵³ Jednalo se o určitý mezikrok, který měl majetek zajistit tak, aby následně mohla proběhnout skutečná pozemková reforma. Tento mezikrok byl určitými politickými skupinami, převážně levicovými, kritizován, zejména s poukazem na to, že rozsáhlý zemědělský majetek byl klíčem k dalšímu nezemědělskému bohatství pozemkových vlastníků.⁵⁴

Je pochopitelné, že představy o konkrétním nastavení pozemkové reformy se lišily, a to dle politické perspektivy jednotlivých zájmových skupin či politických stran. Mezi hlavní otázky patřily: a) rozsah reformy (kolik půdy má být vyvlastněno), b) zdali za vyvlastnění poskytovat náhradu, c) v jaké případné výši, d) čím půda se má vyvlastňovat, e) komu má být získaná půda převedena a f) jaký má být časový horizont reformy.⁵⁵

Agrární strana požadovala vyvlastnit bez náhrady a v rámci dalších řízení pouze majetky panovnického rodu. V případě osob „nepřátelských“ měl dle Agrární strany rozhodnout o vině těchto osob soud. Pokud by byly uznány vinnými, měl být jejich majetek zkonfiskován bez náhrady. Navrhované soudní procesy byly v rozporu s představami levicových stran, které prosazovaly co nejrychlejší převzetí obstaveného zemědělského majetku, a to formu jeho zestátnění v kombinaci s družstevním vlastnictvím. Agrární strana sice též prosazovala pozemkovou reformu, ale vzhledem k jejím specifitějším a částečně minoritním postojům

⁵¹ Zhruba 1/3 veškeré půdy po první světové válce patřila německé a maďarské šlechtě.

⁵² MARUŠÁK, Karel. *Šlechta, velkostatek a pozemková reforma*. Brno: S. Piša, 1919, s. 3. ISBN (váz.).

⁵³ Zákon dokonce ponechával stávajícím vlastníkům výnosy z obstaveného majetku.

⁵⁴ KUKLÍK, Jan. *Znárodně Československo: Od znárodnění k privatizaci – státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*. Praha: Auditorium, 2010, s. 39 a 40. ISBN 978-80-87284-12-4.

⁵⁵ PEICHOVÁ, Adéla in KUKLÍK, Jan a kol. *Konfiskace, pozemkové reformy a vyvlastnění v československých dějinách 20. století*. Praha: Auditorium, 2011, s. 33. ISBN 978-80-87284-25-4.

musela postupovat opatrněji. Toto úsilí bylo veskrze úspěšné⁵⁶ a začala tak převažovat koncepce pozemkové reformy spočívající v přerozdělení půdy maloročníkům a středním rolníkům, kteří následně vytvořili základ elektorátu Agrární strany. Ta ve spolupráci s profesorem Janem Krčmářem, předním českým civilistou, vytvořila koncept tzv. záboru. Zábor jakožto institut nebyl postaven na roveň vyvlastnění, vlastnické právo při záboru stále svědčilo původnímu vlastníku, a to až do doby, kdy o případném vyvlastnění rozhodl správní orgán (tehdejší pozemkový úřad) a bylo zapsáno do pozemkových knih. Samotné vyvlastnění pak mělo probíhat vždy za náhradu.⁵⁷ Vzhledem k tomu, že zábor nebyl definitivním odejmutím vlastnického práva (expropriací), šlo od samotného vyvlastnění nakonec upustit a zemědělský majetek ze záboru vyjmout.⁵⁸

Nejsilnější a logickou opozicí pozemkové reformě byla šlechta a velkostatkáři, nicméně vzhledem k absenci politické a částečně i ekonomické síly po první světové válce nebyla jejich snaha jakkoli schopná běh věcí zastavit či alespoň ovlivnit.

Kostrou právní úpravy první pozemkové reformy byly mimo výše zmíněný zákon č. 32/1918 Sb. z. a n., o obstavení velkostatků dále zákony č. 215/1919 Sb. z. a n., o záboru velkého majetku pozemkového, přidělový zákon č. 81/1920 Sb. z. a n. a náhradový zákon č. 329/1920 Sb. z. a n. Na tomto místě se sluší podotknout, že Ústavní listina z roku 1920⁵⁹ explicitně připouštěla vyvlastnění bez náhrady, stanoví-li tak zákon.⁶⁰

K prvním konfiskacím došlo již před přijetím zákona č. 215/1919 Sb. Z. a n., o záboru velkého majetku pozemkového, a to na základě recipovaného císařského nařízení z roku 1916 o konfiskaci majetku zrádců a nepřátel státu.⁶¹

⁵⁶ Zejména kvůli neustálým vzájemným sporům levicových stran o to, zdali náhradu poskytovat či nikoli a v jaké případné výši.

⁵⁷ Dle záborového zákona č. 251/1919 Sb. z. a n. bylo možné v určitých případech převzít majetek i bez poskytnutí náhrady. Tato možnost byla následně náhradovým zákonem č. 323/1920 Sb. z. a n. zúžena.

⁵⁸ KUKLÍK, Jan. *Znárodně Československo: Od znárodnění k privatizaci – státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*. Praha: Auditorium, 2010, s. 39 a 40. ISBN 978-80-87284-12-4.

⁵⁹ Ústavní listina č. 121/1920 Sb. z. a n.

⁶⁰ Ustanovení § 109 odst. 1: „*Soukromé vlastnictví lze omezit pouze zákonem.*“ Ustanovení § 109 odst. 2: „*Vyvlastnění je možné jen na základě zákona a za náhradu, pokud zákonem není nebo nebude stanoveno, že se náhrada dáti nemá.*“

⁶¹ Takto byl konfiskován například majetek členů panovnické rodiny. K tomu viz PEICHLOVÁ, Adéla in KUKLÍK, Jan a kol. *Konfiskace, pozemkové reformy a vyvlastnění v československých dějinách 20. století*. Praha: Auditorium, 2011, s. 35 a 36. ISBN 978-80-87284-25-4.

Zákon č. 215/1919 Sb. z. a. n., o zaboru velkého majetku pozemkového a jeho § 9,⁶² stanovil, že bez náhrady bude převzat majetek příslušníků nepřátelských států, příslušníků panovnické rodiny Habsbursko-Lotrinské, nadací spočívající na právech ze šlechtictví zrušeného zákonem č. 61/1918 Sb. z. a. n., jehož užívání bylo založeno na výkonu funkcí, úřadů a důstojství cizozemských či s těmito instituty spojený, bezprávně nabytý, osob, které se hrubě provinily proti československému národu ve světové válce a který podle ustanovení zákonů finančních případně státu jako splátka dávky z majetku.

Prováděcím předpisem zákona č. 215/1919 Sb. z. a. n., o zaboru velkého majetku pozemkového se stal náhradový zákon č. 329/1920 Sb. z. a. n. Ten částečně zúžil okruh majetku, který měl být vyvlastněn bez náhrady, a to na majetek příslušníků nepřátelských států, pokud tomu neodporují mírové smlouvy, příslušníků panovnické rodiny Habsbursko-Lotrinské a nadací spočívající na právech ze šlechtictví zrušeného zákonem č. 61/1918 Sb. z. a. n., pokud bylo příslušným ministerstvem jako nadačním úřadem vysloveno, že se určitá nadace zrušuje.⁶³

Právě uzavírání mírových smluv způsobilo, že se cizí státní příslušníci, zejména Maďaři a Němci, dostali prakticky do lepšího postavení nežli určitá skupina Čechoslováků německé a maďarské národnosti, což bylo následně široce kritizováno.⁶⁴

Co se týče parametrů, měla být vyvlastněna půda nad 150 ha zemědělské a nad 250 ha veškeré půdy, kdy v odůvodněných případech mohla být vyvlastněna i výměra menší. Důležitou otázkou bylo též stanovení náhrady (měla-li být poskytnuta). Po dlouhých diskuzích byla náhradová cena stanovena jako průměrná cena obvyklá mezi lety 1913 – 1915.⁶⁵ Nešlo-li zjistit cenu tímto způsobem, byla určena znalecky. Pro účely měnového přepočtu staré a nové měny byl určen poměr 1:1. Výsledná cena ovšem nebyla hodnotou,

⁶² Ustanovení § 9 zákona č. 215/1919 Sb. z. a. n., o zaboru velkého majetku pozemkového: „*Pokud stát převzatého majetku nepodří pro účely všeobecně prospěšné, přidělí jej úřad pozemkový postupně do určité výše do vlastnictví nebo pachtu malým zemědělcům, domkářům, drobným živnostníkům, bezzemkům, a to zvláště příslušníkům ozbrojené moci československé a válečným invalidům, kteří by na půdě chtěli a mohli hospodařiti, pak družstvům složeným z uvedených osob, družstvům bytovým, spotřebním a zemědělským, obcím a jiným veřejným svazkům k účelům všeobecně prospěšným, vědeckým a humanitním ústavům. Půdy může býti užito také k jiným účelům všeobecně prospěšným. O osobách a korporacích, kterým lze půdu přiděliti, o výměře přidělu a právech k němu a o omezeních práva vlastnického k přidělené půdě budou dána podrobnější ustanovení zvláštním zákonem.*“

⁶³ HÁCHA, Emil. *Slovník veřejného práva československého*. Brno: Rudolf M. Rohrer, 1934. Svazek III.

⁶⁴ PEICHOVÁ, Adéla in KUKLÍK, Jan a kol. *Konfiskace, pozemkové reformy a vyvlastnění v československých dějinách 20. století*. Praha, Auditorium: 2011, s. 38. ISBN 978-80-87284-25-4.

⁶⁵ Ustanovení § 41 náhradového zákona č. 329/1920 Sb. z. a. n.

kteřou expropriant obdržel, ale podléhala srážkám dle § 42 náhradového zákona č. 329/1920 Sb. z. a. n. Srážky nesměly činit více než 40 % ceny a byly odstupňovány po 5 % v pásmech od 1 000 ha do 50 000 ha, kdy byla srážka maximální (40 %). Bylo možné aplikovat i jiné srážky i zvýšení ceny. Výsledná náhrady byla v rámci správního rozhodnutí sdělena expropriantovi, který měl právo napadnout rozhodnutí formou stížnosti k příslušnému soudu. Poměrně sofistikovaným způsobem byla řešena práva třetích osob na vyvlastňovaném majetku. Ta sice zanikala, nebylo-li řečeno jinak, avšak oprávnění byli obesláni Státním pozemkovým úřadem a jejich pohledávky uspokojeny prioritně z poskytnuté náhrady.⁶⁶ Pokud nebyla náhrada vyplacena ihned, byla státem úročena 3 % ročně a umořována nejméně ve výši 0,5 % ročně.⁶⁷

Celá výše popsaná konstrukce byla silně kritizována, a to i tehdejšími prezidentem Tomášem Garriguem Masarykem, především z důvodu, že ačkoli v pozemkové reformě neměl převládat prvek konfiskační, výpočet náhrady byl tak znevýhodňující, že tento prvek byl naopak akcentován.⁶⁸

První pozemková reforma byla Státním pozemkovým úřadem v roce 1933 předčasně ukončena a v roce 1935 byl tento úřad zrušen a jeho agendy převzalo ministerstvo zemědělství. Navzdory výše zmíněné kritice pozemkové reformy je dlužno podotknout, že za většinu majetku byla poskytnuta náhrada, ačkoli neodpovídala skutečné tržní ceně. První pozemkovou reformu lze s odstupem více než 100 let vnímat jako nezbytný a veskrze pozitivní krok, úzce spojený se vznikem našeho samostatného státu a historických změn tehdejší doby.

4.3. Majetkoprávní změny v období 1938 – 1945

Vývoj v období ohraničeném Mnichovskou dohodou a koncem druhé světové války byl formován z převážné části dvěma faktory. Prvním z nich bylo vytlačování českého a zahraničního kapitálu kapitálem německým a dále arizací židovského majetku.

⁶⁶ Totéž platilo i pro převzetí bez náhrady, avšak pohledávky oprávněných osob vyplatil stát bez dalšího.

⁶⁷ PEICHOVÁ, Adéla in KUKLÍK, Jan a kol. *Konfiskace, pozemkové reformy a vyvlastnění v československých dějinách 20. století*. Praha: Auditorium, 2011, s. 38. ISBN 978-80-87284-25-4.

⁶⁸ Tamtéž, s. 35 a 36.

4.3.1. Změny v majetkoprávních vztazích podniků

Německé banky nahradily v pomnichovském Československu zejména kapitál britský a francouzský. Majetkové změny probíhaly rychleji a výrazněji na územích odstoupených Německu na základě Mnichovské dohody. Jde-li o formu majetkových změn, v určitých případech se jednalo o přímé převzetí podniků⁶⁹ nebo o jejich nucený odkup pro českou stranu za nevýhodných podmínek, tak jako v případě druhého největšího vlastníka dolů v západních a severních Čechách – České obchodní společnosti.⁷⁰ Tyto dvě formy samozřejmě nebyly jediné, využívalo se dále i jiných institutů jako konfiskace, nucené správy a dalších omezení vlastnického práva. Všechny formy probíhaly na základě velkého množství předpisů a opatření, které neměly vzhledem k totalitní povaze režimu ucelený právní rámec.⁷¹

4.3.2. Změny v pozemkovém vlastnictví

Změny v pozemkovém vlastnictví byly činěny s ohledem na plánovanou germanizaci a válečný stav. Rozsáhlá území na Vyškovsku, Neveklovsku a Sedlčansku, respektive pozemky v nich, byly zkonfiskovány a obyvatelstvo vysídleno. To se týkalo celkem 248 obcí a území o rozloze 79 000 ha⁷² s 80 000 obyvateli. Došlo dále k převodu prakticky celého nemovitého majetku ve vlastnictví bývalého československého státu (zejm. lesů a polností) na německou okupační správu. Není nezajímavé, že k převodu pozemkového majetku byla kromě německých právních norem, zejména trestních, aplikována i ustanovení zákona č. 215/1919 Sb. z. a. n., o zaboru velkého majetku pozemkového z období první pozemkové reformy.⁷³

4.3.3. Majetkoprávní změny v rámci arizace židovského majetku

Následující řádky budou věnovány pravděpodobně nejčernější části novodobých československých dějin, a to perzekuci židovského obyvatelstva. Ta probíhala zejména

⁶⁹ Například převzetí severočeských uhelných dolů koncernem Hermanna Göringa (Reichswerke AG für Erzbergbau und Eisenhütten „Hermann Göring“).

⁷⁰ Odkup nově vzniklým podnikem „SUBAG“ (Sudetenländische Braun-Kohlengesellschaft AG).

⁷¹ PRŮCHA, Václav. *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918-1992*. Brno: Doplněk, 2009, s. 440. ISBN 80-7239-147-X.

⁷² Jedná se o rozlohu velikosti např. dnešního okresu Rakovník.

⁷³ KUKLÍK, Jan. *Znárodně Československo: Od znárodnění k privatizaci – státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*. Praha: Auditorium, 2010, s. 86-87. ISBN 978-80-87284-12-4.

z důvodů ideologických, ale nelze pominout i její rozměr ekonomický, kdy vyvlastněné židovské majetky nezanedbatelným způsobem materiálně zabezpečovaly chod nacistické válečné mašinerie. Právě tento aspekt bude blíže popsán dále.

Proces arizace, tedy vyvlastňování židovského majetku ve prospěch německé říše, Němců, německých společností a organizací (obecně Árijců) byl nerozlučně spojen i s aplikací tzv. Norimberských zákonů z roku 1935. Arizace logicky započala na územích odstoupených Německu na základě Mnichovské dohody. Již v tuto chvíli se objevují první prodeje pod cenou a v tísní ze strany židovského obyvatelstva, které prchalo ze zabraných území.

Esenciální podmínkou arizace bylo definování okruhu osob, jejichž majetek měl být tzv. arizován. Jednalo o majetek „Židů“, ve smyslu fyzických osob a židovských podniků, spolků a sdružení ve smyslu právnických osob. Za židovský podnik byl považován též podnik, v jehož statutárním orgánu působil Žid nebo dokonce i podnik, který byl pod židovským vlivem.⁷⁴ Aplikovatelné právní předpisy byly předpisy německé, včetně Norimberských zákonů a dále nařízení říšského protektora. Nelze hovořit o uceleném právním rámci arizace, jelikož se jednalo o složitý a vzájemně si konkurující právní systém, a to včetně okupační správy, která celý proces řídila.⁷⁵

Samotná arizace pak probíhala v několika etapách. V první fázi⁷⁶ bylo zamezeno přesunu židovského majetku na třetí osoby, zejména české. V této fázi docházelo k menším konfiskacím, které provádělo převážně gestapo. V další fázi⁷⁷ byl na základě nařízení říšského protektora o židovském majetku zjišťován rozsah židovského majetku a jeho dispozice s ním byla více omezena. Konfiskace gestapem v této fázi sílila. V třetí fázi⁷⁸ byla dispozice s židovským majetkem omezena zejména tak, že většina majetkových hodnot Židů musela být uložena u devizových bank, kdy byly tyto následně rozprodávány za pro Židy značně nevýhodných podmínek. Poslední fázi⁷⁹ byla všeobecná konfiskace majetku Židů ve prospěch

⁷⁴ Některé české společnosti po 15. 3. 1939 nahrazovaly židovské statutární orgány či akcionáře nežidovskými, což německé orgány zpětně sankcionovaly retroaktivními právními opatřeními.

⁷⁵ JANČÍK, Drahomír, KUBŮ, Eduard. *Arizace a arizátoři*. Praha: Karolinum, 2005, s. 12 an. ISBN 80-246-1000-0.

⁷⁶ Od 15. 3. 1939 do 20. 6. 1939.

⁷⁷ Od 21. 6. 1939 do 1. 3. 1940.

⁷⁸ Od 2. 3. 1940 do 11. 10. 1941.

⁷⁹ Od 12. 10. 1941 do konce války.

německé říše, která probíhala ruku v ruce s deportacemi Židů v rámci tzv. konečného řešení židovské otázky.⁸⁰

Obecně byl proces arizace nastaven tak, že nejdříve byla omezena dispozice s židovským majetkem, takový majetek byl sepsán a nakonec byl tento konfiskován nebo nevýhodně vykoupen. Průběžně byli též Židé vytlačováni z hospodářského, sociálního i politického života. Židovské podniky byly buďto likvidovány nebo do nich byli dosazeni tzv. treuhänderi – správci věrní německé říši a ideologii. V případě likvidace podniků byl jejich movitý majetek odevzdán speciální společnosti,⁸¹ která rozhodla o jeho dalším osudu – prodeji či jiném využitím ve prospěch Německé říše. Zvláštní důraz byl kladen na zamezení převzetí židovského majetku osobami českými, jelikož primárním hospodářským cílem bylo začlenit židovský majetek co nejefektivněji do německé průmyslové (vojenské) výroby.

Z české perspektivy smutnou kapitolou bylo bezesporu zapojení protektorátní vlády do procesu arizace. Již velmi brzy po okupaci vláda vydala nařízení,⁸² které umožňovalo dosazovat do důležitých podniků a ve veřejném zájmu správce, a to zejména do podniků židovských. Zvláště proti této praxi tvrdě bojovala německá okupační správa, které neměla zájem na české ingerenci. Česká protektorátní vláda pak dále umožňovala vydávání vývozních povolení k majetku, která byla vydávána oproti darování části majetku právě protektorátní vládě. Hlavní úlohu měli v arizaci nicméně hrát tzv. arizátoři, což byli „státně spolehlivé“ osoby, zejména Němci ať již německé či české národnosti, ale i právnické osoby, které arizovaný majetek nedostávaly přidělený, ale naopak si ho od okupační správy kupovaly. Vzhledem k tomu, že arizátoři často neměli dostatečnou hotovost pro nákup majetku, rozšířily se tzv. arizační úvěry, které poskytovaly původně české banky,⁸³ v dané době již ovládané německým kapitálem.⁸⁴

Zvláštní pozornost věnovala okupační správa židovskému zlatu, jiným drahým kovům, drahým kamenům a šperkům, a to zejména z důvodu, že tyto cennosti byly dobře směnitelné v zahraničním obchodu s neutrálními státy, zejména Švýcarskem a Švédskem, které bylo

⁸⁰ KUKLÍK, Jan. *Znárodněné Československo: Od znárodnění k privatizaci – státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*. Praha: Auditorium, 2010, s. 88. ISBN 978-80-87284-12-4.

⁸¹ Společnost pro zhodnocování zboží, s. r. o.

⁸² Vládní nařízení č. 87/1939 Sb., o správě hospodářských podniků a dozoru nad nimi.

⁸³ Šlo zejména o Českou eskomptní banku a Českou banku Union.

⁸⁴ JANČÍK, Drahomír, KUBŮ, Eduard. *Arizace a arizátoři*. Praha: Karolinum, 2005, s. 32 an. ISBN 80-246-1000-0.

význačným dodavatelem železa a oceli pro německou válečnou výrobu. Všechny tyto předměty a hodnoty byli Židé povinni nahlásit a následně odevzdat. Často docházelo k domovním prohlídkám v židovských domácnostech, a to neřídka kdy na udání. Formálně se nejednalo o konfiskaci, jelikož odevzdaný majetek nebyl zabaven, ale vykoupen. Bývalí vlastníci ovšem dostali vyplacenu pouze minimální částku v hotovosti a zbytek byl uložen na tzv. vázané účty, ze kterých bylo možné vybírat prostředky pouze velmi omezeně. Většina těchto vkladů nakonec propadla okupačním orgánům buď z důvodu úmrtí (likvidace) původních vlastníků nebo na základě „darovací listiny“, kterou ještě před deportací vlastníci darovali svůj majetek okupační správě, institucionálně tzv. Vystěhovaleckému fondu pro Čechy a Moravu. Tento proces probíhal až do 2. 11. 1942, kdy na základě zvláštního nařízení přišli deportovaní Židé o říšské občanství a veškerý jejich majetek připadal ze zákona německé říši. Je smutnou ironií, že zabavený židovský majetek byl přímo používán na účely spojené s masovou likvidací židovského obyvatelstva a provozem koncentračních táborů a ghett.⁸⁵

Průběh arizace a germanizace obecně vytvořil určitou situaci, se kterou se československé exilové síly již v průběhu války začaly ideově vypořádávat. Jak uvidíme dále, určité postupy nastavené na českém území v průběhu druhé světové války ze strany německé říše se velmi podobají procesům, které se budou odehrávat po jejím skončení. Lze uzavřít, že po technické stránce bylo poválečné znárodnění inspirováno válečnou arizací.

4.3.4. Plány a představy odboje o znárodnění

Prvotní úvahy domácího českého odboje o znárodnění vycházely z nutnosti restituovat majetek konfiskovaný či jinak zabraný německou říši, což zároveň otevíralo cestu k dalším majetkovým přesunům včetně konfiskace či vyvlastnění majetku nepřátelských států a osob, který tyto vlastnily již před válkou. Velmi aktivním orgánem pro programový základ poválečných změn byl *Petiční výbor věrní zůstaneme*.⁸⁶ Ten již v červnu 1939 navrhl poměrně revoluční poválečný program ve smyslu hesla „*revoluce, nikoli jen restituce*“.

⁸⁵ KUKLÍK, Jan. *Znárodněné Československo: Od znárodnění k privatizaci – státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*. Praha: Auditorium, 2010, s. 93 a 94. ISBN 978-80-87284-12-4.

⁸⁶ *Petiční výbor věrní zůstaneme* bylo sdružení osob, které v roce 1938 sepsalo petici požadující důslednou obranu Československého státu.

Jeho středobodem bylo znárodnění klíčových oblastí průmyslu, zejména dolů, zestátněním, plánované hospodářství a samozřejmě konfiskace nepřátelského majetku.⁸⁷

Dalším důležitým programovým dokumentem byl manifest *Za svobodu, do nové Československé republiky*. Tento program prosazoval nahrazení kapitalismu „sociálně spravedlivějším a hospodářsky účelnějším řádem“, ve kterém měly být zájmy jednotlivce, respektive zájmy soukromé, podřízeny zájmům společnosti jako celku, tedy zájmům veřejným. Nebylo prosazováno zrušení soukromého vlastnictví, leč toto mělo sloužit zejména veřejnému zájmu. Ohledně znárodnění uvažoval program o dvou cestách, a to tzv. zveřejnění (zestátnění) a zespolečenštění (obecní či družstevní vlastnictví). Náhrada měla být poskytována, ovšem nikoli nepřátelským a státně nespolehlivým osobám. Skrze zestátnění některých bank mělo dojít k zestátnění dolů a zemědělský majetek nepřátelských a státně nespolehlivých osob měl být združstevněn či přidělen rolníkům, kteří by na něm přímo pracovali. Komunisté zejména v druhé polovině války volali po všeobecném znárodnění velkoprávního majetku a bank a předání velkostatkářské půdy maloročníkům.⁸⁸

Ústřední postavou i ideologem západního československého odboje se sídlem v Londýně byl prezident Edvard Beneš. Ten formuloval své myšlenky o poválečném vývoji ve svém díle *Demokracie dnes a zítra*. Edvard Beneš se samozřejmě zabýval i úpravou majetkoprávních poměrů. Jejich proměna měla probíhat s ohledem na nutnou změnu v hospodářském a sociálním systému v důsledku krize předválečného liberálního ekonomického systému a v důsledku druhé světové války, zejména řízením válečného hospodářství. Uvažované změny sám Edvard Beneš označoval za „revoluční“ a „socializační“, kdy vycházel z poválečného vývoje po první světové válce a předpokládal, že vývoj po druhé světové válce bude ještě radikálnější.⁸⁹ Co se v první republice neosvědčilo, mělo být odstraněno či změněno a pozitivní trendy měly být naopak podpořeny.⁹⁰

Z pohledu znárodnění v širším slova smyslu Edvard Beneš jako primární úkol viděl nutnost přesunu majetku československého státu z rukou Třetí říše a navazující reparační.

⁸⁷ KUKLÍK, Jan. *Znárodněné Československo: Od znárodnění k privatizaci – státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*. Praha: Auditorium, 2010, s. 95-97. ISBN 978-80-87284-12-4.

⁸⁸ KAPLAN, Karel. *Znárodnění a socialismus*. Praha: Práce, 1968, s. 10-11.

⁸⁹ Edvard Beneš sám sebe označoval za socialistu, ale odmítal nálepkou marxisty.

⁹⁰ PODLAHA, Petr. *Obnova právního řádu v poválečném Československu*. Praha: Univerzita Karlova, 2008, s. 255 an.

Zestátnění mělo postihnout zejména těžký průmysl a částečně zemědělství, přičemž část soukromého vlastnictví měla být nahrazena vlastnictvím kolektivním (družstevním). Tyto úvahy pochopitelně nenechávaly chladnými západní mocnosti a jejich majetkové zájmy. Při znárodnění mělo být využito faktu, že část majetku, který byl původně v „českých“ rukách, byl převzat Němci a v dané chvíli se tak *de facto* jednalo o majetek nepřátelský. Navíc, za část tohoto majetku byli již někteří jeho vlastníci odškodněni.⁹¹ Zároveň mělo znárodnění postihnout nejen majetek nepřátelský, ale i poměrně široký okruh osob s Němci kolaborujícími.⁹²

Ve vztahu k (nové) pozemkové reformě se nejvýrazněji projevoval Ladislav Feierabend, který měl problematiku v gesci. Drobné a střední zemědělské vlastnictví mělo být zachováno, ale omezeno maximální výměrou a pod dohledem státu. Výměry měly být od 50 do maximálně 200 hektarů, dle bonity půdy.⁹³ Půdu měl vlastnit ten, kdo na ní pracuje, což byla myšlenka, která se nakonec prosadila i skrze rok 1948, ačkoli lze polemizovat, zdali združstevnění tuto myšlenku zcela naplňuje.⁹⁴

Skutečně aktuálními se otázky poválečné hospodářské přeměny Československa staly v roce 1943. Ač revoluční, veškeré změny byly plánovány na demokratickém základu s následným plánovaným schválením Národním shromážděním. V září roku 1944 bylo rozhodnuto o finalizaci příprav pro přechodné období po skončení druhé světové války. Definitivně měla být vyřešena konfiskace nepřátelského majetku (zejména německého a maďarského). Pozemková reforma měla být ovšem až úkolem první poválečné vlády.

Představy o poválečném Československu byly samozřejmě formovány nejen v Londýně, ale též v Moskvě. Mezi oběma centry docházelo k částečné spolupráci v mezích ideových rozdílů. Moskevští komunisté byli v otázce znárodnění nečekaně zdrženliví. Bylo tomu tak nikoli z ideových důvodů, ale spíše z důvodů taktických. V době před koncem druhé světové války si komunisté ještě nebyli zdaleka jisti, zdali jejich revoluční myšlenky dopadnou v Československu na úrodnou půdu. Ačkoli komunisté zvolili vyčkávací taktiku, určité programové body zformulovány byly. V bezprostředním poválečném vývoji komunisté

⁹¹ Jednalo se například o rodiny Petschků a Weinmannů.

⁹² KUKLÍK, Jan. *Znárodněné Československo: Od znárodnění k privatizaci – státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*. Praha: Auditorium, 2010, s. 108-110. ISBN 978-80-87284-12-4.

⁹³ Čím bonitnější půda, tím menší výměra.

⁹⁴ FEIERABEND, Ladislav, Karel. *Politické vzpomínky II*. Praha: Atlantis, 1994, s. 110. ISBN 80-7108-092-6.

předpokládali zřízení národních správ, zejména v podnicích ovládaných nepřátelskými státními příslušníky. Po uvalení národní správy měl být podnik buď zkonfiskován (a následně přerozdělen) nebo znárodněn (ponechán v rukou státu).⁹⁵

Již v přípravách na poválečný vývoj se objevovala kritika navržených reforem, kdy bylo poukazováno na jejich nedomyšlenost a problémy, které takové změny přinesou. Tato kritika zaznívala jak z tzv. Právní rady, tak například i ze strany Spolku československých advokátů v exilu, který poukazoval na nutnost poskytnutí náhrad za znárodněný majetek. Velice typicky se všechny myšlenkové proudy, ať již londýnské či moskevské, do určité míry snažily korigovat své úvahy, a to zejména s ohledem na náladu obyvatelstva v okupovaném Československu. Finální rozhodnutí o provedení hospodářských změn tak mělo být učiněno až s ohledem na aktuální náladu obyvatelstva, kdy toto platilo i ohledně úvah o nové pozemkové reformě.⁹⁶

Velmi důležitým momentem ve vztahu k poválečnému vývoji bylo datum 17. října 1941, kdy se exilová londýnská vláda usnesla na „Vládním prohlášení o majetkových převodech provedených pod tlakem nepřátelské okupace“. Jeho obsahem bylo neuznání převodů majetku na území okupovaného Československa po datu 27. 9. 1938 „pod tlakem nepřátelské okupace,“ na které volně navazoval dekret prezidenta republiky o mimořádných opatřeních k zajištění hospodářského života na osvobozeném území ze dne 1. února 1945, který zakotvil zásadu restituce majetku osob, které ho byly zbaveny v důsledku rasové, politické či národní perzekuce. Za tímto účelem měli být do podniků a jako správci majetku dosazováni zřízenými národními výbory národní správci, kteří měli majetek spravovat za účelem provedení konfiskací, restitucí či přímo pozemkové reformy a znárodnění.⁹⁷

⁹⁵ KUKLÍK, Jan. *Znárodněné Československo: Od znárodnění k privatizaci – státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*. Praha: Auditorium, 2010, s. 120 a 121. ISBN 978-80-87284-12-4.

⁹⁶ KUKLÍK, Jan. *Znárodněné Československo: Od znárodnění k privatizaci – státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*. Praha: Auditorium, 2010, s. 123 a 124. ISBN 978-80-87284-12-4. SLEZÁK, Ladislav. Představy československé exilové vlády v Londýně o poválečném uspořádání zemědělství, Studie Slovákého muzea, Uherské Hradiště 1/1996, s. 43 an.

⁹⁷ KUKLÍK, Jan. *Znárodněné Československo: Od znárodnění k privatizaci – státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*. Praha: Auditorium, 2010, s. 130-132. ISBN 978-80-87284-12-4.

4.4. Majetkoprávní změny v období mezi koncem 2. světové války a únorovým převratem 1948

Období po 2. světové válce do únorového převratu v roce 1948 je z hlediska tématu této práce formováno zejména tzv. Benešovými dekrety, které představují nosné pilíře poválečných majetkoprávních změn. Benešovy dekrety jsou tématem samy o sobě a nejeví se tak účelné je v této práci komplexně rozebírat a analyzovat, jelikož tohoto úkolu se zhostili již mnozí odborníci a téma je zpracované velmi komplexně. S ohledem na rozsah této práce její autor vidí smysl zaměřit se na ty prvky Benešových dekretů, které mají užší vazbu na následné pozemkové restituce po roce 1989. Na druhou stranu, téma Benešových dekretů částečně rozebráno být musí, jelikož některé dekrety nerozlišovaly mezi majetkem pozemkovým a jiným a dále pro pochopení historických souvislostí. Velmi detailně se Benešovým dekretům věnuje např. prof. Jan Kuklík ve své knize Znárodněné Československo, ze které je v této práci též hojně čerpáno a zájemcům o detailnější pohled do problematiky ji lze vřele doporučit.

4.4.1. Situace v poválečném Československu

Ačkoli Československo nebylo druhou světovou válkou zasaženo tak vážně jako jiné státy, nelze říci, že by bylo válkou nedotčeno. Fakt, že Československu se z větší části vyhnula válečná fronta, v žádném směru neznamenal, že by válka Československo nepoškodila. Normalizaci situace měly zajistit prezidentské dekrety prezidenta Beneše, které na určitou dobu vytvořily nový právní řád *sui generis*. S ohledem na válečné, ale zejména předválečné zkušenosti, kdy Československo bylo národnostně i sociálně různorodým státem, mělo být přistoupeno ke stabilizaci společnosti určitým potlačením rozdílů (zejména národnostních). Prakticky se jednalo o odsun obyvatelstva německé a maďarské národnosti. Na tomto místě je třeba rozlišit mezi Čechoslováky německé, respektive maďarské národnosti a občany Německé říše a Maďarského království. Ačkoliv byly důsledky pro obě skupiny obdobné, určitým způsobem se lišil procesní postup jejich odsunu.⁹⁸ Ohledně sociálních rozdílů bylo rozhodnuto o redistribuci výrobních prostředků, a to zejména konfiskací ve vztahu k majetku

⁹⁸ Občané cizích nepřátelských států byli odsunuti bez dalšího. V případě Čechoslováků jiné národnosti bylo těmto občanství odňato či prohlášeno za zaniklé ústavním dekretem presidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské.

nepřátelskému⁹⁹ a znárodněním ve vztahu k vlastníkům významného kapitálu, kterým nebylo konfiskováno.¹⁰⁰

Okupací Československa v roce 1939 bylo ústavním orgánům fakticky znemožněno vykonávat svou pravomoc. Pro uspořádání budoucích poměrů absentovala zejména moc zákonodárná (Národní shromáždění, respektive jeho stálý výbor). Tato situace byla řešena *ad hoc*, jelikož pro její řešení ústavní listina z roku 1920 neměla předepsaný postup, a to ústavním dekretem presidenta republiky č. 2/1940 Úř. Věst. Čsl., o prozatímním výkonu moci zákonodárné, kterým byla tato pravomoc dočasně svěřena prezidentu republiky a vládě. Uznáním československé exilové vlády byla *de facto* uznána i existence československého státu jakožto subjektu mezinárodního práva. Ratihabice všech prezidentských dekretů byla následně provedena ústavním zákonem č. 57/1946 Sb., kterým se schvalují a prohlašují za zákon dekry presidenta republiky.¹⁰¹

4.4.2. Konfiskační dekry presidenta republiky

Na majetek osob, které byly s Československem ve válečném stavu nebo vůči němu byly jinak nepřátelské, po válce dopadly zejména následující dekry:

1. Dekret presidenta republiky č. 5/1945 Sb., o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o národní správě majetkových hodnot Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů a některých organizací a ústavů.

Tento dekret měl prozatímně upravit poválečné majetkoprávní vztahy, a to zejména s ohledem na zajištění právní jistoty, kdy převody a dispozice všeobecně učiněné pod nátlakem označil za neplatné. Dekret nicméně neřešil samotnou otázku restituce takového majetku. Zároveň byl tímto dekretem ustaven institut tzv. národní správy, která byla zaváděna v podnicích, které byly pod vlivem tzv. státně nespolehlivých

⁹⁹ Dekret presidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy a dekret presidenta republiky 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa.

¹⁰⁰ Zejména:

- dekret presidenta republiky č. 101/1945 Sb., o znárodnění dolů a některých průmyslových podniků,
- dekret presidenta republiky č. 102/1945 Sb., o znárodnění některých podniků průmyslu potravinářského,
- dekret presidenta republiky č. 102/1945 Sb., o znárodnění akciových bank,
- dekret presidenta republiky č. 103/1945 Sb., o znárodnění soukromých pojišťoven.

¹⁰¹ WAGNER, Martin in KUKLÍK, Jan a kol. *Konfiskace, pozemkové reformy a vyvlastnění v československých dějinách 20. století*. Praha, Auditorium, 2011, s. 41 a 42. ISBN 978-80-87284-25-4.

osob.¹⁰² Národními správci se často stávali výše postavení zaměstnanci podniku, kteří následně daný podnik i nezřídka kdy dostali též v přidělovém řízení přidělen.

Definitivní úpravu restitucí přinesl zákon č. 128/1946 Sb., který provedením restituce pověřoval právě úřady uvalující nucenou správu, obvykle tedy okresní národní výbory a v případě zamítnutí žádosti či její nevyřízení poté přenášel vyřízení věci na okresní soudy.

2. Dekret presidenta republiky č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa,

3. Dekret presidenta republiky č. 28/1945 Sb., o osídlení zemědělské půdy Němců, Maďarů a jiných nepřátel státu českými, slovenskými a jinými slovanskými zemědělci.

Výše uvedené dva dekrety upravovaly konfiskaci zemědělského majetku nepřátelských osob v případě prvního z nich, kdy druhý z nich byl prováděcím předpisem prvního. Důležité byly tyto dva dekrety zejména z toho pohledu, že definovaly okruh osob, které mohly o přiděl žádat, včetně jejich prioritizace.

4. Dekret presidenta republiky č. 101/1945 Sb., o znárodnění dolů a některých průmyslových podniků,

5. Dekret presidenta republiky č. 102/1945 Sb., o znárodnění některých podniků průmyslu potravinářského,

6. Dekret presidenta republiky č. 102/1945 Sb., o znárodnění akciových bank,

7. Dekret presidenta republiky č. 103/1945 Sb., o znárodnění soukromých pojišťoven,

8. Dekret presidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy.

Tento dekret realizoval konfiskaci nezemědělského majetku a byl subsidiární k dekretu č. 12/1945 Sb. Ve vztahu k tomuto dekretu je důležité uzavření Pařížské reparační dohody,

¹⁰² Jednalo se zejména o osoby německé a maďarské národnosti, kolaboranty a německé a fašistické organizace.

kteřá s ohledem na dřívější účinnost dekretu č. 108/1945 Sb. *ex post* schválila nároky Československa na majetek nepřátelských osob jakožto reparační hodnotu.¹⁰³ Zásadním a dlouhodobým problémem byl vztah mezi dekretem a Pařížskou reparační dohodou, která na rozdíl od dekretu č. 12/1945 Sb. neumožňovala konfiskaci majetku osob, které nebyly příslušníky nepřátelských států, v případě Československa zejména českých Němců. Pohled na tuto otázku zůstává rozdílný, a to zejména s ohledem na perspektivu, kterou na ni nazíráme – zdali českou či německou.

V praxi pak konfiskace probíhaly v režii okresních národních výborů, které vydávaly deklaratorní rozhodnutí ohledně otázky, zda bude ten či který majetek konfiskován. Následně byl vydán konfiskační výměř, který byl obvykle uveřejňován veřejnou vyhláškou, což prakticky znemožnilo odsunutým osobám možnost právního odporu proti konfiskaci a lze uzavřít, že tím i právo na spravedlivý proces. Je nicméně nutné na tento právně-diskriminační aspekt nazírat optikou tehdejší neklidné poválečné doby. V případě, že se dotčená osoba, již bylo konfiskováno, odvolala, o odvolání rozhodoval zemský národní výbor.

Zásadní právní otázkou dále bylo, zdali konfiskace nastala na základě obecného konfiskačního dekretu, či až vydáním konfiskačního výměřu, což mělo důsledky zejména do restitucí po roce 1989. O této problematice bude pojednáno dále. S touto právní otázkou se nicméně vypořádal Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 8. 3. 1995 č. 55/1995 Sb., a to ve smyslu, že konfiskace nastávala *ex lege*.¹⁰⁴

4.4.3. Revize první pozemkové reformy

Na základě konfiskačních dekretů byla zkonfiskována převážná většina maďarské a německé půdy, kdy tato byla následně přidělována drobným a středním rolníkům. V období mezi lety 1946 a 1948 se připravovalo dokončení první pozemkové reformy, nebo spíše pozemková reforma nová. Ústředním motivem diskuzí byla zejména maximální velikost výměřy v soukromém vlastnictví a organizace zemědělských družstev. Vůdčími osobami daného tématu pak byl tehdejší předseda vlády Klement Gottwald a komunistický ministr zemědělství Július Ďuriš. Snahy o revizi pozemkové reformy byly zejména na venkově

¹⁰³ Z určitých mezinárodně-politických důvodů se konfiskace a odsun maďarské menšiny z území Československa prakticky neproběhl, s výjimkou částečné vzájemné repatriace. K tomu viz KUKLÍK, Jan. *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů*. Praha: Linde, 2002, s. 314. ISBN 80-7201-352-1.

¹⁰⁴ WAGNER, Martin in KUKLÍK, Jan a kol. *Konfiskace, pozemkové reformy a vyvlastnění v československých dějinách 20. století*. Praha: Auditorium, 2011, s. 50 a 51. ISBN 978-80-87284-25-4.

pozitivně vnímány a vyústily v návrh šestice tzv. Ďurišových zákonů, jejichž jádrem bylo další přerozdělování půdy ve prospěch menších a středních rolníků.¹⁰⁵ Tyto návrhy zákonů pak byly zceleny do tzv. Hradeckého programu prezentovaného ministrem zemědělství Júliem Ďurišem 4. 4. 1947 v Hradci Králové. Zásadní tezí Hradeckého programu bylo „Půda patří těm, kdo na ní pracují.“ Hradecký program sice nebyl do únorového převratu roku 1948 přijat, ovšem politický tlak na jeho prosazení byl zejména ze strany KSČ velmi silný.

V roce 1947 se podařilo prosadit průlomový zákon č. 142/1947 Sb., o revisi první pozemkové reformy, který revidoval pozemkový majetek, který byl v rámci první pozemkové reformy vyloučen ze záboru, případně zabrán byl, ale nebyl přidělen a dále všechen zemědělský majetek nad 50 ha.¹⁰⁶ S veškerým zemědělským majetkem spadajícím pod výše uvedená kritéria bylo možno disponovat pouze se souhlasem ministerstva zemědělství. Výstupem revize pak bylo přerozdělení revizí získaného pozemkového majetku ve prospěch malých a středních rolníků, družstev a národních výborů, a to za úplatu od nabyvatele při současné kompenzaci původního vlastníka. Vláda Klementa Gottwalda před únorovým převratem veřejně proklamovala, že možnost vlastnictví půdy do výměry 50 ha v soukromém vlastnictví bude garantována ústavou.¹⁰⁷

4.5. Období po komunistickém převratu

Obdobně jako v předchozí kapitole bude i v této upřena pozornost zejména ke změnám týkajícím se pozemkového vlastnictví. Počátek tohoto období byl ve znamení tzv. nové pozemkové reformy. Tu přednesl na schůzi Ústavodárného shromáždění Klement Gottwald dne 21. března 1948. Jejím výsledkem mělo být, mimo mnohé jiné, stanovení nejvyšší možné výměry pozemků v soukromém vlastnictví na 50 ha. Spolu s tímto opatřením byla přijata řada dalších zákonů výše zmiňovaného Hradeckého programu. Nejdůležitějším ze série zákonů byl bezesporu zákon č. 46/1948 Sb., o nové pozemkové reformě, jehož hlavní

¹⁰⁵ LACINA, Vlastislav. *Pozemková reforma v lidově demokratické ČSR*. In: OTÁHAL, Milan: *Zápas o pozemkovou reformu v ČSR*. Praha: ČSAV, 1963, s. 220-221.

¹⁰⁶ Toto se netýkalo majetku družstev, obecních samospráv a dalších zbytkových kategorií.

¹⁰⁷ KUKLÍK, Jan. *Znárodněné Československo: Od znárodnění k privatizaci – státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*. Praha: Auditorium, 2010, s. 273 - 275. ISBN 978-80-87284-12-4.

myšlenkou byla též dříve zmíněná proklamace „Půdu těm, kdož na ní pracují.“ Součástí tohoto zákona byl i institut nuceného výkupu, tedy vyvlastnění.¹⁰⁸

Půda nad výměru 50 ha byla za náhradu vyvlastňována, přičemž vlastník měl právo volby, kterých 50 ha si ponechá. Zároveň byla vyvlastňována půda i nižší výměry, pokud na ní vlastník buď vůbec nepracoval, nebo ji pronajímal. Půda soukromých právnických osob se vyvlastňovala bez ohledu na její výměru. Nutno poznamenat, že existovaly i výjimky z povinného výkupu, spočívající zejména v sociálních ohledech či půda státních podniků apod.¹⁰⁹

Soupis půdy nad povolenou výměru prováděl sám vlastník a tento soupis odevzdával místnímu národnímu výboru, který ji postoupil ministerstvu zemědělství. To následně podalo vlastníku výpověď z hospodaření na sepsané půdě, proti které nebyl žádný opravný prostředek. Takto vykoupenou půdu následně spravoval až do jejího přidělu Národní pozemkový fond, který ji následně přiděloval buď drobným přidělcům (3,6 %), jednotným zemědělským družstvům (34,6 %), ale zejména státním statkům a státním lesům (34,6 %). Jak je vidět, v rámci nové pozemkové reformy bylo drobným a středním přidělcům přiděleno poměrně malé množství půdy.¹¹⁰

Co se týče náhrad za vyvlastněnou půdu, k jejímu poskytnutí v mnoha případech buď vůbec nedošlo, nebo pouze v omezené míře. Představy drobných přidělců o jejich možnosti samostatného hospodaření na přidělené půdě se často nesesetkaly s jejich očekáváním, a to zejména z důvodu nastupujícího trendu kolektivizace československého zemědělství ve formě zakládání JZD.

Přidělci, respektive drobní vlastníci půdy byli v poměrech nastupující kolektivizace postaveni před rozhodnutí, zdali se k této připojí či nikoli. V případě vstupu vlastníků půdy do JZD jejich vlastnické právo nezanikalo, bylo ovšem omezeno institutem družstevního užívání, fakticky tedy vyprázdněno. Zároveň se „vlastníkům“ pozastavovala povinnost platby za přiděl, byla-li uložena.

¹⁰⁸ KUKLÍK, Jan. *Znárodněné Československo: Od znárodnění k privatizaci – státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*. Praha: Auditorium, 2010, s. 318-319. ISBN 978-80-87284-12-4.

¹⁰⁹ PRŮCHOVÁ, Ivana. *Restituce majetku dle zákona o půdě*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 5. ISBN 80-7179-110-5.

¹¹⁰ KUKLÍK, Jan. *Znárodněné Československo: Od znárodnění k privatizaci – státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*. Praha: Auditorium, 2010, s. 321. ISBN 978-80-87284-12-4.

V případě, že se vlastník do kolektivizace nezapojil, k čemuž nebyla právní povinnost, mohl očekávat negativní reakci ze strany státu. První a nejpřísnější odezvou totalitního státu byla trestněprávní sankce na základě obvykle vykonstruované obžaloby ze sabotáže či narušování tzv. jednotného hospodářského plánu, kdy krom trestů odnětí svobody byly ukládány též tresty propadnutí majetku. Právě propadnutí majetku byl zájem sledovaný státem, který měl z hospodářství odstraňovat nezávislé zemědělce. V případě, kdy státní moc seznala, že účelu věci je možno dosáhnout mírnějšími prostředky, mohla použít deliktního správního řízení, v rámci kterého bylo též možno uložit trest propadnutí majetku. Nejmírnějším postupem pak bylo uvalení institutu nuceného nájmu na daný zemědělský pozemek jako opatření z důvodu neplnění povinností v rámci hospodaření či nesplnění, často nereálných, dodávek zemědělských výrobků. Půda byla následně obhospodařována socialistickými organizacemi, jako státní statky či JZD.¹¹¹

V důsledku státoprávního vývoje Československa po vítězném únoru 1948 vznikly v zásadě tři skupiny soukromých vlastníků půdy – malá skupina samostatně hospodařících rolníků, kteří se nepodrobili kolektivizaci, tj. skupina osob, jež obhospodařovali půdu čistě pro své vlastní potřeby (malí vinaři, sadaři, apod.); dále vlastníci, kterým sice zůstalo vlastnické právo k rozsáhlejším pozemkům (do 50 ha), ale jejich právo bylo vyprázdněno pod instituty družstevního užívání či nuceného nájmu, což byly instituty bezúplatné a trvalé.¹¹² Poslední skupina vlastníků měla své dispoziční právo dále omezeno podmínkou souhlasu národního výboru a užívací organizace, kdy volně mohla s půdou disponovat pouze skrze její darování státu. Tato právní úprava víceméně trvala až do roku 1988, kdy bylo zákonem č. 90/1988 Sb., o zemědělském družstevnictví a novelou zákona č. 123/1975 Sb., o užívání půdy a jiného zemědělského majetku k zajištění výbory zrušeno družstevní užívání ke společným zahradám a takto uvolněné pozemky mohli získat původní vlastníci pro individuální užívání. Z časové osy je zřejmé, že i na sklonku komunistické éry byly přijaty pouze kosmetické změny a zásadní proměnu pozemkového práva přinesl až vývoj po sametové revoluci.¹¹³

¹¹¹ PRŮCHOVÁ, Ivana. *Restituce majetku dle zákona o půdě*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 6. ISBN 80-7179-110-5.

¹¹² Ani vystoupením družstevníka z JZD či jeho smrtí užívací právo a nájem nebyly ukončeny.

¹¹³ PRŮCHOVÁ, Ivana. *Restituce majetku dle zákona o půdě*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 7 a 8. ISBN 80-7179-110-5.

Výše uvedené instituty ovšem nebyly jediným způsobem, jak se stát a jím zřízené subjekty dostávaly k vlastnictví, respektive užívání půdy. Velmi rozšířeným způsobem bylo dále uzavírání kupních smluv a vyvlastňování z důvodu „důležitého zájmu společnosti“ za náhradu. Tímto způsobem byl vykupován, případně vyvlastňován zemědělský a lesní nemovitý majetek zejména za účelem výstavby. V případě, že dotčené pozemky byly zatíženy nuceným nájmem nebo družstevním užíváním, byla stanovena cena výrazně nižší, nežli u pozemků takto nezatížených. Cena byla postupně stanovena na 0,4 Kčs za m². Aplikační praxe po sametové revoluci nejprve tuto cenu vnímala jako zákonnou, jelikož dle tehdejších právních předpisů šlo o cenu maximální, nicméně Ústavní soud ČR následně vyložil, že cenu výkupu je nutno v každém individuálním případě kriticky zkoumat, jelikož často mohlo jít o majetkovou křivdu.¹¹⁴

4.6. Závěr

Na tomto místě končí historicko-právní výklad problematiky konfiskací a znárodňování. Jeho úkolem nebylo přinášet nové kritické pohledy a poznání dané problematiky, ale zejména poskytnout čtenáři této práce základní vhled do celé problematiky. Teprve elementárním pochopením historických a právních souvislostí odnímání a omezování vlastnického práva lze následně komplexně nahlížet na problematiku jeho restituce. Je nezbytné vnímat, za jakých okolností a z jakých důvodů byli původní vlastníci zbaveni svých práv, protože právě z těchto důvodů a okolností se v restitučním procesu následně aplikuje a projevuje zásadní princip *ex favore restitutionis*, dle kterého mají být právní normy vždy vykládány, pokud je takový výklad možný, ve prospěch restituentů. Jedná se o jednu z několika zcela unikátních koncepcí, která z ospravedlnitelných důvodů favorizuje určitou skupinu osob při aplikaci práva, což je v obecnosti *a priori* nepřípustné.

¹¹⁴ PRŮCHOVÁ, Ivana. *Restituce majetku dle zákona o půdě*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 8 a 9. ISBN 80-7179-110-5.

5. Restituce

5.1. Počáteční fáze restitučního procesu po samotové revoluci

S pádem komunistického režimu v Československu v roce 1989 vyvstala otázka, jakým způsobem řešit ekonomickou transformaci země, přičemž bylo nutné zaujmout postoj i k případným restitucím. Vlastnická struktura československé ekonomiky byla na počátku roku 1990 v zásadě státní, což byl stav pochopitelně zcela nevhodný pro budoucí fungování budovaného tržního hospodářství. Bylo nasnadě, že musí dojít k odstátňování majetku, což bylo nakonec provedeno několika způsoby, mimo jiné i restitucemi. Na restituce ovšem nelze nahlížet pouze skrze aspekt odstátňování majetku, ale jednalo se též, slovy pozdějších právních předpisů, o zmírnění majetkových křivd, jež byly komunistickým režimem způsobeny některým osobám. Nová demokratická společnost se nakonec shodla na tezi, že je nutné vypořádat se následky minulého režimu i formou majetkových restitucí.

Ačkoli se z dnešního pohledu může jevit, že restituce jsou neodmyslitelnou kapitolou našich novodobých dějin, diskuze, zdali restituce po roce 1989 uskutečnit nebyla ve svých počátcích zdaleka tak jednoznačná. Faktickou opozici restitucím tvořili samozřejmě zastánci komunistického režimu, dále někteří manažeři státních podniků, kterých se měla restituce dotknout, a nakonec i někteří ekonomové, kteří se obávali narušení procesu privatizace. Jejich obava pramenila především z toho, že restituovaný majetek (zejména podniky) bude navrácen do rukou dědiců původních vlastníků, kteří nebudou mít s provozem podniků zkušenosti a ty se tak dostanou do ekonomických problémů. Mezi tyto kritiky patřil například i pozdější prezident Václav Klaus.¹¹⁵

Restituce zemědělské půdy ve státním a z velké části i družstevním vlastnictví zpět do rukou soukromých (původních) vlastníků měla jít ruku v ruce s proměnou pojetí vlastnického práva, které bylo deformováno občanským zákoníkem z roku 1950 a zejména starým občanským zákoníkem. Nejdůležitější přijatou změnou bylo zrovnoprávnění všech subjektů vlastnického práva, a to prostřednictvím ústavního zákona č. 100/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé federativní republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci.¹¹⁶ V té době byly restituce vnímány zejména

¹¹⁵ ŽÍDEK, Libor. *Transformace české ekonomiky*. Praha, Beck, 2006, s. 159, ISBN 80-7179-922-X.

¹¹⁶ PLÍVA, Stanislav. *Privatizace majetku státu*. Praha, Prospektrum, 1991, s. 13. ISBN 80-85431-18-1.

s ohledem na navrácení majetku původním vlastníkům a jejich dědicům, přičemž prvek odškodnění byl v tomto pojetí upozaděn. Zároveň se restituce považovaly za nejrychlejší způsob privatizace majetku, byť se postupem času ukázala tato teze spíše nepravdivou.¹¹⁷

Restituce uskutečněné v Československu, respektive v České republice byly co do rozsahu v porovnání se všemi postkomunistickými zeměmi nejrozsáhlejšími. Co se týče časového ohraničení, bylo pro uplatnění restitučního nároku určeno datum převzetí moci komunistickou stranou, tedy 25. 2. 1948.¹¹⁸ Před toto datum neměly restituce zasahovat. Postupem času se ovšem i tato hranice prolomila.¹¹⁹ Systematika restitučních předpisů je poměrně složitá, jelikož neexistoval žádný samostatný restituční kodex, ale naopak více předpisů pro různé kategorie majetku. Z pohledu této práce je nejzásadnější zákon o půdě, který upravoval, v návaznosti na předchozí restituční předpisy,¹²⁰ restituce zemědělského majetku.¹²¹

Celá problematika restitučních řízení v širším slova smyslu, tedy restitucí odňatých pozemků a navazující restitucí formou bezúplatného převodu náhradních pozemků, je obsahově dalece přesahující zaměření této práce a vydala by na několik samostatných monografií. Vzhledem k cílům této práce, které se primárně nachází v oblasti převoditelnosti náhradních pozemků, tak bude kladen důraz na ty části restituční problematiky, které se převoditelnosti pozemků více či méně dotýkají, a to v rozsahu dle důležitosti jednotlivých témat právě k otázce převoditelnosti pozemků. Nebude pochopitelně možné vynechat shrnutí určitého obecného poznání a vývoje restitučních řízení a sporů, ale výklad bude veden zejména s ohledem na zvolené téma práce.

¹¹⁷ KUKLÍK, Jan. *Znárodněné Československo: Od znárodnění k privatizaci – státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*. Praha: Auditorium, 2010, s. 398-400. ISBN 978-80-87284-12-4.

¹¹⁸ Horní hranicí pak bylo datum 1. 1. 1990.

¹¹⁹ Stalo se tak zákonem ČNR č. 243/1992 Sb. kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb. K tématu blíže KUKLÍK, Jan. *Znárodněné Československo: Od znárodnění k privatizaci – státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*. Praha: Auditorium, 2010, s. 403. ISBN 978-80-87284-12-4.

¹²⁰ Například zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích nebo zákon č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd.

¹²¹ Přesná věcná specifikace viz ustanovení § 1 odst. 1 zákona o půdě.

5.2. Restituce dle zákona o půdě

5.2.1. Restituce odňatých pozemků dle zákona o půdě

Ačkoli se tato práce ve své věcné části zaměřuje primárně na oblast náhradních pozemků¹²² a jejich převoditelnost, výklad by bez alespoň elementárního výkladu ohledně restituce odňatých pozemků nebyl ucelený. Zároveň se obě části restituční problematiky částečně věcně prolínají.¹²³ V následující části práce budou nejdříve popsány nejpodstatnější instituty a termíny restitučního práva a následně bude proveden výklad a analýza restitučních principů a procesů dle zákona o půdě až do období kolem roku 2009, kdy se v právním prostředí definitivně ustálila doktrína ohledně možnosti výběru konkrétního pozemku jako pozemku náhradního za pozemky v restituci nevydané.

5.2.2. Pojem restituce

Restitucí v obecném právním smyslu je proces obnovení původního právního stavu, *restitutio in integrum*. Tento právní pojem nikoli zcela přesně odráží skutečnou podstatu restituce tak, jak probíhá, respektive by měla dle zákona o půdě probíhat.¹²⁴

V kontextu zákona o půdě se jedná o proces vydání nemovitých věcí oprávněným osobám dle jeho § 4, pozbyly-li tyto oprávněné osoby nemovité věci způsobem definovaným v § 6 tohoto zákona a nebrání-li tomu překážky uvedené v § 11.¹²⁵ Brání-li vydání původního pozemku nebo jeho části zákonná překážka, má oprávněná osoba nárok na vydání jiného, „náhradního“, pozemku nebo finanční kompenzaci.¹²⁶ Jedná se o hmotně-právní aspekt restitučního procesu.¹²⁷

¹²² „Náhradní pozemek“ je *terminus technicus* pro označení pozemků, jež jsou převáděny do vlastnictví oprávněným osobám jako náhrada za pozemky v restituci nevydané. Lze se, zejména v judikatuře, též setkat s termínem „náhradní pozemek za pozemek v restituci nevydaný“.

¹²³ Jako příklad lze uvést situaci, kdy určitý pozemek není možno oprávněné osobě převést (restituovat) dle § 11 zákona o půdě, například z důvodu jeho zastavení, kdy tato překážka převoditelnosti postihuje i jakoukoli jinou oprávněnou osobu, která by žádala o převod takového pozemku jako pozemku náhradního.

¹²⁴ FIALA, Josef. § 3040 (Vyluka restituovaných věcí). In: ŠVESTKA, Jiří, DVORÁK, Jan, FIALA, Josef aj. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI, (§ 2521-3081)* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-5-19]. ASPI_ID KO89_f2012CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹²⁵ Tento schematický model není samozřejmě zcela ucelený a právní úprava zákona o půdě definuje mnoho dalších podmínek, jež musí být splněny nebo naopak nenaplněny, aby došlo k naplnění popsaného schématu.

¹²⁶ V tomto případě se již nejedná o restituci v pravém slova smyslu (naturální restituci), ale o naturální kompenzaci.

¹²⁷ SVOBODA, Karel, KINDL, Tomáš. § 498 Nemovité a movité věci. In: ŠVESTKA, Jiří, DVORÁK, Jan, FIALA, Josef aj. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1-654)* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-5-19]. ASPI_ID KO89_a2012CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

5.2.3. Restituční řízení (proces)

Restituční řízení, stejně jako samotný pojem restituce, je v zásadě obecný a existuje značné množství typů restitučních řízení. V obecnosti tak lze označit jakýkoli postup, jehož cílem je zmírnit majetkovou křivdu založenou ztrátou vlastnického práva k odňatým nemovitým věcem procesy upravenými v zákoně o půdě a navazujícími právními normami. Konkrétně pak pod pojem restituční řízení můžeme podřadit řízení o vydání nemovité věci ve smyslu naturální restituce, ale i spory o výši restitučního nároku a vydání náhradních pozemků ve smyslu naturální kompenzace. Za restituční řízení lze uvažovat i postup dle § 11a zákona o půdě.¹²⁸

V této práci bude restitučním řízením myšleno, nebude-li řečeno jinak, řízení před soudy o návrzích oprávněných osob na nahrazení projevu vůle státu při uzavření smlouvy o bezúplatném převodu pozemků ve prospěch oprávněných osob.¹²⁹ Jedná se o procesně-právní aspekt restitučního procesu.

5.2.4. Restituční nárok

Primárním cílem zákona o půdě je navrátit majetek původním vlastníkům - oprávněným osobám. Není-li toto možné z důvodu nepřevoditelnosti odňatého pozemku, nastupuje na řadu naturální kompenzace ve výši ceny odňatých nerestituovaných pozemků. Na základě výše uvedeného lze tedy rozlišovat dva hlavní typy restitučních nároků¹³⁰ - samotný restituční nárok na vydání odňatého pozemku a restituční nárok na náhradní plnění¹³¹ v ekvivalentu nevydaných odňatých pozemků.¹³² Pro účely této práce, nebude-li řečeno jinak, je restitučním nárokem myšlen nárok na bezúplatný převod náhradních pozemků.¹³³

¹²⁸ Postup při převodu jiného zemědělského majetku – tzv. veřejné nabídky.

¹²⁹ Tzv. „náhradové žaloby“.

¹³⁰ Existují samozřejmě i další typy restitučních nároků, jako například nárok na poskytnutí finanční náhrady ve smyslu § 16 zákona o půdě, nárok na poskytnutí náhrady za stavební nemovitosti (znehodnocení stavby, odstranění stavby, apod.), nárok na poskytnutí náhrady za živý a mrtvý inventář nebo nárok na poskytnutí náhrady na nesrovnatelné trvalé porosty.

¹³¹ Ať již ve formě vydání náhradních pozemků nebo finanční kompenzace.

¹³² V pravém slova smyslu se opět nejedná o nárok restituční, ale spíše o nárok na kompenzaci, ať již naturální (pozemky) nebo finanční (peněžní náhrada).

¹³³ Ačkoli samotný převod náhradních pozemků je bezúplatný, *de facto* oprávněná osoba započítává na hodnotu náhradního pozemku svou pohledávku vůči státu – tedy restituční nárok.

Na tomto místě je nutné zmínit otázku převoditelnosti restitučních nároků. Restituční nároky v obecném slova smyslu se dělí na dva typy. Prvním je nárok na vydání odňatých pozemků jako nárok *sui generis*, který nelze převádět jako pohledávku. Může nicméně dojít k jeho přechodu, například v rámci dědictví. Druhým typem je nárok na poskytnutí náhrady jako standardní pohledávka a jako s takovou je s ní možné disponovat, včetně jejího zcizení.¹³⁴

5.2.5. Oprávněná osoba

Oprávněnou osobu je osoba, která naplní zákonem stanovené skutečnosti podmiňující restituční nárok.¹³⁵ Definice oprávněných osob, respektive, kdo je oprávněnou osobou určuje zejména § 4 zákona o půdě, který zároveň upravuje i právní nástupnictví ve smyslu oprávněné osoby v případě úmrtí či prohlášení za mrtvého původního vlastníka pozemků.¹³⁶ Jedná se odborný právní termín dle zákona o půdě pro obecný pojem „restituent“.^{137 138}

5.2.6. Povinná osoba

Jedná se o osoby, které mohly být osloveny ze strany oprávněných osob s restitučním nárokem a které ať již dobrovolně či nedobrovolně, v případě splnění podmínek, vydávaly oprávněným osobám nemovité věci, případně jiné náhrady. Jedná se o několik kategorií osob, přičemž těmi hlavními jsou stát a právnické osoby, které ke dni účinnosti zákona o půdě (24. 6. 1991) nemovité věci drží.¹³⁹ Povinnými osobami nebyly cizí státy, obchodní společnosti se zahraniční účastí a obchodní společnosti, jejichž společníky nebo účastníky byly výhradně fyzické osoby. Termín „drží“ nebyl blíže specifikován, kdy bylo pouze nesporným, že pod tento pojem spadá zejména vlastnictví. Aplikační praxe byla následována

¹³⁴ Nárok lze zcizit i na právnickou osobu, která pak vstupuje do postavení oprávněné osoby. Tento postup měl ovšem následně důsledky v podobě první restituční tečky, viz kapitola 8. K tomu dále viz PRŮCHOVÁ, Ivana. *Restituce majetku dle zákona o půdě*. Praha, C. H. Beck, 1997, s. 77 a 78. ISBN 80-7179-110-5.

¹³⁵ Oprávněné osoby lze dále dělit na oprávněné osoby dle § 4 zákona o půdě, oprávněné osoby dle zákona České národní rady č. 243/1992 Sb. a oprávněné osoby dle § 8 odst. 1 a 4 zákona o půdě.

¹³⁶ Ustanovení § 4 odst. 1 zákona o půdě: „Oprávněnou osobou je státní občan České a Slovenské Federativní Republiky, jehož půda, budovy a stavby, patří 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.“

¹³⁷ Pojem restituent či restituce zákon o půdě používá na jednom jediném místě, v § 7 odst. 2, a to pouze ve vztahu k „restituci majetku československých občanů, kteří ztratili majetek podle dekretů prezidenta republiky“.

¹³⁸ Pro účely této práce budou používány termíny oba, kdy pojem restituent bude využíván při obecných označeních oprávněných osob v různých kontextech a pojem oprávněná osoba tam, kde takového termínu využívá v kontextu výkladu právní norma nebo judikatura.

¹³⁹ Dalšími kategoriemi jsou (respektive byly) osoby dle § 8 zákona o půdě (fyzické osoby), povinné osoby k poskytnutí náhrad, Pozemkový fond ČR a stát.

výkladovou novelou zákona, kdy pod pojem „drží“ bylo zahrnuto též právo hospodaření a trvalého užívání.¹⁴⁰

Stát je dle zákona o půdě nejen osobou povinnou k vydání odňatých pozemků, ale zároveň i subjektem legitimovaným k poskytnutí jiných vhodných pozemků za pozemky, které dle zákona o půdě nelze oprávněné osobě vydat.¹⁴¹

5.2.7. Odňatý pozemek

Jedná se o pozemky, které byly původním vlastníkům - dnešním oprávněným osobám - „odňaty“ způsobem uvedeným v § 6 zákona o půdě.¹⁴² Tyto důvody jsou velmi rozličné a široké ve spektru od trestněprávních sankcí, přes správní sankce, důsledky dědictví, vyvlastnění bez náhrady nebo bez poskytnutí náhrady až po politickou persekuci. Ačkoli tyto převody byly optikou tehdejšího právního řádu legální, jednalo se dnešní optikou o majetkové křivdy, které se demokratický režim snaží odčinit, a protože odčinění již není často dobře možné, tak alespoň zmírnit. Primárním účelem restitucí bylo navrácení odňatých pozemků původním vlastníkům.

5.2.8. Náhradní pozemek

Jedná se o pozemky, které původní vlastníci - oprávněné osoby nikdy nevlastnili, ale o které žádají, respektive jim již byly převedeny jako náhrada za pozemky v restituci nevydané. Získání náhradního pozemku je možno dosáhnout v zásadě třemi způsoby - postupem dle § 11a zákona o půdě (skrze tzv. veřejnou nabídku), za splnění určitých podmínek náhradovou žalobou nebo přímou dohodou o vydání pozemku se státem.¹⁴³

5.3. Vydání (restituce) odňatých pozemků

5.3.1. Naturální restituce odňatých pozemků obecně

Zákonodárce postavil celý proces restitucí na principu legality, kdy všechny základní podmínky pro restituci jsou stanoveny zákonem, případně dalšími obecně závaznými předpisy na základě jeho zmocnění a k jeho provedení. K navrácení původních nemovitých

¹⁴⁰ Toto zpřesnění bylo provedeno zákonem č. 93/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴¹ PRŮCHOVÁ, Ivana. *Restituce majetku dle zákona o půdě*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 87 a 88. ISBN 80-7179-110-5.

¹⁴² Lze se též setkat s označením „původní“ pozemek.

¹⁴³ Poslední uvedený způsob je v současnosti prakticky nevyužíván.

věcí docházelo v zásadě třemi způsoby – 1. schválením dohody o vydání nemovité věci mezi oprávněnou a povinnou osobou pozemkovým úřadem ve správním řízení dle § 9 odst. 2 zákona o půdě, nebo 2. rozhodnutím pozemkového úřadu ve správním řízení ve věci samé dle § 9 odst. 4 zákona o půdě, případně 3. rozhodnutím soudu v případech dle § 8 zákona o půdě.

Výše uvedené tři způsoby naturální restituce majetku v zásadě odráží možné situace, ve kterých se potenciálně restituované nemovité věci mohly nacházet. Část nemovitých věcí vlastnil přímo stát, část nemovitých věcí vlastnily právnické osoby (družstva, státní podniky, státní organizace, apod.) a část nemovitých věcí byla ve vlastnictví fyzických osob, které ji určitým, vadným, způsobem nabyly od státu, respektive právnických osob.

Stěžejní byla zejména otázka, kdo má být subjekty oprávněnými k restituci - zdali pouze osoby fyzické nebo i osoby právnické. V diskuzi se prakticky bezvýhradně prosadil názor, že subjektem mají být pouze fyzické osoby.¹⁴⁴ Zároveň nebylo možné zahrnout do restitucí nemovité věci ve vlastnictví fyzických osob, s výjimkou situací uvedených v § 8 zákona o půdě.¹⁴⁵

Zásadním bylo dále určení, z jakých restitučních titulů je původních vlastníků oprávněn žádat o vydání odňatých pozemků. Zákonodárce v této souvislosti zvolil taxativní, ovšem velmi široký výčet, kdy bylo teoreticky možné, aby se jednotlivé právní tituly překrývaly.¹⁴⁶ Tyto tituly jsou uvedeny v § 6 odst. 1 zákona o půdě.¹⁴⁷

Pro úspěšné uplatnění restitučního titulu bylo dále nezbytné, aby titul vznikl v tzv. rozhodném období, které zákon o půdě vymezuje obdobím od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990. Toto rozhodné období bylo následně novelami zákona o půdě a judikaturou

¹⁴⁴ Určitou výjimku pak tvořila tzv. lesní družstva, byly-li jejich členy pouze fyzické osoby, a to na základě zákona č. 93/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku. Určitou systematickou anomálii pak tvoří případy postoupení nároku na poskytnutí náhrady na právnickou osobu, která ve smyslu § 33a zákona o půdě získává postavení oprávněné osoby.

¹⁴⁵ Jednalo se o případy, kdy fyzická osoba nabyla majetek od státu nebo jiné právnické osoby, a na kterou by se vztahovalo právo na vydání podle zákona o půdě, kdy taková fyzická osoba nabyla nemovitou věc buď v rozporu s tehdy platnými předpisy nebo za cenu nižší než cenu odpovídající tehdy platným cenovým předpisům nebo na základě protiprávního zvýhodnění nabyvatele. To platilo i pro osoby blízké této fyzické osobě, pokud na ně přešlo nebo bylo převedeno vlastnictví nebo osobní užívání k daným nemovitostem.

¹⁴⁶ Jako příklad lze uvést situaci dle § 6 odst. 1 písm. k) zákona o půdě, kdy uzavření kupní smlouvy v tísni za nápadně nevýhodných podmínek mohlo být důsledkem situace dle § 6 odst. 1 písm. k) zákona o půdě - politické persekuce nebo postupu porušujícího obecně uznávaná lidská práva a svobody.

¹⁴⁷ Blíže k tématu PRŮCHOVÁ, Ivana. *Restituce majetku dle zákona o půdě*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 127 – 134. ISBN 80-7179-110-5.

částečně modifikováno, a to zejména s ohledem na určité aplikační a právně-teoretické problémy, které se v průběhu restitučních řízení objevovaly.

O restituci tedy mohla požádat fyzická osoba, jež měla restituční titul z rozhodného období. Další nutnou podmínkou bylo podání žádosti v zákonných lhůtách, kdy tyto lhůty byly prekluzivní. Nejdříve byla tato lhůta stanovena na 31. 12. 1992, následně byla posunuta až do 31. 1. 1993.¹⁴⁸

Žádost bylo nutno podat jak u příslušného pozemkového úřadu,¹⁴⁹ tak bylo nutné zároveň vyzvat povinnou osobu, která nemovitou věc tzv. držela, k jejímu vydání. Povinná osoba uzavřela s oprávněnou osobou dohodu o vydání nemovité věci, kterou následně pozemkový úřad buď schválil, nebo neschválil. Byla-li dohoda schválena, restituční proces byl v zásadě ukončen. Nebyla-li dohoda schválena, rozhodl o takovém rozhodnutí na návrh účastníka soud. Schválil-li dohodu nakonec soud, restituční proces byl opět v zásadě ukončen. V případě, že dohodu neschválil ani soud, vrátil věc zpět pozemkovému úřadu k dalšímu rozhodnutí. Neuzavřela-li povinná osoba dohodu o vydání věci, rozhodoval o vydání přímo pozemkový úřad, proti jehož rozhodnutí bylo možno podat žalobu k obecnému soudu.

Co se týče priority při řešení restitucí, byly systemizovány od nejpreferovanějšího navrácení původních pozemků (naturální restituce), přes vydání náhradních pozemků (naturální kompenzace) po nejméně preferovanou finanční kompenzaci (relutární restituce).¹⁵⁰

5.3.2. Rozhodování před pozemkovým úřadem

Rozhodování o restitucích vlastnického práva k předmětnému majetku probíhala a stále probíhají v režimu správního řízení. Proti rozhodnutím pozemkového úřadu je následně možno podat žalobu podle části páté o. s. ř.¹⁵¹ Účastníky řízení jsou dle § 9 odst. 8 zákona o půdě oprávněná osoba uplatňující restituční nárok u pozemkového úřadu a osoba

¹⁴⁸ Zákon pracuje i s dalšími lhůtami, např. lhůta pro uplatnění náhrady za tzv. živý a mrtvý inventář (do 31. 3. 1993) nebo lhůta pro oprávněné osoby, které nebyly za oprávněné osoby považovány z důvodu absence splnění podmínky trvalého pobytu.

¹⁴⁹ V dané době se jednalo o samostatné referáty okresních úřadů, respektive odboru Magistrátu hlavního města Prahy, kdy ústředním pozemkovým úřadem bylo Ministerstvo zemědělství. Věcná působnost pozemkového úřadu byla následně v průběhu let částečně měněna, přičemž se od 1. 1. 2013 ustálila v rámci Státního pozemkového úřadu na základě zákona č. 503/2013 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů.

¹⁵⁰ PRŮCHOVÁ, Ivana. *Restituce majetku dle zákona o půdě*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 51 – 73. ISBN 80-7179-110-5.

¹⁵¹ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“).

povinná. Lze uvažovat i o dalších účastnících řízení ve smyslu § 27 správního řádu.^{152 153} Účastníkem pak nejsou osoby, které by rozhodnutím pozemkového úřadu mohly být dotčeny pouze na svých užívacích právech.¹⁵⁴

Ačkoli zákon o půdě systematicky explicitně nespecifikuje jednotlivé druhy rozhodování,¹⁵⁵ pro účely této práce jsou významné zejména tyto dva:

1. rozhodování o schválení dohody o vydání nemovitosti podle § 9 odst. 2 zákona o půdě a
2. rozhodování o vlastnictví oprávněné osoby dle § 9 odst. 4 zákona o půdě.

5.3.3. Rozhodování podle § 9 odst. 2 zákona o půdě

Dohodu o vydání nemovité věci uzavíraly oprávněná a povinná osoba a po jejím doručení pozemkovému úřadu bylo zahájeno předmětné řízení o jejím schválení. V rámci dohody obě její strany projevily vůli vydat nemovitou věc oprávněné osobě. V rámci řízení pak bylo pozemkovým úřadem rozhodováno o dalších záležitostech vydání, nejčastěji o věcných břemenech. Po přezkoumání podmínek pro uzavření dohody (zákonné lhůty, aktivní a pasivní legitimace, specifikace nemovité věci) následně pozemkový úřad dohodu buď schválil, nebo neschválil, a to správním rozhodnutím. Proti neschválení dohody bylo možné podat odvolání k Ministerstvu zemědělství a v případě opětovného neúspěchu žalobu dle částí páté o. s. ř. Pokud soud dohodu neschválil, vrátil věc pozemkovému úřadu k rozhodnutí dle § 9 odst. 4 zákona o půdě. Definitivní neúspěch v řízení o schválení dohody o vydání nemovitých věcí tedy sám o sobě nevytvářel překážku *rei judicata*.¹⁵⁶

¹⁵² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

¹⁵³ Případně podle § 9 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení v době před účinností správního řádu z roku 2004. Typicky mohli být účastníky osoby, které mohli být řízením dotčeny na svých vlastnických právech nebo právech souvisejících se zánikem nebo vznikem věcných břemen.

¹⁵⁴ PRŮCHOVÁ, Ivana. *Restituce majetku dle zákona o půdě*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 139 a 140. ISBN 80-7179-110-5.

¹⁵⁵ Lze identifikovat dalších 6 druhů rozhodování, a to o zřízení věcného břemene (§ 9 odst. 5 zákona o půdě), o opatřeních k ochraně životního prostředí (§ 9 odst. 5 zákona o půdě), o pohledávkách oprávněným osobám (§ 9 odst. 7), o vydání pozemku i se stavbou (§ 11 odst. 7 zákona o půdě), o domnělé oprávněné osobě a v případě souběhu nároků oprávněných osob.

¹⁵⁶ Ačkoli je teoreticky tento postup stále možný, je popisován v minulém čase, jelikož se v praxi již prakticky nevyskytuje.

5.3.4. Rozhodování podle § 9 odst. 4 zákona o půdě

Dle tohoto ustanovení bylo postupováno v případě, že nedošlo k dohodě mezi oprávněnou a povinnou osobou nebo v případě soudního rozhodnutí o neschválení dohody o vydání nemovité věci soudem. Zvláštním případem pak byly situace, kdy oprávněná osoba uplatnila svůj nárok u pozemkového úřadu, ale již nikoli u povinné osoby. Tyto situace následně řešil pozemkový úřad dle § 9 odst. 4 zákona o půdě na základě faktické nemožnosti uzavření dohody o vydání nemovité věci.

Právně nejjednodušším výsledkem rozhodování pak je pozitivní rozhodnutí, kterým se určuje, že oprávněná osoba je vlastníkem předmětných nemovitých věcí, obvykle formulací „*oprávněná osoba X je (spolu)vlastníkem nemovitostí Y.*“ Vlastnické právo pak nabývá oprávněná osoba právní mocí předmětného rozhodnutí. Proti rozhodnutí byla přípustná žaloba ke krajskému soudu dle části páté o. s. ř., později byla věcná příslušnost svěřena soudům okresním. Soudy poté rozhodovaly podle § 250j o. s. ř. či případně rozsudkem nahrazovaly napadená správní rozhodnutí pozemkového úřadu.¹⁵⁷

Druhým logickým výsledkem rozhodování pak bylo určení, že daná osoba není vlastníkem nemovité věci. V takovém případě se rozhodnutí dělila na dvě podmnožiny. V prvním případě bylo určeno, že oprávněná osoba není vlastníkem nemovité věci, respektive nemovitou věc jí nelze vydat, jelikož existuje zákonná překážka vydání. V důsledku této situace pak oprávněné osobě vznikala restituční nárok na náhradní pozemky, případně finanční kompenzaci.

Mezi důvody pro nevydání nemovité věci pak patřily jak důvody čistě zákonné, tak i spíše faktické (byť samozřejmě na základě zákonné úpravy). Jedním z důvodů pro nevydání mohla být neexistence nemovité věci (např. zánik budovy), změna charakteru budovy v tom smyslu, že již neplnila zemědělský charakter¹⁵⁸ nebo její dřívější převedení na osobu, která ji není povinna vydat. Ovšem i u těchto důvodů bylo nutné uplatnit nárok na určení vlastnictví, i když oprávněná osoba již dopředu obvykle věděla, že rozhodnutí pozemkového úřadu bude negativní. Právě až pravomocným negativním rozhodnutím totiž vznikala oprávněné osobě nárok na náhradní pozemky, respektive finanční kompenzaci.

¹⁵⁷ PRŮCHOVÁ, Ivana. *Restituce majetku dle zákona o půdě*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 145 - 148. ISBN 80-7179-110-5.

¹⁵⁸ Zde je nutno mít na paměti, že restituce dle zákona o půdě mají svůj smysl v obnovení vlastnického práva k zemědělskému majetku. Ztratila-li budova zemědělský charakter nebo pozemek zemědělskou využitelnost, předmětem vydání se stát nemohly, respektive spíše neměly.

Druhou skupinou důvodů pro nevydání nemovité věci pak byly určité dispozice oprávněné osoby, kdy tato se mohla rozhodnout, že budovu, která byla podstatně zhodnocena, nepřevzme. Takové jednání oprávněných osob bylo v určitých případech logické, kdy tyto by byly nuceny hradit takové zhodnocení. Namísto vydání zhodnocené budovy (a následného doplatku) pak oprávněná osoba získala restituční nárok v hodnotě původní, nezhodnocené, budovy. Obdobně se mohly oprávněné osoby zachovat i v případě určitých typů pozemků dle § 11 odst. 3 zákona o půdě a nepožadovat navrácení původních pozemků, které byly určitým způsobem zatíženy a namísto kterých jim mohly být vydány pozemky jiné.

Poslední a pro tuto práci stěžejním důvodem pak byly situace uvedené v § 11 odst. 1 zákona o půdě. Tato problematika bude z důvodu systematického členění práce detailně rozebrána v její části týkající se převoditelnosti náhradních pozemků, jelikož lze v obecnosti uzavřít, že brání-li překážka dle § 11 odst. 1 zákona o půdě převodu nemovité věci na oprávněnou osobu ve smyslu naturální restituce, tím spíše ji není možné převést na oprávněnou osobu jako pozemek náhradní.

Druhou podmnožinou pak byly situace, kdy nebyl restituční nárok oprávněné osoby uznán. V takovém případě vydal pozemkový úřad rozhodnutí, že daná osoba není vlastníkem nemovité věci¹⁵⁹ se specifikací důvodu, proč tomu tak je.¹⁶⁰ Mezi hlavní důvody patřilo nedodržení lhůty pro uplatnění restitučního nároku, neexistence tvrzeného restitučního titulu a neprokázání osobních znaků oprávněné osoby.¹⁶¹

Na tomto místě je vhodné blíže rozebrat obvyklou strukturu rozhodnutí pozemkových úřadů, zejména, co bylo obsahem výrokové části. Jak již bylo nastíněno výše, negativní rozhodnutí mělo pro oprávněnou osobu v zásadě dva důsledky. Prvním bylo určení, že není vlastníkem nemovité věci, respektive že se jí daná odňatá nemovitá věc nevydává. Druhým důsledkem, který rozhodnutí určitým způsobem zachycovalo, byť až v odůvodnění, bylo určení, že je oprávněnou osobou s určitým restitučním nárokem.¹⁶² Problémem ovšem bylo, že výroková část rozhodnutí pozemkového úřadu obvykle obsahovala pouze konstatování o vlastnictví nemovité věci, nikoli již však následný výrok o tom, zdali je daná osoba osobou

¹⁵⁹ Struktura daného výroku rozhodnutí je totožná jako v první podmnožině.

¹⁶⁰ Tyto důvody byly obsahem odůvodnění rozhodnutí.

¹⁶¹ PRŮCHOVÁ, Ivana. *Restituce majetku dle zákona o půdě*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 148 - 152. ISBN 80-7179-110-5.

¹⁶² Výše restitučního nároku obvykle v rozhodnutí řešena nebyla.

oprávněnou a zdali má nárok na náhradní pozemky či finanční kompenzaci. Tyto okolnosti vycházely čistě z odůvodnění rozhodnutí.¹⁶³

Z důvodu zvolené struktury rozhodnutí pak mohlo docházet k paradoxním situacím, kdy oprávněná osoba sice věcně souhlasila s výrokem rozhodnutí, že není vlastníkem nemovité věci (nemovitá věc se jí nevydává například z důvodu zastavení pozemku stavbou), ale nesouhlasila s odůvodněním takového rozhodnutí, kdy toto například popíralo její status oprávněné osoby a tedy i restituční nárok.¹⁶⁴ Tento způsob rozhodování pozemkového úřadu, respektive struktura jeho rozhodnutí, která byla čistě na jeho libovůli, jelikož forma rozhodnutí nebyla nikdy předepsána, vnášel nejistotu do postavení oprávněných osob, a to zejména z důvodu, že o jejich statusu oprávněné osoby a restitučním nároku nikdy nebylo výrokovou částí rozhodnutí rozhodnuto. Zároveň nutila oprávněné osoby brojit odvoláním proti z jejich pohledu věcně správnému výroku, což je přinejmenším nelogické, ale především to právní úprava ani neumožňuje.¹⁶⁵

5.3.5. Převod náhradního pozemku

Způsob převodu náhradních pozemků na oprávněné osoby doznal od nabytí účinnosti zákona o půdě značných změn, které byly důsledkem jednak částečně negativního přístupu státu, respektive jeho orgánů, k řešení pozemkových restitucí a dále nedostatečnou právní úpravou. Zásadní roli pak v celém procesu hraje moc soudní, která v důsledku pasivního přístupu státu převzala vůdčí iniciativu. Vznikla tak oblast práva, která je v českém prostředí zcela unikátní, kdy na základě několika málo zákonných ustanovení byl vybudován procesní postup tvořený v zásadě judikaturou. I z toho důvodu je celá problematika restitucí dle zákona o půdě stále velmi živou oblastí práva, kdy lze předpokládat, že tento stav bude trvat až do vypořádání posledního restitučního nároku.¹⁶⁶

¹⁶³ Nelze vyloučit existenci rozhodnutí, která by ve výroku obsahovala i potvrzení nároku na náhradní pozemky či finanční kompenzaci, ale s takovými rozhodnutími není autor práce seznámen a pokud existují, jsou v naprosté menšině.

¹⁶⁴ Například z důvodu opožděného uplatnění nároku.

¹⁶⁵ Ustanovení § 82 odst. 1 správního řádu nebo § 202 odst. 3 o. s. ř.

¹⁶⁶ Zdali tomu bude poskytnutím náhradních pozemků, finanční kompenzací nebo jiným způsobem zůstává samozřejmě otázkou, na kterou může adekvátně odpovědět pouze zákonodárce.

První fázi převodů náhradních pozemků lze časově ohraničit obdobím od účinnosti zákona o půdě, tedy 24. 6. 1991 do 1. 7. 1993.¹⁶⁷ Zásadním ustanovením pro převod náhradních pozemků byl § 11 odst. 2 zákona o půdě, který umožňoval oprávněným osobám převést, v případě nevydání odňatých pozemků za situací uvedených v § 11 odst. 1 zákona o půdě,¹⁶⁸ jiné pozemky ve vlastnictví státu v přiměřené kvalitě a výměře jako odňaté pozemky. Mělo se jednat ideálně o pozemky v téže obci, kde se nacházela převážná část odňatých pozemků, pozemky měly patřit do zemědělského půdního fondu a oprávněná osoba s tímto postupem musela souhlasit. Toto právní ukotvení ovšem nemělo svůj odraz v praktickém naplnění, kdy oprávněným osobám nebyl dán postup, jakým převodu náhradních pozemků reálně dosáhnout, ani skrze který orgán státu se svých nároků domáhat. Oprávněné osoby dovodily, že orgánem, na který se lze optimálně obracet je dnes již neexistující Pozemkový fond České republiky.¹⁶⁹ Úkolem Pozemkového fondu ovšem primárně nebylo řešit pozemkové restituce, nýbrž prodávat státní půdu v rámci privatizací. Vzhledem k tomu, že právní úprava konfliktu privatizačních a restitučních procesů neřešila, bylo možné a v praxi časté, že byl vybraný náhradní pozemek namísto převodu oprávněné osobě nakonec privatizován.¹⁷⁰

Druhá fáze byla započata novelou zákona o půdě č. 183/1993 Sb., kdy byl proces převodu náhradních pozemků dle § 11 odst. 2 zákona o půdě upraven v tom smyslu, že byla jasně stanovena působnost Pozemkového fondu jako orgánu pro řešení pozemkových restitucí. K převodu náhradních pozemků pak mělo docházet podle zákona ČNR č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech. Ve zbytku podmínek zůstalo ustanovení § 11 odst. 2 zákona o půdě beze změny s výjimkou modalit převodu lesního pozemku v cenách k 24. 6. 1991.¹⁷¹ Za této situace byla problematika částečně vyjasněna, ovšem přetrvával ryze praktický, ovšem o to zásadnější problém spočívající v informační asymetrii na straně oprávněných osob. Ty totiž neměly v zásadě jak zjistit, které pozemky

¹⁶⁷ Tedy do účinnosti novely zákona o půdě ve znění zákona č. 183/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 42/1992 Sb., zákona č. 93/1992 Sb. a zákona České národní rady č. 39/1993 Sb.

¹⁶⁸ Nejčastějším důvodem pak bylo zastavení pozemku ve smyslu § 11 odst. 1 písm. c).

¹⁶⁹ Dále jen „Pozemkový fond“ nebo „PF ČR“.

¹⁷⁰ HÁLOVÁ, Miloslava, DOLEŽAL, Tomáš. Převod náhradních pozemků v restitucích dle zákona o půdě. *Právník*. 2012, roč. 151, č. 8, s. 902. ISSN 0231-6625.

¹⁷¹ Tamtéž, s. 898 - 902.

jsou jim k dispozici.¹⁷² Pozemkový fond sice určité pozemky nabízel, ale jen dle vlastního uvážení. Oprávněné osoby dále neměly reálnou možnost srovnání nabízených pozemků s jinými pozemky Pozemkového fondu a byly tak stavěny do situace „ber nebo nech být“. Zároveň pokračoval proces privatizace státní půdy.¹⁷³ Určitou novou cestu pak pro oprávněné osoby nastolil postup dle zákona č. 95/1999 Sb.¹⁷⁴ Díky němu se mohly oprávněné osoby ucházet o státní pozemky, ovšem již v konkurenci s širší veřejností. Jejich restituční nárok jim pak byl započítáván na kupní cenu.¹⁷⁵ Celý proces byl oprávněnými osobami kritizován, jelikož docházelo k masivnímu upřednostňování převodů jiným osobám, nežli oprávněným. Kritika oprávněných osob nakonec našla oporu v nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 495/05, který postavil najisto, že oprávněné osoby mají při uspokojování svého restitučního nároku přednost nejen před ostatními zájemci o půdu, ale i před žádostmi obcí dle § 5 zákona č. 95/1999 Sb. Ústavní soud v daném rozhodnutí dále označil oprávněné osoby za věřitele státu, kdy stát nároky těchto oprávněných osob - věřitelů musí vypořádávat přednostně oproti jiným kontrahentům. Tento stav trval až do 13. 4. 2006, kdy nabyla účinnosti novela zákona o půdě č. 131/2006 Sb.

176 177

Poslední fáze, trvající od zmíněné účinnosti novely zákona o půdě č. 131/2006 Sb. až do současnosti, opět přinesla změnu v ustanovení § 11 odst. 2 zákona o půdě, kdy je možné převádět již jen lesní pozemky, pokud nelze vydat pozemky dle § 6 odst. 1 zákona o půdě. Hlavní změnou bylo ovšem zavedení institutu tzv. veřejných nabídek dle § 11a zákona o půdě, který je aplikován dodnes.¹⁷⁸

¹⁷² Je nutno si uvědomit, že dnešní online náhled do katastru nemovitostí nebyl v dané době logicky možný.

¹⁷³ Tehdejší judikatura dokonce potvrzovala přípustnost upřednostnění privatizace před řešením restitučního nároku, viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 1. 1997, sp. zn. 2 Cdon 522/96.

¹⁷⁴ Zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 95/1999 Sb.“).

¹⁷⁵ Je ovšem nutné si uvědomit, že restituční nároky byly oceňovány k 24. 6 1991, tudíž byly reálně nižší.

¹⁷⁶ Zákon č. 131/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁷ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Restituce podle zákona o půdě*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 6-8. ISBN 978-80-7400-775-0.

¹⁷⁸ Poslední veřejná nabídka do uzavření rukopisu této práce proběhla 19. 3. 2024.

Veřejná nabídka, jak již název institutu napovídá, je nabídka pozemků ze strany Státního pozemkového úřadu¹⁷⁹ a v jeho správě oprávněným osobám. Jedná se o pozemky ve vlastnictví státu, které jsou oceněny dle oceňovací vyhlášky.¹⁸⁰ Ačkoli Příkopa uvádí, že pozemkový úřad nezahrnuje do nabídek pozemky, jejichž převodu brání zákonné překážky, v praxi tomu často dochází, respektive námitky nepřevoditelnosti ze strany pozemkového úřadu aplikované v náhradových žalobách by se často daly aplikovat i na pozemky ve veřejných nabídkách.¹⁸¹ V případě souběhu více oprávněných osob u stejného pozemku z veřejné nabídky je smlouva uzavřena s oprávněnou osobou, jež podala nejvyšší nabídku.¹⁸² Je-li v současné době¹⁸³ pozemek třikrát neúspěšně zařazen do veřejné nabídky, lze jej převést i jiným osobám, nežli oprávněným.

Jedním ze zásadních problémů s aplikací veřejných nabídek jako instrumentu pro vypořádání restitučních nároků je povinnost oprávněných osob do žádosti k veřejné nabídce uvést výši restitučního nároku. Není-li mezi pozemkovým úřadem a oprávněnou osobou shoda na jeho výši, kdy zpravidla oprávněná osoba tvrdí restituční nárok vyšší, nežli je jeho evidovaná výše pozemkovým úřadem, dochází k neplatnosti přihlášky oprávněné osoby do veřejné nabídky a jejímu vyřazení. To v důsledku způsobuje nemožnost získat pozemek do vlastnictví oprávněné osoby zákonem předpokládaným způsobem. Tento problém (mimo jiné ve spojení s historicky prokázaným diskriminačním jednáním pozemkového úřadu, který do veřejných nabídek nezahrnoval všechny dostupné pozemky a namísto toho je prodával vybraným zájemcům) nakonec otevřel cestu náhradovým žalobám.¹⁸⁴

5.4. Náhradová žaloba

Předmětem této kapitoly bude výklad týkající se podmínek pro podání náhradové žaloby obecně a určitá procesní a hmotněprávní specifika celého procesu. Je nutno na tomto místě

¹⁷⁹ Dále též „pozemkový úřad“ nebo „SPÚ“.

¹⁸⁰ Vyhláška Ministerstva financí, cen a mezd České socialistické republiky o cenách staveb, pozemků, trvalých porostů, úhradách za zřízení práva osobního užívání pozemků a náhradách za dočasné užívání pozemků č. 182/1988 Sb., ve znění vyhlášky ministerstva financí České republiky č. 316/1990 Sb., kterou se mění a doplňuje vyhláška č. 182/1988 Sb., o cenách staveb, pozemků, trvalých porostů, úhradách za zřízení práva osobního užívání pozemků a náhradách za dočasné užívání pozemků (dále jen „oceňovací vyhláška“).

¹⁸¹ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Restituce podle zákona o půdě*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 10. ISBN 978-80-7400-775-0.

¹⁸² V případě, že smlouva o převodu není uzavřena s oprávněnou osobou, která podala nejvyšší nabídku, a to z důvodu na straně oprávněné osoby, je oslovena oprávněná osoba v druhém, případně dalším, pořadí.

¹⁸³ Od 1. 11. 2019.

¹⁸⁴ HÁLOVÁ, Miloslava, DOLEŽAL, Tomáš. Převod náhradních pozemků v restitucích dle zákona o půdě. *Právník*. 2012, roč. 151, č. 8, s. 919.

opět připomenout, že vymáhání¹⁸⁵ restitučního nároku formou náhradové žaloby není v české právní úpravě komplexně upraveno a celý proces se tak opírá o pravidla stanovená judikaturou vyšších soudů.

5.4.1. Podmínka liknavého, svévolného a diskriminačního postupu pozemkového úřadu

Středobodem celé problematiky „liknavosti, svévole a diskriminace“ v jednání pozemkového úřadu se na samém počátku stal náleze Ústavního soudu ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. III. ÚS 495/02,¹⁸⁶ který zakotvil tuto podmínku (existence liknavého, svévolného a diskriminačního jednání pozemkového úřadu vůči oprávněné osobě), při jejímž splnění se oprávněné osoby mohou domáhat uspokojení restitučního nároku formou náhradové žaloby vůči konkrétním pozemkům.

Pokud bychom měli popsat situaci restituentů, kterým nemohly být odňaté pozemky ze zákonných důvodů vydány (vráceny) a vznikl jim tedy nárok na pozemky náhradní, a to v období do roku 2004, lze ji bezesporu označit jako neutěšenou. Pozemkový fond byl veskrze pasivní co do nabízení vhodných náhradních pozemků oprávněným osobám a převážně preferoval při převodech jiné osoby, nežli osoby oprávněné. Tato praxe nezůstala bez povšimnutí Nejvyššího kontrolního úřadu, kterým byla v rámci kontrolní akce č. 02/14 „Nemovitý majetek státu ve správě Pozemkového fondu ČR“ silně zkritizována.¹⁸⁷

Nález 495/02 postavil na jisto, že Pozemkový fond ČR vystupuje jako orgán veřejné moci, na který stát delegoval svou povinnost vypořádávat restituční nároky a jako takový tak nejedná jako soukromá právnická osoba. Při svém jednání pak Pozemkový fond ČR musí jednat nediskriminačně, respektive jedná-li diskriminačně, odporuje to to článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Za diskriminační, a tedy protiústavní, pak náleze 495/02 označil zejména upřednostňování jiných osob, nežli restituentů při převodu pozemků.

¹⁸⁵ Restituční nárok a vztah mezi oprávněnou osobou a státem označil Ústavní soud ČR ve svém nálezu sp. zn. III. ÚS 495/05 za vztah věřitelsko-dlužnický.

¹⁸⁶ Dále jen „náleze 495/02“.

¹⁸⁷ Závěr kontrolní akce: „PF ČR při aplikaci zákona č. 229/1991 Sb. porušil povinnosti správce nemovitostí ve vlastnictví státu, když překročil při nakládání se svěřeným majetkem oprávnění vymezené zákonem tím, že 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 vypořádané všechny uplatněné restituční nároky oprávněných osob, a to i mimo tzv. veřejnou nabídku, kterou upravují vnitřní předpisy PF ČR. Z hlediska výše neuspokojených nároků 107,7 mil. Kč je zvláště kritická situace na území hlavního města Prahy, kde mezi nabyvateli pozemků byly mj. i právnické osoby, jejichž předmětem podnikání je realitní činnost a převzal nad rámec zákonného zmocnění závazky povinných osob, které nebyly v likvidaci nebo privatizaci, a poskytoval za ně plnění převodem majetku ve vlastnictví státu.“

Ve svém zdůvodnění pak Ústavní soud využil též výše zmíněné závěry kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu, který potvrzoval argumentaci stěžovatelek. Ústavní soud nálezem 495/02 otevřel cestu k výběru konkrétního náhradního pozemku.¹⁸⁸

Příkopa definuje liknavost, svévoli a diskriminaci jako přístup státu, kterým je bezdůvodně a protizákonným způsobem oddalována či ztěžována možnost uspokojení restitučního nároku konkrétního restituenta v konkrétním případě.¹⁸⁹ Uvedená definice je z pohledu autora této práce zcela vyčerpávající. Podstatná je zároveň nutnost toto jednání státu prokazovat v každém konkrétním případě restitučního sporu, jinými slovy, z určitého chování státu vůči jednomu restituentovi nelze vyvozovat oprávnění podat náhradovou žalobu jiným restituentem.¹⁹⁰

Na tomto místě je vhodné upozornit na situaci, kdy restituční nárok oprávněné osoby po podání náhradové žaloby není ze strany státu uznáván, avšak v průběhu řízení k jeho uznání dojde, případně je s ohledem na rozhodnutí soudů do budoucna uznáván (respektován), to současně za situace, kdy oprávněná osoba nevyvíjela aktivitu v rámci veřejných nabídek, případně vyvíjela aktivitu minimální. V takovém případě, kdy v zásadě dojde k přecenění restitučního nároku, musí oprávněná osoba v dalším řízení, má-li zájem takové řízení vést, znovu prokázat liknavost na straně státu, a to z důvodu, že se skutková situace změnila – došlo k přecenění restitučního nároku oprávněné osoby. Neprokáže-li následně oprávněná osoba splnění podmínek pro podání náhradové žaloby, je povinna uspokojovat svůj restituční nárok prostřednictvím veřejných nabídek dle § 11a zákona o půdě.

Otázkou, která ovšem zůstává doposud nikoli zcela vyřešená, je, zdali musí konkrétní restituent prokazovat liknavost, svévoli a diskriminaci v každém svém konkrétním případě, respektive soudním řízení. Určitá skupina restituentů, zejména ti, kteří disponují restitučním nárokem ve výši několika milionů korun, vede až desítky soudních sporů napříč okresními,

¹⁸⁸ Z nálezů 495/02: „Ústavní soud na závěr poznamenává, že i kdyby obecné soudy dále stály na názoru, že žaloba nemůže označovat konkrétní pozemek, musí vzít v úvahu i svou povinnost (s přihlédnutím k zákazu odmítnutí spravedlnosti, resp. k povinnosti poskytnout ochranu legitimnímu očekávání) vést stěžovatelky k úpravě petitu tak, aby v případě úspěchu stěžovatelek bylo možno uložit Fondu povinnost vydat v určité konkrétní době pozemek soudem určený, tak aby jeho hodnota vyplývající z velikosti, lokalizace a kvality, se co nejvíce přiblížila současné hodnotě původního pozemku.“

¹⁸⁹ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Restituce podle zákona o půdě*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 13. ISBN 978-80-7400-775-0.

¹⁹⁰ VOJTEK, Petr. § 2969 Náhrada při poškození věci. In: ŠVESTKA, Jiří, DVORÁK, Jan, FIALA, Josef aj. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI, (§ 2521-3081)* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-5-19]. ASPI_ID KO89_f2012CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

respektive obvodními, soudy napříč celou Českou republikou. Právo těchto restituentů podat náhradovou žalobu proti státu bylo v jejich případech již mnohokrát řešeno před Nejvyšším i Ústavním soudem a lze ji tak považovat za vyřešenou. Je nutno si uvědomit, že skutkové posouzení práva podat náhradovou žalobu proti státu je v zásadě posouzení nikoli aktuální skutkové situace, ale posouzení určitých historických okolností, které jsou již v zásadě neměnné. Lze samozřejmě připustit, že se teoreticky může objevit nový důkaz, který doposud v žádném řízení předložen nebyl, a který by situaci ohledně práva podat náhradovou žalobu proti státu mohl změnit, nicméně taková situace je v případě oprávněných osob, jejichž nároky byly vícenásobně potvrzeny nejvyššími soudními instancemi, spíše v rovině teorie. Faktem však zůstává, že obecné soudy zůstávají téměř sjednoceny v přístupu, že liknavost, svévoli a diskriminaci zjišťují v každém konkrétním řízení konkrétního restituenta. Tento přístup lze mít ovšem za rozporný s ustanovením § 13 občanského zákoníku.^{191 192}

Výjimkou nebo náznakem změny v tomto přístupu (dle úhlu pohledu) je pak rozsudek Okresního soudu v Jablonci nad Nisou ze dne 29. 9. 2021, č. j. 9 C 45/2021-342, který byl pravomocně potvrzen rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem pobočkou v Liberci ze dne 24. 6. 2022, č. j. 30 Co 2/2022-418. Zmíněný okresní soud namísto zjišťování liknavosti, svévole a diskriminace konstatoval, že restituentova věc byla již mnohokrát posouzena a soud se jí již znovu zabývat nebude.¹⁹³ Odvolací soud následně sice uznal, že úkolem obecných soudů je, mimo jiné, zjišťování skutkových okolností, nicméně tuto svou tezi v kontextu konkrétního případu následně zásadním způsobem korigoval v tom smyslu,

¹⁹¹ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“).

¹⁹² Ustanovení § 13 občanského zákoníku: „Každý, kdo se domáhá právní ochrany, může důvodně očekávat, že jeho právní případ bude rozhodnut obdobně jako jiný právní případ, který již byl rozhodnut a který se s jeho právním případem shoduje v podstatných znacích; byl-li právní případ rozhodnut jinak, má každý, kdo se domáhá právní ochrany, právo na přesvědčivé vysvětlení důvodu této odchylky.“ K tomu viz MACKOVÁ, Alena, IŠTVÁNEK, František. § 13 [Nezbytnost jednoty rozhodování pro ochranu práva]. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef aj. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1-654)* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-5-19]. ASPI_ID KO89_a2012CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹⁹³ Bod 10 odůvodnění prvoinstančního rozsudku: „Soud konstatuje, že v daném případě veškeré základní otázky týkající se splnění podmínek k nahrazení projevu vůle žalované uzavřít s žalobcem smlouvu o převodu náhradních pozemků byly již řešeny mnoha soudy všech stupňů včetně Nejvyššího soudu i Ústavního soudu, vždy byly vyřešeny ve prospěch žalobce tak, že žalobce je oprávněnou osobou podle zákona č. 229/1991 Sb., a má nárok na vydání náhradních pozemků za odňaté a nevydané pozemky, (...). Dále již také byla mnohokrát prokázána liknavost a svévole žalované při nabízení náhradních pozemků v daném případě. (...) Okresní soud v Jablonci nad Nisou proto dospěl k závěru, že se těmito otázkami nebude zabývat znovu a nebude k těmto otázkám provádět opětovně podrobné dokazování předloženými stovkami listin a považoval nárok žalobce v těchto základech za prokázaný.“

že případ restituenta má zcela shodný skutkový základ, jako jeho předchozí žaloby vůči státu a postup prvoinstančního soudu tak shledal za možný a správný.¹⁹⁴

Nejvyšší soud svým usnesením ze dne 6. 12. 2022, sp. zn. 28 Cdo 3455/2022 dovolání Státního pozemkového úřadu odmítl, respektive potvrdil závěry soudu prvního a druhého stupně, avšak k postupu soudu prvního stupně ohledně závěru o prokázání liknavosti, svévoleské diskriminace se blíže nevyjádřil. Zdali lze z jedné učiněné závěry o liknavém, svévolném a diskriminačním jednání státu vůči konkrétní oprávněné přenášet do následujících řízení při nezměněném skutkovém stavu, tak závazně vyřešeno nebylo.

Liknavost, svévoleská a diskriminace ze strany státu vůči oprávněné osobě – restituentovi může mít mnoho podob, které se vzájemně prolínají, doplňují a kombinují. Ve svém souhrnu pak vytváří situaci, kdy restituent není schopen zákonem předvídanou cestou uspokojit svůj restituční nárok a je nucen, respektive oprávněně volit cestu náhradové žaloby.

Teorie obvykle vymezuje diskriminační a svévolné jednání jako jednu kategorii a liknavé jednání jako kategorii druhou.¹⁹⁵ Svévolné a diskriminační jednání se projevuje zejména tím, že určité pozemky jsou převáděny jiným osobám, ačkoli o ně usiluje oprávněná osoba, a to dokonce i během soudního řízení o nahrazení projevu vůle v rámci náhradové žaloby. Stát v takových situacích argumentuje tím, že právo dispozice není probíhajícím soudním řízením nijak omezeno, což je ovšem v přímém rozporu se zákonem¹⁹⁶ i smyslem restitučního procesu. Restituenti jsou pak nuceni žádat soudy o nařízení předběžných opatření, které tyto dispozice znemožňují, což ovšem celé řízení prodlužuje a zejména prodražuje.

¹⁹⁴ Bod 14 rozsudku odvolacího rozsudku: „*Odvolací soud však v poměrech daného případu akcentuje, že projednávaná věc nese zcela shodný skutkový základ, jemuž podle příslušné právní závěry v mnoha dalších soudních sporech, jež vedl žalobce proti žalované (případně bratr žalobce, či sestřenice žalobce) u obecných soudů napříč Českou republikou. Řízení prošla všemi stupni soudní soustavy a existují tak již četná rozhodnutí ve prospěch důvodných žalob o nahrazení projevu vůle ve formě uzavření dohody o vydání náhradních pozemků (byť pozemků jiných, než navrhovaných v předmětném případě). Opakovaně došlo k posouzení otázky charakteru odňatých pozemků (s ní související otázky správného ohodnocení restitučního nároku žalobce), a na ni navazující otázky toho, zda žalovaná postupovala vůči žalobci liknavým a svévolným způsobem v procesu uspokojování jeho nároku. Nejvyšší soud přisvědčil závěrům obecných soudů o tom, že postup žalované vůči žalobci byl liknavým a měl je za odpovídající ustálené rozhodovací praxi dovolacího soudu a přiměřeně zjištěným okolnostem věci, v těchto konkrétních rozhodnutích: usnesení sp. zn. 28 Cdo 1890/2019 ze dne 19. 6. 2019, sp. zn. 28 Cdo 2031/2019 ze dne 11. 3. 2020, rozsudku sp. zn. 28 Cdo 72/2020 ze dne 11. 3. 2020, dále ohledně téhož restitučního nároku rozhodl Nejvyšší soud v usnesení sp. zn. 28 Cdo 2288/2018 ze dne 18. 9. 2018, sp. zn. 28 Cdo 1444/2019 ze dne 10. 7. 2019 a Ústavní soud v usnesení sp. zn. IV. ÚS 1253/20 ze dne 3. 11. 2020.“*

¹⁹⁵ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Restituce podle zákona o půdě*. Praha: C.H. Beck, 2020, str. 13. ISBN 978-80-7400-775-0.

¹⁹⁶ Ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

Dalším projevem svévole a diskriminace je pak odmítavý postoj státu k přecenění restitučního nároku oprávněné osoby, ačkoli ta předložila přesvědčivé podklady. V soudní praxi je pak tento způsob svévole a diskriminace prokázán tím, že oprávněná osoba u soudu prokáže jí tvrzenou výši restitučního nároku. S podivem zůstává, že stát odmítá přecenit restituční nároky mnoha oprávněných osob, ačkoli výše jejich restitučních nároků byla potvrzena horizontálně celou soudní soustavou České republiky. Lze tedy uzavřít, že prokáže-li oprávněná osoba jinou výši restitučního nároku, nežli ji eviduje stát, dopouští se tento vůči oprávněné osobě diskriminačního a svévolného jednání. Na tomto místě je nutno podotknout, že uvede-li oprávněná osoba v přihlášce do veřejné nabídky jinou výši restitučního nároku, nežli je státem evidovaná, je z veřejné nabídky vyřazena, což ji diskriminuje oproti oprávněným osobám, jejichž restituční nárok stát uznává a které se tak mohou veřejných nabídek účastnit. Výše uvedené případy nejsou vyčerpávajícím výčtem diskriminačního a svévolného jednání státu, avšak jsou to projevy nejčastější.

Liknavost je soudy spatřována zejména v tom, že stát, respektive Státní pozemkový úřad nezahrnuje do veřejných nabídek všechny adekvátní pozemky. Nutno dodat, že v současné době se chování státu v tomto ohledu zlepšilo a ve veřejných nabídkách se objevuje přiměřené množství vhodných pozemků, byť bezpochyby nikoli všechny.¹⁹⁷ Jak vyplývá z výše uvedeného, ani zlepšená kvalita veřejných nabídek v postavení oprávněné osoby nic nemění, nemůže-li se jich oprávněná osoba účastnit z důvodu nesprávného ocenění jejího restitučního nároku.

Vzhledem k tomu, že restituční proces byl zahájen na počátku 90. let a stále není dokončen, lze uvažovat, že samotná délka restitučního řízení oprávněné osoby může hrát při posuzování liknavosti státu svou roli. Tak tomu skutečně je, ovšem samotná délka restitučního řízení, myšleno rozhodnutí o vydání či nevydání původních pozemků a poskytnutí následné náhrady, není pro posouzení liknavosti sama o sobě rozhodující.¹⁹⁸

Poslední podmínkou pro podání náhradové žaloby je podmínka na straně oprávněné osoby, a to její aktivita ve veřejných nabídkách. Tato podmínka v zásadě není zkoumána v případě

¹⁹⁷ Zde lze poznamenat, že jsou do veřejných nabídek zahrnovány též pozemky, u kterých by bylo možno namítat jejich nepřevoditelnost dle zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu, k čemuž by docházet nemělo. Dochází pak k situaci, kde lze ve veřejné nabídce získat pozemek, který by v soudním řízení vydán nebyl, což opět diskriminuje oprávněné osoby, kterým stát odmítá jejich restituční nárok přecenit.

¹⁹⁸ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Restituce podle zákona o půdě*. Praha: C. H. Beck, 2020, str. 14 - 16. ISBN 978-80-7400-775-0.

oprávněných osob, jejichž restituční nárok je státem nesprávně oceněn. Tyto jsou totiž, jak již bylo uvedeno dříve, z veřejných nabídek *a priori* vyloučeny. Aktivita oprávněné osoby se dále nezkoumá v případě, je-li prokázáno, že veřejné nabídky nejsou kvalitativně a kvantitativně dostačující. *A contrario*, jsou-li veřejné nabídky v pořádku a není-li spor o výši restitučního nároku, musí oprávněná osoba usilovat o pozemky v rámci veřejných nabídek dle § 11a zákona o půdě. Až ve chvíli, kdy v těchto není úspěšná, a to nikoli z důvodu na straně státu nebo jiné oprávněné osoby,¹⁹⁹ lze uvažovat o možnosti podat náhradovou žalobu.

¹⁹⁹ V tom smyslu, že na daný pozemek učiní jiná oprávněná osoba vyšší nabídku v rámci veřejné nabídky.

6. Restituční nárok

6.1. Úvod

V přechozích kapitolách byla po historicko-právním úvodu rozebrána první podmínka převodu náhradního pozemku mimo postup dle § 11a zákona o půdě – existence liknavosti, svévole a diskriminace v jednání na straně státu vůči oprávněné osobě.²⁰⁰ Při určitém zjednodušení pak lze shrnout, že pro dosažení převodu náhradního pozemku ve prospěch oprávněné osoby mimo veřejnou nabídku musí být naplněny tyto předpoklady:

1. oprávněná osoba musí být oprávněna podat tzv. náhradovou žalobu,
2. požadovaný náhradní pozemek musí být kryt restitučním nárokem a
3. daný náhradní pozemek musí být na oprávněnou osobu převoditelný ve smyslu zákonných ustanovení, judikatury a v neposlední řadě i subjektivní úvahy soudu.²⁰¹

V této kapitole bude analyzována problematika stanovení výše restitučního nároku, jelikož elementárním předpokladem pro převod náhradního pozemku na oprávněnou osobu je pokrytí hodnoty náhradního pozemku právě restitučním nárokem. V úzké souvislosti s tímto pak jde i oceňování pozemků náhradních, kterému bude věnována v této kapitole též pozornost, i když v míře menší a spíše se zaměřením na určité problémy a nejasnosti, které oceňování náhradních pozemků v náhradových řízeních opakovaně přináší.

6.2. Vznik restitučního nároku

Byly-li oprávněné osobě v rozhodné době zákonem uvedeným způsobem odňaty pozemky a nebylo-li možné tyto oprávněné osobě z důvodu zákonných překážek vydat, o čemž bylo vydáno správní rozhodnutí, vznikl oprávněné osobě tzv. restituční nárok.²⁰² Uvedené schéma je samozřejmě určitým způsobem zjednodušující, avšak v jádru univerzálně platné. Primárně se uplatní princip priority navrácení původních pozemků před náhradními. Tento princip má dvě roviny. Navrácení původních pozemků má přednost před poskytnutím

²⁰⁰ Tzv. postup při převodu jiného zemědělského majetku – veřejné nabídky dle zákona o půdě.

²⁰¹ Respektive musí absentovat jakákoli překážka převodu.

²⁰² Zde ve smyslu nároku na náhradní plnění ve formě pozemků.

náhradních pozemků ve vztahu ke konkrétní oprávněné osobě a zároveň má původní vlastník přednost před jinou oprávněnou osobou.²⁰³

Jak již bylo uvedeno v podkapitole 5.3.4., pozemkový úřad ve výrokové části svého rozhodnutí sdělil, zdali daná oprávněná osoba je či není vlastníkem předmětného (odňatého) pozemku. V případě negativního rozhodnutí („není vlastníkem“) vznikl oprávněné osobě restituční nárok na převod pozemků náhradních.²⁰⁴

6.3. Ocenění restitučního nároku

V dalším kroku bylo nutno určit výši restitučního nároku. Ta se logicky musí určitým způsobem odvíjet od hodnoty původních – odňatých – pozemků. Otázkou bylo, jakým způsobem a k jakému momentu odňaté pozemky oceňovat. Způsob ocenění restitučního nároku, tak jako mnoho dalších pravidel v restitučním procesu, v zákonné úpravě absentuje, a proto byla využita analogie. Zákon o půdě v § 16 odst. 1 ve spojení s § 28a téhož zákona totiž stanoví postup pro výpočet finanční náhrady, a to odkazem na oceňovací vyhlášky. Stejný způsob ocenění se analogicky využívá pro stanovení výše restitučního nároku na převod náhradních pozemků, což řeší i otázku ekvivalence mezi pozemky odňatými a pozemky náhradními, která je postavena na principu shodné celkové hodnoty odňatých a náhradních pozemků.²⁰⁵ Předmětné vyhlášky uvádí v zásadě historické tabulkové ceny, bez zohlednění ceny obvyklé. O tomto nedostatku bude pojednáno na konci kapitoly.²⁰⁶

Složitější otázkou bylo, k jakému okamžiku mají být odňaté pozemky oceněny. Zdali k okamžiku, kdy tyto přešly na stát, nebo k okamžiku účinnosti zákona o půdě. Zodpovězení této otázky mělo zásadní význam, jelikož využitelnost, rozumějme například zastavitelnost pozemků, se mohla v průběhu desetiletí měnit. Na původních polnostech

²⁰³ Žádost původního vlastníka vytváří překážku převodu pozemku coby náhradního dle § 6 odst. 1 písm. a) zákona o SPÚ.

²⁰⁴ Negativní rozhodnutí ovšem mohlo znamenat i neuznání restitučního nároku, např. z důvodu nedodržení lhůty pro uplatnění, neexistence tvrzeného restitučního titulu, neprokázání osobních znaků oprávněné osoby, apod. Struktura rozhodnutí pozemkového úřadu byla pro obě situace (obvykle) totožná.

²⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2023, sp. zn. 28 Cdo 3599/2022 nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 1. 2017, sp. zn. 28 Cdo 1013/2016.

²⁰⁶ Základní cena zemědělské půdy se ve vyhláškách pohybuje od 70 haléřů do 11,80 Kč za m² a zastavitelné od 20 Kč do 250 Kč za m². Na tyto ceny mohou být dále uplatňovány srážky či určité přírážky.

vyrostla sídliště či stavby občanské vybavenosti, dopravní infrastruktura apod., což v daném případě mohlo mít dopad na výši nároku až v poměru 1:250.²⁰⁷

S touto otázkou se v roce 2008 vypořádal Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 21. února 2008, sp. zn. 28 Cdo 1518/2007, ve kterém definitivně vyložil, že odňaté pozemky mají být oceněny k okamžiku jejich přechodu na stát.²⁰⁸ Ačkoli se na první pohled zdá, že metodika oceňování je v tomto ohledu jasná, opak je bohužel pravdou. Zejména u pozemků, které byly odňaty a následně zastavěny dochází mezi oprávněnými osobami a státem ke sporům, zda jsou odňaté pozemky ze strany státu oceněny co do jejich charakteru správně.²⁰⁹

Ačkoli oceňovací vyhlášky obsahují mimo pravidel pro ocenění pozemků mnoho dalších oblastí,²¹⁰ bude v této práci rozebrána systematika oceňování pouze pozemků, jakožto prvku nejčastějšího a zároveň nesložitějšího.

Stěžejním pojmem oceňování restitučních nároků je „*pozemek určený pro stavbu*“. K obsahu tohoto pojmu lze v zásadě přistupovat dvěma způsoby. Buď jako k pojmu klasifikačnímu, nebo jako k pojmu typovému. U klasifikačního pojmu je skutkový stav naplněn pouze v případě, že jsou splněny všechny jeho definiční znaky. Naopak u pojmu typového se definiční znaky zkoumají v souhrnu, a tudíž absence jednoho definičního znaku může být nahrazena znaky jinými a v jejich souhrnu pak může být pojem naplněn, ačkoli některý definiční znak i zcela absentuje.²¹¹

Vzhledem k tomu, že při posuzování charakteru pozemků existují pouze dva typy – zemědělský pozemek a pozemek určený pro stavbu, je množina zemědělských pozemků

²⁰⁷ Samozřejmě mohlo dojít i k situaci, že dříve „hodnotnější“ pozemky mohly svou hodnotu ztratit. Tyto situace byly ovšem mnohem méně obvyklé.

²⁰⁸ „(Nejvyšší soud) *Zastává shodný názor, že pokud byl odebrán zemědělský pozemek, jakým je pole, louka, pastvina apod., náleží náhrada odpovídající jeho tehdejšímu charakteru, který měl v době přechodu na stát, i když se cena vypočítává podle cenového předpisu platného ke dni účinnosti zákona o půdě (§ 28a zákona o půdě). Ve prospěch oprávněné osoby proto nelze počítat s cenovým navýšením pozemku, k němuž došlo po změně jeho charakteru v důsledku jeho zastavění po přechodu na stát nebo právníkou osobu, bez přičinění původního vlastníka.*“ Výjimku z tohoto pravidla tvoří přičlenění obce do obce jiné (vyšší) kategorie, viz náleží Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 1088/12.

²⁰⁹ Charakterem rozuměno jako pozemky zastavitelné - pozemky určené pro stavbu, či nezastavitelné – zemědělské.

²¹⁰ Jedná se dále například o budovy, studny, ploty, ostatní stavby, venkovní úpravy, úhrady za zřízení práva osobního užívání, náhrady za dočasné užívání, apod.

²¹¹ K tomu blíže PŘÍKOPA, Vojtěch. *Restituce podle zákona o půdě*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 55-56. ISBN 978-80-7400-775-0.

vyjádřena tak, že se jedná o pozemky, které nejsou (nebyly) určeny pro stavbu. Pro pozemky určené pro stavbu pak judikatura dovodila v zásadě tři typové znaky:

1. odnětí pozemků za účelem výstavby,
2. existence územně-plánovací dokumentace týkající se předmětných pozemků,
3. bezprostřední výstavba na odňatých pozemcích.

Výše uvedeným znakům do jisté míry vévodí znak druhý, tedy existence územně-plánovací dokumentace.²¹² Příkopa k věci dále uvádí, že naplnění pouze jednoho znaku nebude k prokázání stavebního charakteru pozemku postačovat.²¹³ S tímto názorem se ovšem autor, s ohledem na jeho praktickou zkušenost, nemůže ztotožnit, kdy v praxi dochází k rozhodnutím opřeným v zásadě pouze o jeden dominantní znak. Důvodem takových rozhodnutí pak může být flexibilnější přístup vyšších soudů k restitučním věcem a aplikace principu *in favor restitutionis*.²¹⁴

Onen flexibilnější přístup k posuzování charakteru odňatých pozemků se v poslední době projevuje velmi znatelně. Vyšší soudy totiž postupně dospěly do bodu, kdy za existující územně-plánovací dokumentaci považují i dokumentaci, která nemusela být nutně formálně schválena, ale ohledně které je v řízení prokázáno, že byla při územním plánování, respektive výstavbě, minimálně ve svých zásadách fakticky používána.²¹⁵

Právě rozpor v hodnocení charakteru pozemků státem a oprávněnou osobu je příčinou většiny řízení o nahrazení projevu vůle státu k převodu náhradních pozemků, kdy stát obvykle oceňuje odňaté pozemky jako zemědělské a oprávněná osoba jako pozemky určené pro stavbu. Ačkoli by se mohlo zdát, že k odstranění názorového rozporu musí

²¹² Pod tentýž znak je nutno podřadit i dnešní územní rozhodnutí či stavební povolení.

²¹³ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Restituce podle zákona o půdě*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 57. ISBN 978-80-7400-775-0.

²¹⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 1. 9. 2015, sp. zn. 28 Cdo 1227/2015.

²¹⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 16. 11. 2021, sp. zn. 28 Cdo 3080/2021 a rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 10. 2. 2020, sp. zn. 28 Cdo 4185/2019: „Ačkoliv severní regulační plán nebyl dle skutkových zjištění soudu prvního stupně, která převzal také odvolací soud, potvrzen Ministerstvem veřejných prací ..., jiná v době odnětí původních pozemků platná územně plánovací dokumentace není Institutem plánování a rozvoje hl. m. Prahy evidována a z provedeného dokazování měl soud prvního stupně za prokázané, že výstavba (i podle tohoto) regulačního a zastavovacího plánu fakticky probíhala. Namítá-li dovolatelka, že závěr o stavebním charakteru původních pozemků lze opřít toliko o platnou územně plánovací dokumentaci, přičemž návrh regulačního a zastavovacího plánu nepotvrzený Ministerstvem veřejných prací je nicotný, nelze než poukázat na ustálenou rozhodovací praxi dovolacího soudu, dle níž při hodnocení povahy odňatých pozemků soudy zohledňují rozmanité okolnosti, které se v kontextu projednávaného případu pro posouzení této otázky jeví relevantní.“

z podstaty věci dojit po prvním, respektive několika málo řízeních, jež jsou následně posouzena vyššími soudy, stát reprezentován Státním pozemkovým úřadem přesto odmítá ustálené závěry vyšších soudů často přijmout a restituční nároky oprávněných osob ve světle konkrétních rozhodnutí přecenit. Nutno ovšem spravedlivě dodat, že mnoha oprávněným osobám tento *status quo* vyhovuje, jelikož jim nadále umožňuje domáhat se konkrétních pozemků namísto účasti ve veřejných nabídkách dle § 11a zákona o půdě.²¹⁶

6.4. Ocenění náhradního pozemku

Na rozdíl od pozemků odňatých, které jsou oceňovány dle stavu k okamžiku jejich přechodu na stát, jsou pozemky náhradní oceňovány ke stavu v době rozhodnutí soudu o jejich převodu na oprávněnou osobu,²¹⁷ kdy právě cena je rozhodující poměrnou veličinou mezi pozemkem odňatým a pozemkem náhradním. Není dále rozhodující, zdali odňaté pozemky byly charakteru stavebního a požadovány jsou náhradní pozemky zemědělské a naopak.

Pokud bychom měli označit základní aspekty oceňování jednotlivých charakterů pozemků, bude se jednat u pozemků zemědělských zejména o tyto parametry:

1. výměra (upravená jednotková cena násobená počtem metrů čtverečních),
2. bonitně půdně ekologická jednotka (BPEJ; určuje cenu jednoho metru čtverečního),²¹⁸
3. trvalé porosty (započtení ceny stromů, keřů apod.),²¹⁹
4. zemědělská zařízení (zejména cena vinic a zařízení chmelnic),
5. srážky (např. srážka 25 % u pozemků zapsaného v evidenci nemovitostí jako louka a pastvina²²⁰).

²¹⁶ Zároveň jsou oprávněné osoby oprávněny žádat přecenění svého restitučního nároku žalobou dle § 80 o. s. ř., ovšem po jeho přecenění by byly odkázány na pozemky ve veřejných nabídkách.

²¹⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 18. 9. 2018, sp. zn. 28 Cdo 2857/2018.

²¹⁸ Nemá-li pozemek uvedenu BPEJ, platí cena 3 Kč.

²¹⁹ Ačkoli se tato položka může zdát nedůležitou, vzhledem k historickému charakteru oceňovacích vyhlášek tyto porosty zásadním způsobem zvyšují cenu metru čtverečního pozemku, jsou-li přítomny.

²²⁰ V dnešní terminologii se jedná o trvalý travní porost.

Ocenění zemědělských pozemků obvykle nevyvolává v řízení zásadní spory, s výjimkou ocenění trvalých porostů, u kterých se hodnotí jejich kvalita, stáří apod., což obvykle nepatří mezi znalosti soudních znalců pro odvětví oceňování nemovitých věcí.

U pozemků určených pro stavbu se bude jednat zejména o tyto parametry:

1. výměra (upravená jednotková cena násobena počtem metrů čtverečních),
2. typ obce (určuje cenu),
3. trvalé porosty (započtení ceny stromů, keřů apod.),
4. srážky.

Na tomto místě je vhodné poukázat na určité praktické aplikační problémy oceňování náhradních pozemků. Obdobně jako u stanovení samotné výše restitučního nároku, bývá i ocenění náhradního pozemku mezi stranami často sporné. Nesoulad nevzniká pochopitelně u výměry pozemku, která je dána údajem dle katastru nemovitostí.²²¹ Ostatní tři parametry jsou již na posouzení problematictější. Otázka trvalých porostů již nebude v této kapitole dále rozpracovávána, jelikož ani autor této práce není arboristou²²² a pozornost bude naopak upřena k parametru typu obce a srážek.

Systematika ocenění zastavitelných pozemků je v zásadě odstupňována od obcí po větší města až po Prahu v rozmezí mezi 20 Kč až 250 Kč za m² v šesti úrovních.²²³

Na první pohled se může zdát, že určení typu obce je zcela jasné. Určitý identifikační problém může s ohledem na určitou historičnost oceňovacích vyhlášek činit pojem „města, v nichž působí národní výbory první kategorie“. Ta byla ovšem určena nařízením vlády České socialistické republiky č. 152/1982 Sb., kterým se určují významná velká města a významná lázeňská města.²²⁴ Vyšší úrovně měst byly explicitně vyjmenovány a nižší úrovně se dělily na města a obce dle určení, zdali byl v místě zřízen městský či jen místní národní výbor.

²²¹ Nutno upozornit, že údaj o výměře v katastru nemovitostí ovšem není závazným údajem a může se od skutečné výměry lišit.

²²² Je ke cti některým znalcům, kteří si na místní šetření ohledně ocenění trvalých porostů na náhradních pozemcích přibírají osoby s odborným vzděláním ohledně hodnocení porostů.

²²³ Ustanovení § 14 oceňovací vyhlášky.

²²⁴ Jednalo se o Kladno, Mladou Boleslav, Karlovy Vary, Mariánské Lázně, Děčín, Chomutov, Liberec, Most, Teplice, Pardubice, Zlín (Gottwaldov), Jihlavu, Prostějov, Frýdek-Místek, Havířov, Karvinou, Olomouc, Opavu, Přerov a Třinec.

Největší otázku tak paradoxně přineslo až zřízení statutu městyse, které bylo uzákoněno novelou zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, účinnou ke dni 1. 7. 2006. Spíše historický status městyse je specifický, s čímž ovšem oceňovací vyhlášky s ohledem na datum jejich přijetí nepracují. Je tak nutné si položit otázku, zda náhradní pozemky v městysech oceňovat cenou 20 Kč jako obec nebo 70 Kč jako město. Dle názoru autora je nutno pozemky v rámci městysů oceňovat cenou 20 Kč za metr čtvereční, a to s ohledem na smysl oceňovací vyhlášky. Obec se může zákonem předepsaným způsobem stát městysem, k čemuž v praxi dochází a zároveň si lze jen těžko představit situaci, kdy by město mělo zájem „degradovat“ na pouhý městys. Z tohoto pohledu má tak městys blíže k obci nežli k městu. Nedosáhne-li „kvalita“ statusu dané obce úrovně pro ocenění ve vyšší třídě, je z pohledu autora nutno oceňovat dle statusu nejbližšího dosaženého. Lze se ovšem setkat i s postupem opačným, který je danými znalci odůvodňován, z pohledu autora nepřilíš logicky, snahou vyhnout se „podcenění“ s ohledem na fakt, že daná otázka není právně definitivně řešena. Ohledně této otázky bude mít nakonec poslední slovo soud, respektive judikatura, přičemž si lze představit i takové řešení, kdy by soud, s ohledem na nejednoznačnost statusu městyse s ohledem na jeho velikost, počet obyvatel a další charakteristiky, zhodnotil, zdali má konkrétní městys svou povahou blíže k obci či městu. Uvedené řešení problému je ovšem čistě hypotetické.

Dalším problémem, který se při oceňování stavebních pozemků vyskytuje, je určitý nesoulad mezi územním plánem a schválenou a závaznou územní studií. Je obvyklé, že územní plán vymezí určité území k zastavění jako celek s tím, že podmínkou k zastavění daného území je vytvoření a následné schválení územní studie. V případě schválení územní studie totiž dochází k přesnějšímu vymezení plochy, kdy jsou jasně vymezeny plochy určené k zastavění a naopak plochy, které zůstanou nezastavěny (park, veřejná zeleň apod.). Z tohoto pohledu by pak mělo být v rámci ocenění zohledněno, že určité plochy mají charakter stavební a jiné nikoli, přičemž toto rozložení je schváleno územní studií. V takovém případě má autor za to, že je nutno rozlišovat územní studie závazné a územní studie pouze doporučené, tedy ty, od kterých je možno se odchýlit. V případě závazných studií by mělo být provedeno ocenění na jejich základě. Naopak v případě studií pouze doporučujících (návrhových) by mělo být při ocenění vycházeno ryze z územního plánu.

Bezesporu nejspornějším bodem v oceňování náhradních pozemků určených ke stavbě je aplikace srážek. Ty jsou uvedeny v příloze č. 7 oceňovacích vyhlášek. Rozsah aplikace srážek

je pro oprávněnou osobu zcela zásadní, jelikož není neobvyklé, že při započtení všech aplikovatelných srážek je výsledná cena pozemku ponížena o desítky procent. Určité typy srážek netvoří jakýkoli výkladový problém, například absence základní školy či obchodu s potravinami v daném sídle. Jiné srážky jsou naopak velmi diskutabilní a je o jejich aplikaci v řízení sváděn argumentační boj, kdy se jedná zejména o otázky možnosti napojení na technickou infrastrukturu. K věci je přistupováno dvěma způsoby, tak typickými pro celý restituční proces – formalisticky (obvykle z pozice státu) a věcně (obvykle z pozice oprávněné osoby). Formalistický přístup se odráží v prostém zhodnocení, zdali je daná srážka formálně na místě. Není-li tomu tak, není uplatněna.²²⁵ Věcný přístup naopak zkoumá, zda je například možnost napojení na rozvod elektřiny reálně proveditelná, a to s ohledem na povahu požadovaných náhradních pozemků. Z pohledu autora je správný přístup věcný, ovšem nikoli bez dalšího. Tvrdí-li oprávněná osoba, že ačkoli je například vedení elektřiny v místě přítomné, ale pro povahu požadovaných náhradních pozemků nevyužitelné, bude ji tížit povinnost toto v řízení prokázat. Neprokáže-li oprávněná osoba správnost věcné aplikace srážky, lze se z pohledu autora spokojit i s oceněním srážek ryze formálním.

Spíše akademickou otázkou je, zdali musí oprávněná osoba doložit ocenění požadovaných náhradních pozemků již s podáním žaloby na nahrazení projevu vůle. Příkopa zastává názor, s odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. listopadu 2017, sp. zn. 28 Cdo 2844/2017, že ano, kdy v opačném případě je žaloba neurčitá a neúplná.²²⁶ Praxe odpovídá názoru spíše opačnému, kdy soudy běžně projednávají žaloby oprávněných osob, aniž by měly určenu cenu náhradních pozemků. Do jaké míry je toto důsledkem určité specifické povahy restitučních žalob, kdy mnozí soudci řeší restituční věc vůbec poprvé a tento aspekt opomenou, je otázkou. Autor nicméně zastává názor, že postup, kdy dojde k ocenění náhradních pozemků znaleckým posudkem až v průběhu řízení, není vadný.²²⁷ K tomu ho vedou dva důvody, které oba vychází z rozsudku Nejvyššího soud ČR ze dne 25. 11. 2021, sp. zn. 28 Cdo 3277/2021. Prvním důvodem je, že jádrovým předmětem

²²⁵ V praxi lze uvést příklad, kdy okolo mnohohektarových pozemků určených pro lehký průmysl vede elektrické vedení k menší stavbě. Lze uzavřít, že požadovaný náhradní pozemek je připojitelný na dané vedení, avšak takové připojení bude, s ohledem na povahu určení pozemků, zcela nedostatečné. Naopak bude pravděpodobně nutné přivést vedení zcela nové, vysoké a pravděpodobně vybudovat např. i novou trafostanici.

²²⁶ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Restituce podle zákona o půdě*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 66. ISBN 978-80-7400-775-0.

²²⁷ Lze nicméně doporučit, aby oprávněná osoba učinila již v žalobě alespoň tvrzení ohledně hodnoty náhradního pozemku, byť znaleckým posudkem nepodložené.

žaloby není, byť poněkud nelogicky, převod náhradních pozemků, ale naopak vypořádání restitučního nároku, kdy převod náhradních pozemků je v zásadě pouhým důsledkem (produktem) vypořádání restitučního nároku. Ocenění náhradních pozemků znaleckým posudkem tak není určujícím tvrzením, bez kterého by žalobu nebylo možné podat.²²⁸ Druhým důvodem pak je, že požadované náhradní pozemky může oprávněná osoba v řízení poměrně flexibilně měnit, kdy buď může žádat změnu žaloby (a pak o ní soud rozhodne) nebo jednoduše označí náhradní pozemek jiný, který se stane předmětem řízení, respektive předmětem vypořádání restitučního nároku.²²⁹ S ohledem na fakt, že náhradní pozemek není právním jádrem sporu a může se v průběhu řízení flexibilně měnit, nemá autor za nezbytné, aby byly náhradní pozemky oceněny již k momentu podání žaloby. K jejich ocenění musí v rámci řízení nakonec vždy dojít, a proto se zdá být požadavek na jejich ocenění ke dni podání žaloby nedůvodný.

Na tomto místě je nutno poukázat na určitou asymetričnost oceňování dle oceňovacích vyhlášek. Jak již bylo uvedeno, jedná se o oceňování „tabulkové“, bez zohlednění ceny obvyklé, pro kterou je jedna ze zásadních otázek lokalita náhradního pozemku. Oceňovací vyhlášky oceňují v zásadě stejným způsobem pozemek ležící v obci sousedící s Prahou, kde reálná hodnota pozemku může být až násobkem v řádu stovek ceny pozemku dle oceňovacích tabulek, a pozemek ležící na periferii republiky. Tato asymetričnost pak způsobuje určitou kumulaci nároků oprávněných osob do „lukrativních“ oblastí, zejména okolí velkých měst, rekreačních a průmyslově se rozvíjejících oblastí.²³⁰ Zdali lze označit tuto situaci za problematickou je diskutabilní, ovšem z pohledu nezúčastněného pozorovatele může jít o mechanismus vskutku bizarní, kdy objektivně diametrálně cenově odlišné pozemky, ve smyslu ceny obvyklé, jsou oceněny stejnou jednotkovou cenou.

²²⁸ Na druhou stranu, zjistilo-li by se v řízení, že restituční nárok nepostačuje k vydání požadovaného náhradního pozemku, nutně by musel následovat procesní neúspěch oprávněné osoby.

²²⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 11. 2021, sp. zn. 28 Cdo 3277/2021: „(...) řízení o převod náhradního pozemku dle § 11a zákona o půdě je řízením o určitém způsobu vypořádání ve smyslu § 153 odst. 2 o. s. ř., v němž soud není žalobním návrhem - jde-li o určení okruhu převáděných pozemků - vázán, a nárok oprávněné osoby lze uspokojit vícero způsoby. Žalobce v takovém řízení tudíž ani nemusí měnit žalobu (viz např. již citované usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2020, sp. zn. 28 Cdo 4207/2019, jakož i rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 9. 2019, sp. zn. 28 Cdo 4423/2018, v němž se taktéž v řízení dle § 11a zákona o půdě vypořádal s námitkami totožné žalované jako v daném řízení tak, že nejde-li o nový nárok, jsou irelevantními i námitky žalované o nepřipuštění změny žaloby). Pokud však žalobce v takovém řízení návrh na změnu žaloby (§ 95 odst. 1 o. s. ř.) podá, soud o ní rozhodne; změní-li žalobce žalobu v odvolacím řízení, rozhodne o změně žaloby odvolací soud (§ 95 odst. 1 a § 211 o. s. ř.).“

²³⁰ Zároveň oprávněné osoby nevolí obce „příliš“ lukrativní, jelikož dané náhradní pozemky jsou co do výše nároku drahé a soustředí se pak do obcí v okolí.

7. Převoditelnost náhradních pozemků na oprávněné osoby

7.1. Úvod

Obsah této kapitoly představuje jádro celé práce a bude v ní zevrubně analyzována problematika převoditelnosti náhradních pozemků na oprávněné osoby s důrazem na praktické posuzování převoditelnosti ze strany soudů. Převoditelnost náhradního pozemku je třetím pilířem, respektive podmínkou, která musí být splněna, aby byl náhradní pozemek na oprávněnou osobu převeden. První podmínkou je existence liknavého, svévolného a diskriminačního jednání ze strany státu vůči oprávněné osobě, a tedy její právo podat náhradovou žalobu. Druhou podmínkou je pak dostatečná výše restitučního nároku oprávněné osoby.

Závěr této kapitoly následně bude věnován problematice tzv. restitučních teček jako nedílné součásti vývoje restitučního procesu v České republice, kdy v následující kapitole bude z pohledu autora nastíněn další možný vývoj restitucí, respektive jejich možné vyřešení.

Pokud bychom se měli omezit na co nejstručnější definici pozemku, jež je v rámci náhradové žaloby převoditelný, jedná se o pozemek, ke kterému neexistuje překážka převoditelnosti a který je pro převod na oprávněnou osobu vhodný. Příliš zjednodušující, byť do jisté míry stále platnou definicí, by též bylo, že na oprávněnou osobu je převoditelný každý „vhodný“ pozemek, respektive pozemek, který není nepřevoditelný.

Ústředním termínem pro možnost převodu náhradního pozemku na oprávněnou je jeho „vhodnost“ k takovému převodu. Velmi dobře popsal princip „vhodnosti“ Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 10. 2. 2020, sp. zn. 28 Cdo 4185/2019, který jako jednotlivé aspekty vhodnosti vyjmenoval:

1. zařaditelnost pozemku do veřejné nabídky,²³¹
2. absence zákonných překážek,
3. zemědělská obhospodařovatelnost pozemku,
4. absence „nových“ problémů při hospodaření s pozemkem ze strany oprávněné osoby,

²³¹ Kritérium zařaditelnost pozemku do veřejné nabídky je kritérium ostatním v zásadě nadřazeným. Má-li pozemek jakoukoli „vadu“, neměl by být zařazen do veřejné nabídky dle § 11a zákona o půdě.

5. absence přednostních práv jiných osob,
6. jedná se o pozemek nezastavěný,
7. pozemek netvoří funkční celek s jiným pozemkem, respektive
8. pozemek není součástí areálu.

Jak bude uvedeno níže, nejedná se o výčet taxativní, ani kompletní. Z některých podmínek dále existují výjimky (zejména body 6. a 7.). Některá kritéria vhodnosti pak determinují přímo zákonná ustanovení (body 1., 2., 5. a 6.), jiná byla dovozena a upravena zejména judikaturou (body 3., 4., 7. a 8.). Další kritéria byla v obecnosti definována zákonem, aby byla následně podrobněji rozpracována judikaturou, ve které v současné době leží těžiště jejich obsahu. Zároveň některá kritéria determinují kritéria jiná.²³²

Velmi častou překážkou, která ve výčtu výše absentuje, avšak v současné době se vyskytuje stále častěji, je překážka tzv. lepšího práva. Jedná se o převodní překážku, která upřednostňuje, byť s četnými výjimkami, tu oprávněnou osobu, která uplatnila právo na převod konkrétního náhradního pozemku náhradovou žalobou jako první.²³³

Pro účely této práce bude pracováno se čtyřmi kategoriemi převodních překážek, jejichž členění je z důvodu systematiky práce a její komplexnosti členěno mírně odlišným způsobem, nežli je uvedeno výše.²³⁴

1. pasivní legitimace organizační složky státu (Státního pozemkového úřadu);
2. překážky zákonné – zejména zákon o půdě, zákon o Státním pozemkovém úřadu a další právní normy;
3. překážky judikurní – překážky, které byly dovozeny soudy;
4. kritérium vhodnosti v užším slova smyslu.

7.2. Pasivní legitimace

V první řadě je nezbytné určit okruh pozemků, které mohou být požadovány náhradovou žalobou ve smyslu jejich vlastnictví, respektive příslušnosti hospodaření s nimi. Do 31. 12. 2012 byl pasivně legitimovaným k vydání pozemku v rámci případného soudního

²³² Např. je-li pozemek součástí areálu, nemůže být zařazen do veřejné nabídky dle § 11a zákona o půdě.

²³³ K tomu blíže podkapitola 7.10.

²³⁴ Kategorie řazeny chronologicky tak, jak budou postupně rozebrány v této práci.

sporu Pozemkový fond České republiky, jakožto právnická osoba zřízená zákonem, jejímž úkolem bylo spravovat nemovité věci ve vlastnictví státu, a to včetně zemědělského a lesního půdního fondu. Od 1. 1. 2013 pak dochází s účinností zákona o SPÚ²³⁵ ke změně, kdy do všech práv a povinností Pozemkového fondu vstoupila Česká republika.²³⁶ Zákon o SPÚ zároveň zřídil Státní pozemkový úřad²³⁷ a určil výkon jeho působnosti, mimo jiné, podle zákona o půdě.²³⁸

Ačkoli se po určitou dobu oprávněné osoby snažily žalovat i jiné organizační složky státu nežli Státní pozemkový úřad, tento postup nebyl správný, a to právě z důvodu působnosti Státního pozemkového úřadu podle zákona o půdě. Vzhledem k tomu, že tato nejasnost působila problémy, byl zákon o půdě doplněn o § 11b, který určil, že nároky oprávněných osob lze vypořádat v zásadě pouze pozemky ve vlastnictví České republiky s příslušností hospodaření Státního pozemkového úřadu.

První podmínkou převoditelnosti tak je, aby pozemek byl ke dni vydání rozhodnutí soudu ve vlastnictví České republiky s příslušností hospodaření Státního pozemkového úřadu. Nicméně, na tomto místě je nutno upozornit na určitou nejednoznačnost uvedeného tvrzení, které vyplývá z nevyřešeného judikaturního ukotvení povahy rozsudku na nahrazení projevu vůle v náhradových žalobách dle zákona o půdě. Zatímco Nejvyšší soud ustáleně judikuje, že povaha daného rozsudku o nahrazení projevu vůle je konstitutivní a oprávněná osoba se stává vlastníkem pozemku právní mocí daného rozsudku, přičemž zápis do katastru nemovitostí je již pouze deklaratorní,²³⁹ Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 5. 1. 2021 sp. zn. III. ÚS 3804/19 vyložil, že daný rozsudek pouze *de facto* nahrazuje podpis osoby oprávněné jednat za stát, respektive za Státní pozemkový úřad na dané smlouvě o bezúplatném převodu pozemků, která je uvedena ve výrokové části rozsudku a vlastnictví oprávněné osoby k pozemku pak vzniká až vkladem vlastnického práva dle příslušné smlouvy

²³⁵ Zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o SPÚ“).

²³⁶ Ustanovení § 22 odst. 1 zákona o SPÚ.

²³⁷ Ustanovení § 1 odst. 1 zákona o SPÚ.

²³⁸ Ustanovení § 1 odst. 5 písm. c) zákona o SPÚ. PŘÍKOPA, Vojtěch. *Restituce podle zákona o půdě*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 25 a 26. ISBN 978-80-7400-775-0.

²³⁹ Viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2031/2019, sp. zn. 21 Cdo 2669/2015, sp. zn. 28 Cdo 4161/2017 nebo sp. zn. 31 Cdo 2060/2010.

o bezúplatném převodu pozemků do katastru nemovitostí.²⁴⁰ Více světla do problému nevnese ani stanovisko Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2021 sp. zn. Pl. ÚS-st. 54/21, které se problému elegantně vyhnulo konstatováním, že: *„Pro zodpovězení projednávané právní otázky přitom není podstatné, zda rozsudek soudu v řízení o nahrazení projevu vůle povinné k převodu pozemku na oprávněného podle zákona o půdě sám o sobě konstituuje vlastnické právo k převáděným pozemkům a zda právě tento rozsudek představuje ve smyslu § 17 odst. 4 katastrálního zákona podklad pro deklaratorní zápis do katastru nemovitostí, anebo zda je na základě takového rozsudku teprve nuceně uzavřena smlouva mezi povinnou a oprávněnou osobou a až tato smlouva představuje podklad pro tentokrát už konstitutivní zápis do katastru nemovitostí. Tato odlišnost je relevantní výlučně na úrovni podústavního práva, při posouzení ústavnosti plénem posuzované pravomoci obecných soudů nehraje podstatnou roli.“*²⁴¹ Z pohledu autora tak Ústavní soud ponechal vyřešení otázky povahy rozsudku o nahrazení projevu vůle v restitučních věcech na obecných soudech, které jsou ovšem ve svém přístupu v zásadě jednotné v tom smyslu, že právní moc rozsudku konstituuje vlastnické právo oprávněné osoby. Na druhou stranu je nutno uznat, že předmětné stanovisko Ústavního soudu explicitně nederogovalo myšlenku uvedenou v nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3804/19 a mezi oprávněnými osobami a státem tato otázka zůstává stále sporná.

Praktický přesah této nejasnosti v praxi působí problémy v tom smyslu, že je teoreticky možné (a v praxi k takové situaci skutečně došlo), aby určitý pozemek byl pravomocně vydán dvěma různým oprávněným osobám. Dle judikatury Nejvyššího soudu je tento problém snadno řešitelný – ten, jehož rozhodnutí dříve nabyde právní moc, ten je vlastníkem

²⁴⁰ Bod 26 nálezu ÚS sp. zn. III. ÚS 3804/19: *„Ústavní soud shledává důvodnou stěžovatelčinu námitku, že soudy neodůvodněně považovaly rozsudek o nahrazení jejího projevu vůle k bezúplatnému převodu předmětného pozemku za rozhodnutí nikoli podle § 161 odst. 3 o. s. ř. Tento postoj obecných soudů je v rozporu s jednoznačným zněním občanského soudního řádu a vůbec smyslem řízení o nahrazení projevu vůle, které je řízením o jiném nároku než řízením o určení vlastnického práva, včetně odlišných právních následků (byť obě směřují k nabytí vlastnictví jednou ze stran). Nahradil-li okresní soud projev vůle stěžovatelky postupem rozporným s principem dělby moci – s tím, že rozsudek údajně splňoval náležitosti podle § 82 odst. 3 stavebního zákona – a vydal neústavní rozhodnutí nepostačující ke vkladu práva do katastru nemovitostí, zcela tím popřel podstatu a účel nahrazení projevu vůle k uzavření smlouvy jako soukromoprávního ujednání. Názor Nejvyššího soudu, že předmětné rozhodnutí je ve skutečnosti rozhodnutím o nabytí vlastnického práva, jehož právní mocí se daný subjekt stává vlastníkem věci, nerespektuje zákonné meze, v nichž soudy vydávají rozhodnutí v rámci (navrhovatelem) vymezeného předmětu řízení (nikoli rozhodnutí o jakékoli otázce), přičemž tímto postupem mohou být obcházeny požadavky vkladového řízení podle katastrálního zákona. Tento postup soudů proto vykazuje znaky neústavní libovůle.“*

²⁴¹ Ústavní soud ve svém stanovisku vyložil, že obecné soudy jsou oprávněny v řízeních o nahrazení projevu vůle v restitučních řízeních oprávněny dělit pozemky i bez rozhodnutí stavebních úřadů o dělení pozemků.

pozemku.²⁴² Dle nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3804/19 je při souběhu dvou pravomocných rozsudků ohledně totožného pozemku odstartován „závod“ na místně příslušné katastrální pracoviště, kdy dřívější podání dosáhne zápisu vlastnictví bez ohledu na datum právní moci předmětného rozsudku.²⁴³ Tento mechanismus je z pohledu autora nejen nesprávný, ale též nedůstojný.

Na základě výše uvedeného, s ohledem na teoretickou použitelnost nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3804/19, lze modifikovat předchozí tvrzení, že *první podmínkou převoditelnosti tak je, aby pozemek byl ke dni vydání rozhodnutí soudu ve vlastnictví České republiky s příslušností hospodaření Státního pozemkového úřad tak, že první podmínkou převoditelnosti tak je, aby pozemek byl ke dni podání návrhu na vklad vlastnického práva oprávněné osoby do katastru nemovitostí ve vlastnictví České republiky s příslušností hospodaření Státního pozemkového úřadu.* Výše uvedený problém má svou rovinu též v tom smyslu, že jsou-li oprávněné osobě pravomocně vydány pozemky, které jsou ovšem v katastru nemovitostí převedeny na jinou oprávněnou osobu, její restituční nárok byl dle daného soudního rozhodnutí vyčerpán, avšak k převodu pozemků nedojde. Soudní soustava se s tímto rozporem bude nucena dříve či později určitým způsobem vypořádat, kdy rozhodnutí o vydání pozemků je stále platné, ale v zásadě neúčinné.

Autor nicméně nepředpokládá, že do ukončení restitučního procesu bude tato otázka definitivně vyřešena, kdy Ústavní soud se očividně danou věcí odmítá dále zabývat a nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3804/19 tak nikdy explicitně derogován nebude. Problém s vydanými, avšak nepřevedenými pozemky bude teoreticky překlenutelný, a to na základě shodných tvrzení Státního pozemkového úřadu a dané oprávněné osoby v navazujících soudních řízeních, že k převodu určitých náhradních pozemků nakonec nedošlo a restituční nárok tak vyčerpán nebyl. Pokud by ovšem Státní pozemkový úřad tvrdil, že restituční nárok i za této situace čerpán byl, bude tento rozpor muset rozhodnout soud, který bude muset zhodnotit dopad pravomocného, avšak v zásadě neúčinného rozhodnutí o vydání určitých náhradních pozemků.

²⁴² Pokud by došlo jakýmkoli způsobem ke vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí na oprávněnou osobu s pozdější právní mocí, „předběhnutá“ oprávněná osoba by se mohla domáhat určení svého vlastnictví prostřednictvím žaloby na určení, a to s predikovatelným úspěchem.

²⁴³ Tento problém „vyřešil“ Nejvyšší soud institutem tzv. lepšího práva, který je rozebrán v podkapitole 7.10.

7.3. Zákonné překážky

Zákonné překážky jsou upraveny ve vícero právních normách, přičemž za hlavní lze nepřekvapivě označit zákon o půdě a zákon o SPÚ. Dalším explicitně uvedeným zákonem, a v praxi se v náhradových řízeních často objevujícím, je pak horní zákon.²⁴⁴ Zákon o půdě v § 11 uvádí situace, za kterých nelze pozemky vydat ani původním vlastníkům, přičemž je pochopitelné, že nelze-li vydat pozemek původnímu vlastníku, tím spíše ho nelze vydat ani v náhradové žalobě jiné oprávněné osobě. Ostatně, k tomuto závěru dospěla i judikatura.²⁴⁵

Dalším důležitým ustanovením zákona o půdě je § 11a odst. 13, který deleguje možnost definovat překážku převodu na zvláštní právní předpisy, respektive předpisy, které upravují možnost uplatnit právo na převod pozemku a tímto uplatněním vytvořit překážku převodu.²⁴⁶ Těmito předpisy jsou zejména zákon o SPÚ (zejm. § 7 a 10 až 10d), horní zákon (§ 20), ale i další zákony, upravují-li dispozice s pozemky ve vlastnictví státu. Samotný zákon o SPÚ pak definuje překážky převodu v § 6.

Výše uvedený rámec zákonných překážek převodu (§ 11 a § 11a odst. 13 zákona o půdě; § 6, 7 a 10 – 10d zákona o SPÚ a § 20 horního zákona) bude předmětem následujícího výkladu. V rámci jednotlivých překážek převodu bude těmto věnováno vždy toliko prostoru, který odpovídá jejich aktuální relevanci. Bude-li překážka převodu vycházet z určitého zákonného ustanovení, avšak meritum její úpravy bude již ležet v judikatuře, bude výklad proveden v rámci podkapitoly o překážkách převodu dovozených judikaturou.

7.4. Zákon o půdě

7.4.1. K překážkám podle § 11 zákona o půdě

Předmětné ustanovení ve svém prvním odstavci upravuje tzv. absolutní překážky převodu. Nutno dodat, že novelizacemi zákona o půdě a vývojem judikatury byla ona absolutnost částečně změkčena, a to zejména s ohledem na § 11 odst. 6 zákona o půdě. Zároveň není

²⁴⁴ Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „horní zákon“).

²⁴⁵ Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 11. 2017, sp. zn. 28 Cdo 2364/2017: „*Jinými slovy řečeno pozemky, které by pro zákonnou výlukou (§ 11 odst. 1 písm. c/ zákona o půdě) nebylo lze (pokud by šlo o majetek odňatý oprávněné osobě) vydat restituentům, lze jen stěží považovat za vhodné náhradní pozemky.*“

²⁴⁶ Ustanovení § 13 odst. 4 zákona o půdě: „*Smlouvu o bezúplatném převodu pozemku nelze uzavřít, jestliže bylo uplatněno právo na jeho převod podle zvláštních právních předpisů.*“

pojmem absolutní myšleno, že by pro nepřevoditelnost postačovalo naplnit pouze formální znaky uvedené v zákoně. Vždy je třeba věcně zkoumat naplnění daných podmínek konkrétní překážky převodu. Níže budou rozebrány jednotlivé případy překážek převodu dle § 11 zákona o půdě tak, jak jsou v zákoně o půdě systematicky řazeny.

7.4.2. Ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona o půdě

Pozemky nebo jejich části nelze vydat v případě, že k pozemku bylo zřízeno právo osobního užívání, s výjimkou případů, kdy bylo toto právo zřízeno za okolností uvedených v § 8.

Toto ustanovení se stalo obsoletním již krátce po účinnosti zákona o půdě (24. 6. 1991) a v dnešní době nemá jakékoli opodstatnění. Původním smyslem ustanovení bylo chránit fyzické osoby, které mají k pozemku zřízeno právo osobního užívání. Daný pozemek sice byl ve vlastnictví státu a formálně tak byl restituentovi převoditelný, ale z pohledu zákonodárce převážil zájem na ochranu zájmů daných fyzických osob - uživatelů. Tato ochrana nicméně nebyla bezbřehá, kdy ochrana nebyla poskytována fyzickým osobám, které získaly právo osobního užívání v rozporu s tehdy platnými předpisy nebo na základě protiprávního zvýhodnění (§ 8 zákona o půdě).

Vzhledem k tomu, že novelou starého občanského zákoníku²⁴⁷ č. 509/1991 Sb. se s účinností od 1. 1. 1992 právo osobního užívání bytů změnilo na nájem a právo osobního užívání pozemků na vlastnictví, ztratil stát v dané situaci pasivní legitimaci k vydání pozemků, s výjimkami dle § 8 zákona o půdě ve spojení s § 872 odst. 1 starého občanského zákoníku, kdy ovšem pasivně legitimovaným nebyl stát, ale daná fyzická osoba.

7.4.3. Ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona o půdě

Pozemky nebo jejich části nelze vydat v případě, že na pozemku bylo po přechodu nebo převodu do vlastnictví státu nebo jiné právnické osoby zřízeno veřejné nebo neveřejné pohřebiště.

Původní znění ustanovení vylučovalo z převodu pozemky, na nichž se nachází hřbitov. Nebylo tedy rozhodné, kdy hřbitov vznikl, ale zdali ke dni rozhodnutí na daném pozemku hřbitov existoval. Novela zákona o půdě č. 183/1993 Sb. následně upravila znění citovaného ustanovení tak, že z převodu jsou vyloučeny ty pozemky, na kterých bylo po přechodu

²⁴⁷ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen „starý občanský zákoník“).

nebo převodu na stát nebo jinou právnickou osobu, typicky obec, zřízeno veřejné nebo neveřejné pohřebiště (hřbitov). Byl-li hřbitov zřízen již před přechodem či převodem pozemku, nebyl tento z převodu vyloučen. Výše uvedené se týká zejména restitucí původním vlastníkům.²⁴⁸

V rámci náhradových žalob pak mohou vzniknout v zásadě dvě situace. První situací je pozemek, na kterém se již hřbitov či pohřebiště skutečně nachází. Tato situace nevytváří v zásadě jakékoli aplikační problémy, kdy nepřevoditelnost daného pozemku s hřbitovem lze dovodit dle § 6 odst. 1 písm. b) zákona o SPÚ, kdy hřbitov je považován za veřejně prospěšnou stavbu.²⁴⁹ Navíc pravděpodobně nebude takový pozemek pro oprávněnou osobu jako náhrada ekonomicky zajímavý.

Druhým případem pak bude situace, kdy daný pozemek, byť v dané situaci stále zemědělsky využitelný, je k realizaci hřbitova určen územním, případně regulačním plánem. Odůvodnění nepřevoditelnosti pak bude vycházet z totožného ustanovení jako v situaci uvedené výše.

7.4.4. Ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě

Pozemky nebo jejich části nelze vydat v případě, že 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.

Výše citovaná překážka převoditelnosti je jednou z nejčastějších, které se v praxi objevují. Překážka se též částečně překrývá s překážkou uvedenou v § 6 odst. 1 písm. b) zákona

²⁴⁸ Průchová uvádí paradoxní situaci, kdy „původní“ část hřbitova by byla na restituenta převoditelná, avšak „nově“ vzniklá část hřbitova již nikoli. Srov. PRŮCHOVÁ, Ivana. *Restituce majetku dle zákona o půdě*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 183. ISBN 80-7179-110-5.

²⁴⁹ Ustanovení § 2 odst. 1 písm. n) starého stavebního zákona: „V tomto zákoně se rozumí veřejně prospěšnou stavbou stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci,“

o SPÚ.²⁵⁰ Základní princip uvedené překážky převodu je poměrně neproblematický – nacházeli se na pozemku stavba, která nespadá pod některou z dále uvedených výjimek, pozemek vydat oprávněné osobě nelze.²⁵¹ S ohledem na původní vlastníky mířilo toto ustanovení zejména na situace, kdy byly odňaté pozemky zastavěny rodinnými domy, sídlišti, průmyslovými či zemědělskými areály apod. Ačkoli pozemky nebyly zastavěny obvykle v celé své výměře, zákon o půdě znemožňuje vydání i nezastavěné části pozemku, není-li funkčně oddělitelná.²⁵²

Z pohledu dnešní praxe náhradových žalob je problematičtější určení výjimek z výše uvedeného pravidla, respektive, které stavby nezakládají překážku převodu. Na tomto místě je nutno rozlišit dvě situace.

První situací bude pozemek, v jehož středu se nachází další pozemek, jehož součástí bude stavba. Posuzování „okolního“ pozemku svou hypotézou nespadá pod § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě, jelikož na požadovaném pozemku se žádná stavba nenachází. Lze nicméně uvažovat o překážce převodu z důvodu nevhodnosti pozemku ve smyslu absence přístupu k „vnitřnímu“ pozemku se stavbou, pravděpodobný výskyt dalších sporů ohledně nezbytné cesty, případně funkční souvislost „vnitřního“ a „vnějšího“ pozemku. Druhým případem bude pozemek, na kterém přímo stojí stavba. V tomto případě je nutno zkoumat, zdali stavba naplňuje znaky výjimek uvedených v § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě.²⁵³

První výjimku tvoří stavby, které nebrání zemědělskému nebo lesnímu využití pozemku. Takto formulovaná výjimka je problematická z toho důvodu, že není postavena na jisto možnost vydání pozemků, na kterých je umístěna stavba související se zemědělskou či lesnickou činností nebo jakákoli stavba, která nebrání zemědělskému nebo lesnímu využití pozemku. V judikatuře se lze setkat s oběma přístupy, a to zejména v řízeních s původními vlastníky. V rámci náhradových žalob oprávněných osob je tendence ke spíše restriktivnějšímu výkladu, kdy je samotný fakt, že část pozemku je zastavěna a tuto část tak

²⁵⁰ Ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) zákona o SPÚ: „Podle tohoto zákona nebo zákona č. 229/1991 Sb., (...) nelze převádět z vlastnictví státu na jiné osoby zemědělské pozemky nebo jejich části určené územním plánem nebo regulačním plánem anebo rozhodnutím o umístění stavby k zastavění veřejně prospěšnými stavbami nebo stavbami dopravní infrastruktury **nebo těmito stavbami již zastavěné,**(...)“

²⁵¹ Řešením může být oddělení dané části pozemku geometrickým plánem.

²⁵² K problematice tzv. funkčních celků blíže v podkapitole 7.7.

²⁵³ SVOBODA, Karel, KINDL, Tomáš. § 506 (Pozemek a jeho součásti). In: ŠVESTKA, Jiří, DVORÁK, Jan, FIALA, Josef aj. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1-654)* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-5-19]. ASPI_ID KO89_a2012CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

nelze zemědělsky využívat, důvodem pro nepřevoditelnost. Na tomto postupu pak ničeho nemění ani fakt, že danou stavbou může být například kravín.

Další výjimku pak představují stavby movité, kdy je odkazováno na § 119 starého občanského zákoníku. V dnešních podmínkách lze dovodit, že takovými stavbami budou zejména mobilheimy různých provedení a forem, a to s odkazem na § 2 odst. 3, větu třetí starého stavebního zákona²⁵⁴ a § 5 nového stavebního zákona.^{255 256}

Stavby dočasné byly definovány starým stavebním zákonem jako stavby, u kterých je stavebním úřadem předem omezena doba jejich trvání.²⁵⁷ Údaj o dočasnosti stavby lze dohledat v daném územním rozhodnutí. Nový stavební zákon na tomto ničeho nezměnil.

Jednoduché stavby jsou definovány odkazem na § 2 vyhlášky č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebním řádu,²⁵⁸ nicméně je třeba je posuzovat s ohledem na § 104 starého stavebního zákona, případně přílohy 2 nového stavebního zákona. Nutno dodat, že dle vyhlášky č. 85/1976 Sb. je jednoduchou stavbou i *stavba pro bydlení, pokud jejich zastavěná plocha nepřesahuje 300 m², pokud mají nejvýše 4 byty, jedno podzemní a tři nadzemní podlaží včetně podkroví*, což je i menší bytový dům. Starý i nový stavební zákon vymezují jednoduché stavby úzeji, avšak podrobněji. V případech zastavěnosti pozemku bude ovšem předmětem posuzování i mnoho dalších aspektů, zejména otázka přístupu ke stavbě, bude-li pozemek vydán.

Drobné stavby jsou opět definovány odkazem na § 3 vyhlášky č. 85/1976 Sb., přičemž starý stavební zákon tento typ staveb již nerozlišoval. Nový stavební zákon drobné stavby vyjmenovává v příloze 1, a to naopak velmi komplexně. Odstavec 3 vyhlášky č. 85/1976 Sb. pak explicitně nepovažuje za drobné stavby garáže, sklady hořlavín a výbušnin, stavby pro civilní obranu, požární ochranu, stavby uranového průmyslu a jaderně energetických zařízení a stavby domovních čistíren odpadních vod.

²⁵⁴ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý stavební zákon“).

²⁵⁵ Za stavbu se považuje také výrobek plnící funkci stavby.

²⁵⁶ Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“).

²⁵⁷ Ustanovení § 2 odst. 3, věta druhá starého stavebního zákona.

²⁵⁸ Vyhláška FMTIR č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebním řádu (dále jen „vyhláška č. 85/1976 Sb.“).

Poslední typem stavby, které nepůsobí překážku převodu, jsou stavby pod povrchem země. V tomto ohledu je možno uvést například tunely, ale i stavby technické infrastruktury, jako jsou různá vodovodní vedení a kanalizace. Při posuzování převoditelnosti pozemku v případě, že pod jeho povrchem se nachází stavba, bude rozhodující zejména fakt, do jaké míry je povrch pozemku nutný k provozu stavby ve smyslu daného ustanovení.²⁵⁹

V případě tunelů bude pozemek pravděpodobně stižen překážkou převodu dle § 6 odst. 1 písm. b) zákona o SPÚ, jelikož tyto pozemky jsou v daném územní plánu vymezeny jako veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury.

I přes to, že se oprávněné osobě podaří prokázat, že daná stavba splňuje výjimku uvedenou v citovaném ustanovení, může soud vydání takového pozemku odmítnout z důvodu kritéria „vhodnosti“, případně jeho zemědělské neobhospodařovatelnosti.²⁶⁰

Lze uzavřít, že je-li na pozemku stavba, oprávněná osoba s nejvyšší pravděpodobností nebude s žádostí o jeho převod úspěšná. Lze sice nalézt určité krajní situace, kdy i s určitým typem stavby bude pozemek oprávněné osobě převeden, avšak tyto situace lze považovat spíše za výjimky potvrzující pravidlo.²⁶¹

7.4.5. Ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) zákona o půdě

Pozemky nebo jejich části nelze vydat v případě, že 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.

Tato převodní výluka byla do zákona o půdě včleněna z důvodu ochrany uživatelů zahrádkářských a chatových osad. Pojem zahrádková a chatová osada není v právním řádu přesně definován a soudy se tak musejí zabývat tím, zdali například zahrádky či jejich určité seskupení tvoří zahrádkovou osadu jako takovou. Zákon rozlišuje v zásadě dva režimy, a to faktickou existenci osady, byla-li zřízena před 1. říjnem 1976, a zřízení osady na základě

²⁵⁹ Za zastavěnou část pozemku se považuje (...) a část pozemku s takovou stavbou *bezprostředně související a nezbytně nutná k provozu stavby*.

²⁶⁰ K tomu blíže podkapitola 7.11.1.

²⁶¹ Pojem zastavěnosti pozemku ve smyslu § 11 odst. 1 zákona o půdě je vykládán spíše zužujícím než extenzivním způsobem. Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 14. 7. 2004, sp. zn. IV. ÚS 176/03.

územního rozhodnutí po 1. říjnu 1976.²⁶² Toto ustanovení je v rámci náhradových žalob bez zásadnějšího významu, jelikož takové pozemky nejsou pro oprávněné osoby jednak jako náhrada zajímavé a především je jejich převoditelnost s ohledem na existenci různých staveb, zejména v případě chatových osad, a na ně navazujících funkčních celků velmi diskutabilní. Probíhaly sice určité pokusy oprávněných osob o získání náhradních pozemků zejména rámci zahrádkových osad vzniklých před 1. říjnem 1976, tedy vzniklých fakticky a nikoli na základě územního rozhodnutí, ale obvykle není problém pro Státní pozemkový úřad, případně pro vedlejší účastníky na jeho straně doložit dobu vzniku zahrádkové osady před 1. říjnem 1976, a to například fotografiemi.

7.4.6. Ustanovení § 11 odst. 1 písm. e) zákona o půdě

Pozemky nebo jejich části nelze vydat v případě, že 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.

Jedná se o velmi podobnou konstrukci jako v případě § 11 odst. 1 písm. d) zákona o půdě, kdy nelze vydat pozemky se sportovišti, ať již zastavěnými²⁶³ či jen zatravněnými ve smyslu hřišť, sjezdovek apod. Zákon opět rozlišuje mezi faktickou existencí sportoviště, vzniklo-li před 1. říjnem 1976, a existencí na základě územního rozhodnutí po 1. říjnu 1976.²⁶⁴

V tomto ohledu je nutno poukázat na neochotu obecných soudů vydávat v náhradových žalobách pozemky, které v dnešní době slouží jako sjezdovky. Ačkoli soudy často argumentují právě tímto ustanovením, nejedná se o správný příměr. Podmínkou nepřevoditelnosti je totiž zároveň vyjmutí pozemku ze zemědělského půdního fondu, k čemuž u pozemků v současné době využívaných jako sjezdovky nedochází. Soudy pak dovozují nepřevoditelnost skrze „nevhodnost“ takových pozemků k převodu na oprávněnou osobu z důvodu veřejného užívání, existence funkčních celků lyžařských areálů apod. Ačkoli lze takovému přístupu soudů rozumět, jeho zákonný podklad je přinejmenším sporný.

²⁶² Od 1. října 1976 byl účinný zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, který upravoval vznik osad podmínkou vydání územního rozhodnutí.

²⁶³ V tomto případě dochází k překryvu s nepřevoditelností dle § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě.

²⁶⁴ PRŮCHOVÁ, Ivana. *Restituce majetku dle zákona o půdě*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 187 a 188. ISBN 80-7179-110-5.

7.4.7. Ustanovení § 11 odst. 1 písm. f) zákona o půdě

Pozemky nebo jejich části nelze vydat v případě, že 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.

Toto ustanovení nemá jakoukoli souvislost s náhradovými žalobami a nebude mu proto věnována další pozornost.

7.4.8. Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 581/14

Ačkoli zákon o půdě v ustanovení § 11 odst. 1 vymezuje pozemky, jež nelze vydat taxativně, nálezem Ústavního soudu 581/14²⁶⁵ byla tato množina rozšířena, respektive bylo umožněno skrze analogii nevydat i pozemek, který do taxativního výčtu ustanovení § 11 odst. 1 zákona o půdě nezapadá.

Na tomto místě je vhodné rozebrat Nález 581/14 blíže. Spor se týkal pozemku parc. č. 1322/2 v k. ú. Troja v Praze.²⁶⁶ Jedná se o pozemek, který je sevřen mezi silnicí a parkovištěm na sídlišti o délce zhruba 135 m a šířce zhruba 10 m, přičemž druh pozemku je, označeno dnešní terminologií, veřejná zeleň, nikoli však park. Na pozemku se nachází několik stromů, pozemek není zastavěn žádnou stavbou.

Lze si položit otázku, proč by daný restituent měl mít zájem právě o takový pozemek, který v zásadě nemá využití. V dané době byly časté žaloby vlastníků vůči obcím či státu z titulu bezdůvodného obohacení s tvrzením, že daný subjekt využívá předmětné pozemky (pod silnicemi, parkovišti apod.) bez právního důvodu. Jednalo se tedy často o spekulativní obchodní model s cílem získat plnění od těchto subjektů – státu a obcí.

Žalobci se jako původní vlastníci domáhali určení, že jsou vlastníky daného pozemku. Se svou žalobou byli v řízení úspěšní, a to před soudy všech stupňů, kdy argumentace soudů v jejich prospěch zdůrazňovala zejména fakt, že na pozemku se nachází vegetační zeleň, není zastavěn, a to ani s ohledem na jeho umístění v areálu sídliště, daný případ nelze podřadit pod žádnou překážku dle § 11 odst. 1 zákona o půdě, veřejný zájem není vydáním pozemku ohrožen, kdy vydáním pozemku nedojde ke snížení kvality života obyvatel v dané

²⁶⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 581/14 ze dne 1. 7. 2014 (dále jen „Nález 581/14“).

²⁶⁶ Tento pozemek stále v katastrální evidenci existuje a lze ho vyhledat skrze dálkový přístup katastru nemovitostí pro případnou lepší orientaci v popisu okolností případu.

lokalitě a nejedná se ani o funkční spojení pozemků se stavbami. S výše uvedenými závěry je možné z formálního pohledu souhlasit.

S výše uvedenými závěry ovšem nesouhlasil Ústavní soud. V Nálezu 581/14 pečlivě rozebral důvody, proč úvahy obecných soudů nepovažoval za správné. Za zásadní lze pak označit postup Ústavního soudu v tom smyslu, že se při svém rozhodování nesnažil najít řešení v existující judikatuře obecných soudů, ale naopak věc posuzoval pohledem ryze svým a své rozhodovací praxe. Ústavní soud ve svém rozhodnutí cituje svou různorodou rozhodovací praxi. Za stěžejní pak lze považovat náleze Ústavního soudu ze dne 14. 7. 2004, sp. zn. IV. ÚS 176/03, který stanovil kritéria pro posuzování převoditelnosti pozemku s ohledem na spornost výluky převoditelnosti dle § 11 odst. 1 zákona o půdě ve vztahu k využití pozemku pro veřejné účely.

Předmětem přezkumu se tak stalo omezení restitučního nároku na straně jedné a veřejným zájmem na straně druhé. Na tomto místě je nutno poznamenat, že ve vztahu k původním vlastníkům bylo posuzování z podstaty věci vstřícnější, nežli k oprávněným osobám žádajícím vydání pozemku jako pozemku náhradního.

Ústavní soud uvádí tzv. tříkrokový test, který popisuje v bodě 29 takto: *„V prvním kroku testu se zkoumá vhodnost či způsobilost eventuálního omezení; jde o to, zda je omezující opatření (v nyní posuzované věci omezující stav) způsobilé dosáhnout svého účelu či cíle. Ve druhém kroku jde o přezkum nutnosti použití omezujících prostředků; požadavkem je intervenční minimum. Zvažuje se, zda zákonodárce nebo orgán právo aplikující nemohl zvolit mírnější, základní právo méně omezující prostředek. Konečně pak v případě, že by bylo přistoupeno k třetímu kroku testu (proporcionalita v užším smyslu), posuzuje se ústavnost spojení mezi prostředkem a účelem omezení základního práva. V rámci této relace, vnímané skrze hodnoty a principy ústavně konformního výkladu, dostává přednost to základní právo, jež je aktuálně (ad hoc) závažnější.“*

Daný případ z pohledu Ústavního soudu neprošel již prvním testem, kdy s ohledem na realizaci veřejného zájmu na užívání pozemku nebylo možné restituci provést. V situaci, kdy restituent byl z důvodu veřejného užívání z osobního užívání pozemku vyloučen, není tato v souladu s účelem restituce ve smyslu § 1 zákona o půdě.

Případné vydání pozemku označil Ústavní soud za cestu otevírající spekulaci, respektive *konfrontaci majetkových požadavků vlastníka pozemku s institucí veřejné moci*.

Ústavní soud se ovšem neomezil pouze na první krok testu proporcionality, ale zabýval se hypoteticky i krokem dalším. V rámci druhého kroku Ústavní soud zhodnotil, že tento by vedl do slepé uličky. Daný pozemek v dané době byl protiprávně odejmut jako role (archaicky pole) sloužící k zemědělské výrobě, kdy byl následně „transformován“ do veřejného statku. Tuto situaci, byť jakkoli nespravedlivou, pak Ústavní soud podřadil jako další výluku dle § 11 odst. 1 zákona pŮdĚ.

Výše uvedené pak pro posuzování převoditelnosti náhradních pozemků přináší dva zásadní závěry. Prvním závěrem je nutnost posuzování veřejného zájmu na užívání požadovaného pozemku oproti zájmu oprávněné osoby na vypořádání jejího restitučního nároku. Toto posouzení je pak promítáno právě s ohledem na *vhodnost* převodu požadovaného náhradního pozemku.

Druhým závěrem je pak eliminace situací, kdy by vydáním pozemku získala oprávněná osoba tzv. holé vlastnictví, tedy vlastnictví, kdy absentují v zásadě všechny složky vlastnického práva (*ius utendi et fruendi, possidendi, disponendi*), s výjimkou právě holého vlastnictví.

7.4.9. Ustanovení § 11a odst. 13 zákona o pŮdĚ

Judikturní konstrukce převodu náhradních pozemků je postavena na obecném principu, že oprávněné osobě je v rámci náhradové žaloby možno převést ty pozemky, které by byly zahrnutelné do veřejné nabídky dle § 11a zákona o pŮdĚ. Vzhledem k tomu, že dle § 11a odst. 2 zákona o pŮdĚ nelze do veřejné nabídky zahrnout pozemky, *jejichž převodu brání zákonná překážka, nebo pozemek, ke kterému uplatnila třetí osoba právo na převod podle zvláštního právního předpisu* a na něj navazující § 11a odst. 13 zákona o pŮdĚ, který stanoví, že *smlouvu o bezúplatném převodu pozemku nelze uzavřít, jestliže bylo uplatněno právo na jeho převod podle zvláštních právních předpisů*, je často namítanou překážkou převoditelnosti právě uplatnění práva k pozemku třetí osobou dle rozličných právních norem.

Ačkoli je Nejvyšším soudem vnímán rozsudek o nahrazení projevu vůle v rámci náhradových žalob jako rozhodnutí konstituující vlastnické právo oprávněné osoby, stále se v určitých ohledech, zejména při aplikaci § 11a odst. 13 zákona o pŮdĚ, pohlíží na dané rozhodnutí jako

na smlouvu. Vzhledem k tomu, že se tak v tomto ohledu jedná o smlouvu, nelze takovou smlouvu uzavřít, byť formou rozsudku na nahrazení projevu vůle, v případě, kdy bylo k požadovanému pozemku uplatněno právo na převod podle zvláštního právního předpisu²⁶⁷ v souladu s § 11a odst. 13 zákona o půdě.²⁶⁸ Jednotlivé eventuality práva na převod pozemku na třetí osobu dle příslušných zákonných ustanovení budou rozebrány v rámci kapitol přímo analyzující jednotlivá ustanovení.²⁶⁹

Nutno upozornit, že by se na základě výkladu poskytnutého výše mohlo jevit, že pokud je k pozemku uplatněno právo třetí osoby dle příslušné právní normy, je požadovaný náhradní pozemek na oprávněnou osobu nepřevoditelný, a to bez dalšího. Tak tomu pochopitelně není a ani být nemůže.

Pokud by pro prokázání nepřevoditelnosti postačovala pouhá formální existence žádosti třetí osoby o převod pozemku, okruh pozemků převoditelných oprávněným osobám by se dramaticky ztenčil. To zejména s ohledem na fakt, že obce mají u Státního pozemkového úřadu podáno vysoké množství žádostí, o kterých nebylo rozhodnuto, a které zároveň nemohou být úspěšné, neboť převod daných pozemků nelze podřadit pod žádné ustanovení, které by takový převod umožňovalo. Na tuto situaci reagovala též judikatura Nejvyššího soudu, která stanovila, že samotná žádost třetí osoby o převod pozemku netvoří překážku převoditelnost, ale soudy se naopak musí zabývat otázkou, zdali daná osoba na své žádosti trvá a zejména, jestli je možno takové žádosti vůbec vyhovět.²⁷⁰ Lze tedy uzavřít, že soud si samostatně musí posoudit otázku převoditelnosti požadovaného náhradní pozemku na třetí osobu. Dojde-li soud k závěru, že žádosti třetí osoby lze vyhovět, pak teprve lze uvažovat o prokázání nepřevoditelnosti pozemku na oprávněnou osobu.

S výše uvedenou problematikou se pojí konkurence nároků oprávněných osob, obcí, případně krajů a třetích – soukromých – osob. Konkurenci musí vyhodnotit soud, a to s ohledem na zákonná ustanovení, smysl restitučních předpisů a veřejný zájem. V obecnosti lze uzavřít, že převody pozemků ve prospěch obcí a krajů jsou obvykle činěny ve veřejném zájmu, nicméně nemusí tomu tak být vždy a i v těchto případech je nutné

²⁶⁷ Jiným právním předpisem je nejčastěji zákon o SPÚ.

²⁶⁸ K věci blíže např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2019, sp. zn. 28 Cdo 393/2019 nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. 4. 2022 sp. zn. 28 Cdo 605/2022.

²⁶⁹ Jedná se zejména o § 7 a 10 zákona o SPÚ a § 20 horního zákona.

²⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 2. 2020, sp. zn. 28 Cdo 4185/2019.

zkoumat důvod zamýšleného převodu. Naproti tomu žádosti soukromých osob jsou činěny často ryze z osobních důvodů dané osoby a měřítko by v jejich případě mělo být přísnější, jelikož i vyřešení restitucí je bezesporu veřejným zájmem. Blíže se tomuto tématu bude práce věnovat u rozboru jednotlivých zákonných ustanovení.

Na tomto místě je vhodné rozebrat současnou praxi posuzování žádostí třetích osob o převod pozemků z obecného hlediska. Dojde-li v rámci náhradového řízení ke vznesení námitky nepřevoditelnosti z důvodu žádosti o převod jiné osoby, soud by měl zjistit stanovisko dané osoby, ať se již jedná o obci, kraj či soukromou osobu v tom smyslu, zdali na podané žádosti trvá. Pokud daná osoba na žádosti netrvá, lze uzavřít, že pozemek je na oprávněnou osobu převoditelný. Pokud daná osoba ovšem na podané žádosti trvá, je nutno přistoupit ke kroku druhému, a tím je zjištění, zdali lze žádosti vyhovět. Není rozhodně přípustné, aby se soud spokojil s tvrzením Státního pozemkového úřadu, jakožto žalovaným v řízení, že daný pozemek, nebude-li předmětem žaloby oprávněné osoby, žadateli převede. Naopak soud musí sám zhodnotit oprávněnost žádosti o převod, přičemž stanovisko Státního pozemkového úřadu je jen jednou z okolností pro posouzení.

Lze uvést dvě nejčastější modelové situace. První situací je pozemek, který má díky své výměře předpoklady pro převod na základě žádosti třetí osoby, např. se jedná o pozemek, přes jehož část vede komunikace nebo jehož část je využita jako veřejná zeleň. Státní pozemkový úřad ovšem není ochoten na obec či kraj převést celý pozemek, ale pouze jeho část zasaženou komunikací, respektive veřejnou zelení. Toto ovšem vyžaduje vyhotovení geometrického plánu, k čemuž žadatel ani Státní pozemkový úřad často nejsou ochotni vynaložit nutné finanční prostředky.²⁷¹ Za dané situace je převod celého pozemku na žadatele nemožný, ale zároveň nelze vydat pozemek ani oprávněné osobě, a to jak z důvodu zasažení komunikací nebo veřejnou zelení, tak z důvodu žádosti obce či kraje. V dané chvíli je na oprávněné osobě, zdali nechá vyhotovit geometrický plán a bude usilovat o převod pouze části pozemku.

Druhou situací je žádost o převod takového pozemku, která nemá zákonnou oporu. Nejčastějším příkladem je snaha obcí o převod pozemků, které jsou územním plánem dané obce určeny k výstavbě, nejčastěji rodinných domů, případně tzv. občanského vybavení.

²⁷¹ Danou problematikou se v rámci existence komunikace na pozemku přímo zabývá i § 7 odst. 5 zákona o SPÚ, který stanovuje uhradit náklady na vyhotovení geometrického plánu obci, případně kraji.

Převod takových pozemků zákon neumožňuje, a tak se obce často brání odkazem, zejména u ploch zmiňovaného občanského vybavení, na § 6 odst. 1 písm. b) zákona o SPÚ s ohledem na „veřejnou prospěšnost“ plánované výstavby. Nejčastějšími argumenty jsou pak realizace sociálního bydlení, domovy důchodců apod., aniž by takové záměry měly svůj podklad v příslušných územních plánech či alespoň rozhodnutích příslušných orgánů obce nebo projektové dokumentace. V těchto případech je pak zcela namístě, aby soud, není-li mu prokázána důvodnost podané žádosti o převod, rozhodl o vydání pozemku oprávněné osobě, navzdory čistě jazykovému výkladu ustanovení § 11a odst. 13 zákona o půdě.

7.5. Zákon o SPÚ

Druhou ústřední normou upravující zákonné překážky převodu je zákon o SPÚ, a to zejména jeho ustanovení § 6, 7 a 10 až 10d. Na tomto místě je nutno připomenout, že upravené překážky převodu nejsou konstruovány jen ve smyslu převodu na oprávněné osoby, ale na jakékoli osoby, nejsou-li tyto z působnosti dané překážky zákonem výslovně vyjmuty.

7.5.1. Ustanovení § 6 zákona o SPÚ obecně

Citované ustanovení nedopadá pouze na zákon o SPÚ, ale jeho působnost se týká i zákona o půdě a horního zákona. Z pohledu zákonodárce je nutno zamezit převodům takových pozemků, které jsou z pohledu veřejného zájmu nežádoucí a jejich uskutečněním by mohlo dojít k narušení nebo dokonce znemožnění jejich původního funkčního určení.

7.5.2. Ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) zákona o SPÚ

*Podle tohoto zákona nebo zákona č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, anebo zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, nelze převádět z vlastnictví státu na jiné osoby **zemědělské pozemky, na jejichž vydání bylo uplatněno právo podle jiného právního předpisu a o jejichž vydání nebylo dosud rozhodnuto.***

Tato překážka je v praxi velmi častá. Je nutné si uvědomit, hovoříme-li o náhradových žalobách oprávněných osob, že tyto uplatňují nárok na převod takového pozemku jako pozemku náhradního, přičemž určité pozemky jsou předmětem nejrůznějších řízení

původních vlastníků takových pozemků dle různých právních norem.²⁷² Náhradová žaloba oprávněné osoby je tak z povahy věci druhá v pořadí, kdy je nutno nejprve rozhodnout o nároku původního vlastníka k pozemku. Vedení takového řízení ze strany původního vlastníka tak vytváří překážku převodu pozemku coby náhrady na oprávněnou osobu.²⁷³

Ačkoli by se z jazykového výkladu ustanovení mohlo zdát, že okamžik, kdy je o daném nároku původního vlastníka rozhodnuto, je jasně identifikovatelný, a to k okamžiku, kdy je nárok původního vlastníka pravomocně dán či zamítnut, soudní praxe se k posuzování dané problematiky staví komplexněji. Samotný fakt, že řízení původního vlastníka nebylo pravomocně skončeno, nemusí založit překážku převoditelnosti vždy. Nejvyšší soud ve svém usnesení ze dne 29. 3. 2022, sp. zn. 28 Cdo 472/2022 vyložil, že ani probíhající řízení původního vlastníka ve smyslu § 6 odst. 1 písm. a) zákona o SPÚ nemusí tvořit překážku převodu za podmínky, že *bez rozumných pochybností bylo lze očekávat, jak o uplatněném právu (primárním restitučním nároku) bude rozhodnuto.*

V praxi vypadají kolize těchto konkurenčních řízení velmi často následovně – potomci šlechtických rodů se domáhají vydání svých odňatých pozemků a uplatní k nim své nároky soudní cestou. Zásadní otázkou pro prokázání jejich nároku je pak otázka občanství osob (právních předchůdců), kterým byly dané pozemky odnímány. Otázka občanství se pak řeší v samostatném správním řízení, přičemž do jeho skončení je řízení ohledně požadovaných pozemků původních vlastníků, respektive jejich dědiců, přerušeno.

V tomto ohledu je výše uvedená výjimka z překážky převoditelnosti dle § 6 odst. 1 písm. a) zákona o SPÚ v případě, že *bez rozumných pochybností bylo lze očekávat, jak o uplatněném právu (primárním restitučním nároku) bude rozhodnuto*, do jisté míry samotným Nejvyšším soudem limitována. Navzdory tomu, že je o československém občanství původních vlastníků pravomocně rozhodnuto, a to v jejich neprospěch, a tudíž by z logiky věci měl být předvídatelný výsledek řízení ohledně požadovaných pozemků, není tomu tak. Pokud nebylo pozemkovým úřadem o nároku původních vlastníků rozhodnuto, z pohledu Nejvyššího soudu

²⁷² V současné době zejména zákona o půdě ve smyslu původních vlastníků pozemků a zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, ve znění pozdějších předpisů, v případě pozemků odebraných církvím a náboženským společnostem. Poznámka pod čarou dále uvádí zákony č. 403/1990 Sb., č. 87/1991 Sb. a č. 243/1992 Sb., avšak řízení dle těchto zákonů se v praxi už prakticky nevyskytují.

²⁷³ Procesním řešením situace může být přerušeno řízení dle § 109 odst. 2 písm. c) o. s. ř, a to do skončení řízení původního vlastníka.

nedospělo dané řízení do takového procesně významného stádia, aby bylo možno bez rozumných pochybností konstatovat, že uspokojení restitučního nároku právního nástupce původního vlastníka nebude možné. Z pohledu Nejvyššího soudu tak překážka převoditelnosti náhradního pozemku dle § 6 odst. 1 písm. a) zákona o SPÚ trvá.

Výše popsaný přístup Nejvyššího soudu je z pohledu autora přinejmenším diskutabilní. Vzhledem k tomu, že základní podmínka pro restituční nárok původního vlastníka, a to otázka československého občanství, byla pravomocně vyřešena v neprospěch původního vlastníka, lze z pohledu autora bez pochybností předpokládat i negativní rozhodnutí pozemkového úřadu.

Odlišná situace nastává, je-li určitou osobou vedeno řízení dle § 80 o. s. ř., tedy že tato osoba se domáhá určení, že je vlastníkem daného pozemku. Nejvyšší soud spatřuje zásadní odlišnost mezi řízeními původních vlastníků dle zákona o půdě a řízeními dle § 80 o. s. ř. Z pohledu Nejvyššího soudu jsou nižší soudy oprávněny posoudit si otázku vlastnictví státu k pozemku a jeho pasivní žalobní legitimaci ohledně náhradního pozemku v rámci řízení dle § 80 o. s. ř. jako otázku předběžnou. Na druhou stranu Nejvyšší soud připomíná, že ani přerušení řízení o náhradové žalobě dle § 109 odst. 2 o. s. ř. není tímto vyloučeno. Nejvyšší soud závěrem uvádí, že ani podané dovolání v řízení dle § 80 o. s. ř. nemůže na zodpovězení předmětné předběžné otázky ničeho změnit, a to zejména za situace, kdy právní moc nebyla dovolacím soudem odložena.²⁷⁴

7.5.3. Ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) zákona o SPÚ

*Podle tohoto zákona nebo zákona č. 229/1991 Sb., (...), anebo zákona č. 44/1988 Sb., (...), nelze převádět z vlastnictví státu na jiné osoby **zemědělské pozemky nebo jejich části určené územním plánem nebo regulačním plánem anebo rozhodnutím o umístění stavby k zastavění veřejně prospěšnými stavbami nebo stavbami dopravní infrastruktury⁸⁾ nebo těmito stavbami již zastavěné, s výjimkou zemědělských pozemků***

1. převáděných podle § 7 nebo § 10 odst. 1 nebo 2,

²⁷⁴ Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 3. 2023, sp. zn. 28 Cdo 558/2023.

- 2. převáděných se souhlasem obce nebo kraje na osoby, které mají podle schválené stavební dokumentace uskutečnit výstavbu podle § 17 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů,**
- 3. převáděných se souhlasem obce nebo kraje směnou za jiné nemovitosti podle § 17 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nebo**
- 4. určených platnou územně plánovací dokumentací nebo již využitých ke zřízení technické infrastruktury⁸⁾; v případě pochybností vydá na základě žádosti Státního pozemkového úřadu vyjádření příslušný úřad územního plánování.**

Zákon zapovídá převést oprávněné osobě náhradní pozemek, respektive jeho část, která je určena k realizaci veřejně prospěšné nebo dopravní stavby, případně k tomuto účelu již slouží. Vydávání takových pozemků ztěžuje realizaci předmětných staveb, a to jak z časového, tak i finančního hlediska. Tyto pozemky by bylo následně nutno získat zpět do veřejného vlastnictví, případně získat právo k realizaci dané stavby jiným vhodným způsobem, např. služebností, a to zpravidla za úplat. K takovým případům v minulosti docházelo, kdy jako příklad může posloužit případ Velkého rybníku v Jesenici u Rakovníka. Tento rybník byl v rámci restituce převeden na oprávněnou osobu, avšak v rámci řešení sucha na Rakovnicku je tento rybník nutný k realizaci nutných opatření a v současné době se jedná o jeho odkupu v řádech desítek miliónů korun.²⁷⁵

Veřejně prospěšné stavby byly definovány ve starém stavebním zákoně v § 2 odst. 1 písm. n)²⁷⁶ ve spojení s § 2 odst. 1 písm. m) starého stavebního zákona definujícím veřejnou infrastrukturu, přičemž stavby dopravní infrastruktury jsou explicitně uvedeny v § 2 odst. 1 písm. m) bodu 1 starého stavebního zákona.²⁷⁷ Nutno upozornit, že ne každá stavba veřejné infrastruktury je způsobilá založit překážku převodu. Zákon o SPÚ z této množiny explicitně vyjímá tzv. technickou infrastrukturu dle § 2 odst. 1 písm. m) bodu 2 starého stavebního zákona.²⁷⁸ S přijetím nového stavebního zákona dochází k úplnému zobecnění pojmů veřejně

²⁷⁵ SRNKA, Ondřej. Stát nevhodně přišel o rybník na Rakovnicku. Musí ho vykoupit nad cenou za desítky milionů. *irozhlas.cz* [online]. 2021 [cit. 2021-08-21]. Dostupné z https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/rakovnicko-restituce-ministerstvo-zemedelstvi-hermann_2108270500_pj

²⁷⁶ Stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci.

²⁷⁷ Například stavby pozemních komunikací, drah, vodních cest, letišť a s nimi souvisejících zařízení.

²⁷⁸ Jedná se o vedení a stavby a s nimi provozně související zařízení technického vybavení, například vodovody, vodojemy, kanalizace, čistírny odpadních vod, stavby ke snižování ohrožení území živelními nebo jinými

prospěšná stavba a opatření.²⁷⁹ Toto mlže působit nové výkladové problémy, avšak jejich řešením může být odkaz na definice dle starého stavebního zákona.

Jsou-li tyto stavby na pozemku již realizovány, nečiní interpretace předmětné překážky převodu problémy. Oprávněná osoba bude situaci pravděpodobně řešit oddělením části pozemku s danou stavbou geometrickým plánem. Je-li ovšem daná stavba toliko plánovaná v územně-plánovací dokumentaci, je nutno se problematikou zabývat dále. To v zásadě neplatí u staveb dopravní infrastruktury a veřejně prospěšných staveb vymezených například ve výkresu územního plánu týkajícího se přímo veřejně prospěšných staveb ve smyslu § 43 starého stavebního zákona.

K nejproblematictějším hodnocením dochází u ploch, které jsou v územně-plánovací dokumentaci vymezeny jako tzv. plochy občanského vybavení ve smyslu § 2 odst. 1 písm. m) bodu 3 starého stavebního zákona, respektive § 10 odst. 1 písm. d) nového stavebního zákona. Ačkoli starý stavební zákon definoval tyto stavby svou podstatou skutečně sloužící veřejnému účelu, jednalo se o výčet demonstrativní, kdy územně-plánovací dokumentace mohla, a obvykle také definovala, podmínky využití dané plochy šířeji. Lze se setkat s možností výstavby obchodu, sportoviště, apod. Je-li požadován pozemek v ploše občanského vybavení, je nutno se detailně seznámit s územně-plánovací dokumentací a rozklíčovat, zdali daná plocha nemá dle územního plánu své konkrétní využití, například stavbu domova důchodců. V praxi dochází k situacím, kdy obce brojí proti vydání pozemku oprávněné osobě právě s poukazem na fakt, že daná obec má o požadovaný náhradní pozemek požádáno dle § 7 odst. 1 písm. c) zákona o SPÚ a má v úmyslu na něm realizovat určitou veřejně prospěšnou stavbu. Pokud obec doloží, že konkrétní veřejně prospěšná stavba je vymezena v územním plánu či o ní alespoň bylo v rámci jednání zastupitelstva obce či vedení obce určitým způsobem jednáno, lze se přiklonit k názoru, že takový pozemek je na oprávněnou osobu nepřevoditelný. Často se ovšem v rámci řízení

pohromami, stavby a zařízení pro nakládání s odpady, trafostanice, energetické vedení výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, komunikační vedení veřejné komunikační sítě a elektronické komunikační zařízení veřejné komunikační sítě, produktovody a zásobníky plynu.

²⁷⁹ Ustanovení § 11 odst. 1 nového stavebního zákona: „*Veřejně prospěšnou stavbou se v tomto zákoně rozumí stavba nebo zařízení pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu vymezená v územně plánovací dokumentaci a stavby a zařízení s ní související nebo podmiňující její realizaci.*“

Ustanovení § 11 odst. 1 nového stavebního zákona: „*Veřejně prospěšným opatřením se v tomto zákoně rozumí opatření nestavební povahy sloužící ke snižování nebezpečí v území, vytváření prvků územního systému ekologické stability²⁾ a k rozvoji anebo k ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví, vymezené v územně plánovací dokumentaci.*“

prokáže, že o zamýšlené stavbě není zmínky ani v územním plánu, ani kdekoli jinde a jedná se tak o účelové tvrzení obce, která se pokouší jakkoli zabránit převodu náhradního pozemku na oprávněnou osobu.

Požadované náhradní pozemky jsou často zatíženy existencí komunikace se zpevněným povrchem. Tyto komunikace jsou bezesporu stavbou a jsou tak z převodu, minimálně v části zasažené komunikací, vyloučeny. Složitější situace nastává u námítky nepřevoditelnosti v případě existence tzv. účelové komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích, která nemusí být stavbou, avšak jedná se o dopravní cestu.²⁸⁰ Tento typ komunikací může vznikat fakticky, prostým užíváním komunikace za podmínky souhlasu vlastníka pozemku (státu), byť konkludentního. Podmínka alespoň konkludentního souhlasu bude za strany státu splněna prakticky vždy. Pokud účelová komunikace skutečně slouží k obsluze okolních pozemků, lze ji označit jako způsobitou vyloučit daný pozemek z převodu, nikoli však z důvodu existence dopravní infrastruktury (komunikace), ale z důvodu veřejného užívání pozemku, jehož převodem by docházelo k nabytí holého vlastnictví. Od této situace je ovšem nutno odlišit situace, kdy se o účelovou komunikaci nejedná – například vyjeté koleje v trávě, či dočasnou cestu z důvodu dočasné neprůjezdnosti cesty původní.

Citované ustanovení v bodech 1 až 3 konstituuje výjimky v subjektech, na které je možno dané pozemky převádět, a které vyplývají z logiky definované překážky převoditelnosti. Bod 4 daného ustanovení vyjímá z nepřevoditelnosti pozemky využití či alespoň určené ke zřízení technické infrastruktury.²⁸¹ Ustálená rozhodovací praxe Nejvyššího soudu je v zásadě sjednocena v tom, že zejména vodovody, kanalizace, trafostanice, energetická a komunikační vedení a produktovody netvoří překážku převodu, u ostatních typů technické infrastruktury dochází často k nepřevoditelnosti z důvodu „nevhodnosti“ pozemku jako náhrady za pozemky v restituci nevydané. K posuzování kritéria „(ne)vhodnosti“ pozemku pro převod blíže podkapitola 7.11.

²⁸⁰ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“)

²⁸¹ Za technickou infrastrukturu považuje starý stavební zákon dle § 2 odst. 1 písm. m) bod 2 vedení a stavby a s nimi provozně související zařízení technického vybavení, například vodovody, vodojemy, kanalizace, čistírny odpadních vod, stavby ke snižování ohrožení území živelnými nebo jinými pohromami, stavby a zařízení pro nakládání s odpady, trafostanice, energetické vedení výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, komunikační vedení veřejné komunikační sítě a elektronické komunikační zařízení veřejné komunikační sítě, produktovody a zásobníky plynu. Jedná se o výčet demonstrativní.

7.5.4. Ustanovení § 6 odst. 1 písm. c) zákona o SPÚ

*Podle tohoto zákona nebo zákona č. 229/1991 Sb., (...), anebo zákona č. 44/1988 Sb., (...), nelze převádět z vlastnictví státu na jiné osoby **zemědělské pozemky určené k řešení podle § 2 zákona č. 139/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, u kterých je v katastru nemovitostí vyznačena poznámka o zahájení pozemkových úprav.***

Z převodu na oprávněné osoby jsou vyloučeny pozemky, které jsou dotčeny pozemkovými úpravami ve smyslu zákona o pozemkových úpravách.²⁸² Tato výluka je dána z důvodu, že zejména v pokročilejších fázích pozemkových úprav může být převod státní půdy do soukromých rukou pro osud pozemkové úpravy i fatální.²⁸³

Uvedená překážka převoditelnosti nečiní ve svém znění účinném od 1. 11. 2019 v podstatě žádné interpretační problémy.²⁸⁴ Pro zhodnocení převoditelnosti požadovaného náhradního pozemku postačuje kontrola výpisu z katastru nemovitostí. Je-li zápis prost poznámky týkající se pozemkové úpravy, je v tomto ohledu pozemek převoditelný.

Nejvyšší soud dále vyložil, že překážku převodu nezakládá ani zahrnutí požadovaných náhradních pozemků do ekologického opatření nadregionálního biokoridoru, ani plánované prvky územního systému ekologické stability, které sice mají být realizovány v rámci pozemkových úprav, avšak tyto ještě nebyly zahájeny.²⁸⁵ Nepřevoditelnost nezpůsobí ani tvrzení, respektive potvrzení SPÚ, že v daném katastrálním území neproběhly pozemkové úpravy a je v něm případně i nedostatek státní půdy.

7.5.5. Ustanovení § 6 odst. 1 písm. d) zákona o SPÚ

*Podle tohoto zákona nebo zákona č. 229/1991 Sb., (...), anebo zákona č. 44/1988 Sb., (...), nelze převádět z vlastnictví státu na jiné osoby **majetek, o jehož převodu na jiné osoby bylo rozhodnuto podle jiného právního předpisu.***²⁸⁶

²⁸² Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“).

²⁸³ HANÁK, Jakub, TKÁČIKOVÁ, Jana. *Zákon o Státním pozemkovém úřadu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 46. ISBN 978-80-7598-872-0.

²⁸⁴ Znění účinné do 31. 10. 2019: „c) zemědělské pozemky určené podle schváleného návrhu pozemkové úpravy pro výstavbu polních cest a na provedení technických, vodohospodářských a ekologických opatření“.

²⁸⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2019, sp. zn. 28 Cdo 4533/2018.

²⁸⁶ Zákon č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů.

Citovaná překážka převodu míří na majetek (včetně zemědělských pozemků), který má být privatizován dle zákona č. 92/1991 Sb. Tato činnost je v současné době již prakticky ukončena, nicméně bylo by možné pod tuto překážku převoditelnosti v současné době podřadit pozemky, které mají být navráceny církvím a náboženským společnostem dle zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, ve znění pozdějších předpisů, a o nichž již bylo pravomocně rozhodnuto.²⁸⁷

7.5.6. Ustanovení § 6 odst. 1 písm. e) zákona o SPÚ

*Podle tohoto zákona nebo zákona č. 229/1991 Sb., (...), anebo zákona č. 44/1988 Sb., (...), nelze převádět z vlastnictví státu na jiné osoby **zemědělské pozemky ve vojenských újezdech.***²⁸⁸

Uvedenou překážku převodu není nutné podrobovat jakémukoli výkladu. Při posuzování převoditelnosti daného pozemku na oprávněnou osobu bude dospěno k prostému konstatování, že vzhledem k umístění pozemku v prostoru (území) vojenského újezdu je takový pozemek nepřevoditelný nejen na oprávněnou osobu, ale i na kohokoli jiného.²⁸⁹ Samozřejmě může dojít, jak tomu již i v minulosti bylo, k rušení či zmenšování vojenských újezdů. V takovém případě by se dané pozemky staly převoditelnými.

7.5.7. Ustanovení § 6 odst. 1 písm. f) zákona o SPÚ

*Podle tohoto zákona nebo zákona č. 229/1991 Sb., (...), anebo zákona č. 44/1988 Sb., (...), nelze převádět z vlastnictví státu na jiné osoby **zemědělské pozemky v národních přírodních památkách, národních přírodních rezervacích a na územích národních parků; dále nelze převádět zemědělské pozemky v přírodních rezervacích a v přírodních památkách, s výjimkou zemědělských pozemků, k jejichž zcizení vydalo souhlas Ministerstvo životního prostředí podle jiného právního předpisu.***²⁹⁰

S ohledem na veřejný zájem spočívající v ochraně životního prostředí a předpokladu, že stát je schopen a ochoten věnovat péči pozemkům nacházejícím se v environmentálně důležitých oblastech, není možné převádět na oprávněné osoby pozemky nacházející se

²⁸⁷ HANÁK, Jakub, TKÁČIKOVÁ, Jana. *Zákon o Státním pozemkovém úřadu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 47. ISBN 978-80-7598-872-0.

²⁸⁸ Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸⁹ Srov. ust. § 34 zákona č. 222/1999 Sb.: „Majetek na území újezdu, s výjimkou vneseného majetku, smí být jen ve vlastnictví státu.“

²⁹⁰ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

v národních přírodních památkách, rezervacích a národních parcích. U pozemků nacházejících v přírodních rezervacích a památkách je jejich převod podmíněn souhlasem Ministerstva životního prostředí. Bude na oprávněné osobě, zdali takový souhlas bude schopna získat. Osobní praktická zkušenost autora práce je taková, že předmětný souhlas je v rámci náhradové žaloby prakticky nemožné obdržet.

Z pohledu rozhodování soudu obvykle netvoří uvedená překážka převodu pro rozhodnutí problémy, kdy výše uvedené kategorie ochrany jsou obvykle uvedeny přímo ve výpisu katastru nemovitostí. Lze se ovšem setkat s extenzivním výkladem, zejména v rámci námitek ze strany Státního pozemkového úřadu spočívajících v nepřevoditelnosti pozemku např. pouze z důvodu ochranného pásma či výskytu „památných stromů“, respektive jejich ochranných pásem. Tento extenzivní výklad je pak nutno odmítnout.

Judikatura je dále ustálena v závěru, že pozemky nacházející se v chráněných krajinných oblastech nejsou z převodu vyloučeny.²⁹¹ Na vývoji znění tohoto ustanovení je dále patrný záměr zákonodárce zpřísnovat podmínky pro převod pozemků, které mají být z environmentálního hlediska chráněny, kdy do 31. 10. 2019 nebylo možné převádět oprávněným osobám pozemky nacházející se pouze v prvních a druhých zónách národních parků, přičemž v současné době jsou z převodu vyloučeny všechny pozemky nacházející se na území národních parků.

7.5.8. Ustanovení § 6 odst. 1 písm. g) a h) zákona o SPÚ

*Podle tohoto zákona nebo zákona č. 229/1991 Sb., (...), anebo zákona č. 44/1988 Sb., (...), nelze převádět z vlastnictví státu na jiné osoby **pozemky, u nichž bylo Státním pozemkovým úřadem zahájeno správní řízení podle § 3 odst. 3, do doby vydání pravomocného rozhodnutí, nebo pozemky tvořící rezervu státních pozemků podle § 3 odst. 1 písm. b).***

Z převodu jsou dle zákona o SPÚ vyloučeny pozemky, kterou jsou státem určeny k uskutečnění rozvojových programů státu schválených vládou dle § 3 odst. 1 písm. b) zákona o SPÚ a dále též pozemky, které pod tuto kategorii nespádají, ale jsou předmětem správního řízení o jejich zařazení do této kategorie. Kategorie pozemků dle § 3 odst. 1 písm. b) je jednoduše identifikovatelná, kdy tato vlastnost je uvedena poznámkou v katastru

²⁹¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 2018, sp. zn. 28 Cdo 3546/2017.

nemovitostí. V případě probíhající správního řízení dle § 3 odst. 3 zákona o SPÚ bude na Státním pozemkovém úřadu, aby tuto překážku převoditelnosti v rámci řízení prokázal.

7.5.9. Ustanovení § 7 zákona o SPÚ

Ustanovení § 7 zákona o SPÚ vymezuje podmínky pro bezúplatný nárokový převod ve prospěch územně-samosprávných celků. V zásadě se jedná o pozemky, které jsou určeny k zastavění veřejně prospěšnou stavbou, jsou již zastavěny nemovitostmi ve vlastnictví obce nebo kraje, mají být využity k realizaci veřejné zeleně a určité typy silničních a silničních pomocných pozemků. Cílem citovaného ustanovení je nápomoc obcím a krajům v realizaci veřejně prospěšných projektů a sjednocování vlastnictví v rámci dopravní infrastruktury.²⁹²

Z pohledu oprávněných osob a jejich náhradových žalob není okolnost, že požadovaný pozemek je formálně převoditelný ve prospěch obce či kraje, rozhodující. Aby byla založena překážka převodu na oprávněnou osobu, je nutná existence písemné žádosti obce či kraje. Teprve písemná žádost obce či kraje je schopna vytvořit překážku převodu ve prospěch oprávněné osoby dle § 7 zákona o SPÚ. Nicméně ani pozemek dotčený některým z důvodů, který je s to založit právo obce či kraje na jeho převod, nemusí vést bez dalšího k jeho převodu na daný územně-samosprávný celek. V praxi se velmi často vyskytují případy, kdy pozemek není převoditelný v celé své výměře, a to z důvodu, že komunikace daný pozemek pouze protíná. Na tuto situaci pamatuje přímo i zákon o SPÚ ve svém ustanovení § 7 odst. 5, kdy tento předpokládá, že územně-samosprávný celek na vlastní náklady vyhotoví geometrický plán a oddělí část pozemku, která není pro převod kvalifikovaná.

Vzhledem k tomu, že výše uvedené ustanovení se týká pouze oddělování pozemků zastavěných pozemní komunikací, byl by namíste závěr, že je-li plánovanou veřejně prospěšnou stavbou, budovou ve vlastnictví obce či kraje či veřejnou zelení pouze část pozemku, nebrání toto jeho převodu na obec či kraj jako celku. V praxi ovšem ze strany Státního pozemkového úřadu k těmto převodům nedochází, a to dle obdobné logiky, jako v případě pozemků zastavěných pozemní komunikací. Stát není ochoten převádět na územně-samosprávné celky pozemky, které jsou předmětem nárokového převodu dle § 7 zákona o SPÚ pouze z části. Tento přístup Státního pozemkového úřadu pak vyúsťuje v paradoxní situaci, kdy v rámci náhradové žaloby Státní pozemkový úřad namítá

²⁹² HANÁK, Jakub, TKÁČIKOVÁ, Jana. *Zákon o Státním pozemkovém úřadu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 52. ISBN 978-80-7598-872-0.

nepřevoditelnost požadovaného náhradního pozemku z důvodu žádosti obce či kraje dle § 7 zákona o SPÚ, ale zároveň o žádosti obce či kraje po mnoho let nerozhodl a lze předpokládat, že jí vyhovět ani nechce.

Obecně lze uzavřít, že § 7 zákona o SPÚ upravuje primárně podmínky pro převod pozemků ve prospěch územně-samosprávných celků za účelem veřejného zájmu, ať již je to realizace veřejně prospěšných staveb a opatření či sjednocení vlastnictví komunikací a pozemků, na nichž se tyto komunikace nacházejí. Jedná se o tzv. nárokové převody, přičemž základní podmínkou je písemná žádost územně-samosprávného celku o převod. Z pohledu oprávněných osob není ustanovení § 7 zákona o SPÚ příliš relevantní, jelikož je částečně kryto již výlukami z převodu dle § 6 zákona o SPÚ. Zároveň lze předpokládat, že pozemky převoditelné dle § 7 zákona o SPÚ ve prospěch územně-samosprávných celků nebudou pro oprávněné osoby jako náhrady zajímavé.

Z výše uvedeného závěru lze ovšem poukázat na jednu výjimku týkající pozemků tvořících tzv. silniční ochranné pásmo.^{293 294} Tato mohou zahrnovat plochu od 15 do 100 metrů od osy vozovky v závislosti na jejím charakteru (dálnice, komunikace I. třídy, II. třídy atd.). Pokud by daný územně-samosprávný celek požádal o převod silničních pozemků včetně pozemků spadajících do silničního ochranného pásma, případně pouze o převod pozemků spadajících do silničního ochranného pásma v případě, že silniční pozemek samotný již vlastní, byly by oprávněné osoby nuceny dělit na základě geometrického plánu všechny požadované náhradní pozemky, které přiléhají k veřejným komunikacím a oddělovat tu část pozemku, která je zasažena silničním ochranným pásmem, za podmínky, že o tuto část bude ze strany územně-samosprávných celků požádáno. V praxi k takovým situacím v zásadě nedochází, avšak jedná se o reálnou možnost a komplikaci na straně oprávněných osob. Ty totiž pochopitelně usilují o pozemky, které jsou přístupné z veřejných komunikací, a otázka existence přístupu je soudy často zkoumána s ohledem na hodnocení vhodnosti převodu požadovaného náhradního pozemku ve prospěch oprávněné osoby.

Závěrem výkladu ohledně § 7 zákona o SPÚ je vhodné uvést, jak se judikatura staví ke kolizi žádosti územně-samosprávného celku a žaloby oprávněné osoby. K této problematice se vyjádřil Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 11. 12. 2019, sp. zn. 28 Cdo 3307/2019,

²⁹³ Ustanovení § 7 odst. 2 písm. b) a § 7 odst. 4 písm. b) zákona o SPÚ.

²⁹⁴ Silniční ochranná pásma jsou definována v § 30 zákona o pozemních komunikacích.

kdy vyložil, že soudy jsou povinny při kolizi zkoumat, z jakého důvodu podal územně-samosprávný celek žádost o převod, zdali na podané žádosti trvá a zejména je-li možné žádosti ze strany státu vyhovět. Soudy musí zkoumat podané žádosti věcně, nikoli se spokojit s pouhou skutečností, že žádost byla formálně podána. Krucální otázkou v rámci řízení o náhradové žalobě pak pochopitelně bude právě posouzení možnosti žádosti územně-samosprávného celku ze strany SPÚ vyhovět, což bývá často předmětem urputných argumentačních bojů v rámci soudního řízení.

7.5.10. Ustanovení § 10 zákona o SPÚ

Předmětné ustanovení upravuje úplatný převod zemědělských pozemků ve prospěch územně-samosprávných celků a vlastníků staveb. Základním rozdílem oproti § 7 zákona o SPÚ je zejména typový okruh pozemků a úplatnost takových převodů. První dva odstavce upravují převody zemědělských pozemků ve prospěch územně-samosprávných celků a jejich posouzení z pohledu oprávněných osob netvoří výraznější výkladové problémy. Naopak odstavce tři až pět jsou častým předmětem sporu v rámci náhradových žalob, o čemž bude pojednáno níže.

Obdobě jako v případě § 7 zákona o SPÚ, náhradová řízení naráží na kolizi žádostí o převod ze strany třetích osob, ať již územně-samosprávných celků, tak jiných třetích osob, typicky vlastníků okolních nemovitostí. Řešení této kolize má dva přístupy. Prvním je vyslovený Ústavním soudem v nálezu ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. III. ÚS 495/02, který vyložil, že Pozemkový fond ČR (předchůdce Státního pozemkového úřadu) nemůže upřednostňovat úplatné převody pozemků před bezúplatnými, mezi které se řadí i převody na oprávněné osoby, a zároveň nesmí upřednostňovat ani mezi skupinami subjektů, které mají nárok na bezúplatný převod. Dle této teze by v případě žadatelů dle § 10 zákona o SPÚ měla mít oprávněná osoba přednost před jiným žadatelem o úplatný převod dle § 10 zákona o SPÚ, a to navzdory jazykovému výkladu daného ustanovení. Tak tomu ovšem v důsledku není, a to s ohledem na vývoj právní úpravy i judikatury. V současné době v rozhodování soudů převažuje druhý přístup, postavený na tezi, že podmínkou pro převod oprávněné osobě je zařaditelnost požadovaného náhradního pozemku do veřejné nabídky, přičemž ve smyslu § 11a odst. 2 pozemkový úřad nezahrne do veřejné nabídky pozemek, ke kterému uplatnila třetí osoba právo na převod podle zvláštního právního předpisu, tedy například i podle zákona o SPÚ a jeho § 10. Příkopa uvádí, že „požádá-li oprávněný subjekt pozemkový úřad

o převod konkrétního pozemku, vzniká mu na takový převod právní nárok“.²⁹⁵ Takový výklad je ale nepatřičně zjednodušující. Samotná žádost nezpůsobí absolutní překážku převoditelnosti, ani není jakkoli jisté, že k převodu dle takové žádosti nakonec skutečně dojde. Jak již bylo vyloženo výše, v případě žádosti územně-samosprávného celku či třetí osoby bude na nalézacím soudu, aby po právní a skutkové stránce zhodnotil, zdali žadatel na podané žádosti trvá a může-li jí být vyhověno, kdy není důvodu postupovat jiným způsobem nežli v případě posuzování převodů dle § 7 zákona o SPÚ.²⁹⁶ Závěrem obecného výkladu k § 10 zákona o SPÚ je vhodné poukázat na usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2019, sp. zn. IV ÚS 1973/19, který stvrdil postup obecných soudů v tom ohledu, že nárok na převod pozemku ve prospěch oprávněných osob není absolutní, ani všeobecně prioritní.²⁹⁷ Tuto tezi pak dále rozvíjí rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 12. 2023, sp. zn. 28 Cdo 2498/2023, respektive rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 3. 2024, sp. zn. 28 Cdo 96/2024. Uvedená rozhodnutí specifikují posuzování konkurence žádostí dle § 10 zákona SPÚ a oprávněných osob – restituentů v rámci náhradových žalob. Soudy se ve světle uvedených rozhodnutí musejí při posuzování převoditelnosti náhradních pozemků vypořádat s otázkou konkurence osob – žadatelů – dle §10 zákona o SPÚ a oprávněných osob dle zákona o půdě. Posouzení pak spočívá na vyřešení otázky, zdali požadované náhradní pozemky jsou ve světle konkurence žádosti dle § 10 zákona o SPÚ vhodné k uspokojení restitučního nároku nebo by bylo lépe uspokojit restituční nárok oprávněné osoby náhradními pozemky jinými. Východiska pro posouzení této otázky nejsou v předmětných rozhodnutích Nejvyšším soudem konkrétně podána a jejich posouzení je tak v současné chvíli na obecných soudech, které budou mantinely rozhodování teprve tvořit.

²⁹⁵ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Restituce podle zákona o půdě*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 70. ISBN 978-80-7400-775-0.

²⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 2. 2020, sp. zn. 28 Cdo 4185/2019.

²⁹⁷ „Mechanismus, resp. podmínky uspokojování nároků na převod náhradního pozemku následně stanovil § 11a zákona o půdě, nicméně i poté, a to v případě liknavého, svévolného a diskriminačního postupu Pozemkového fondu, v důsledku něhož se oprávněná osoba nemohla dlouhodobě domoci svých práv, Ústavní soud i Nejvyšší soud zaujaly stanovisko, že takováto osoba se může úspěšně domáhat uložení povinnosti uzavřít smlouvu o bezúplatném převodu vlastnického práva ke konkrétnímu pozemku. To však logicky za předpokladu, že by byla splněna podmínka plynoucí z § 11a zákona o půdě, tedy že by takový pozemek byl "zařaditelný" do veřejné nabídky. Na tomto výkladu Ústavní soud nic neústavního neshledal, neboť koresponduje s vůlí zákonodárce (vycházející z veřejného zájmu, případně ochrany práv či oprávněných zájmů třetích osob) uspokojovat nároky na převod náhradního pozemku jen takovými pozemky, které jsou pro tento účel "vhodné". Jinak řečeno, vychází-li stěžovatel z toho, že má právo na to, aby jeho restituční nárok byl uspokojen převodem jakéhokoliv pozemku, který si zvolí, pak tento názor, vycházející z jakési "absolutní přednosti" restitučních nároků, ani při zohlednění maximy in favorem restitutionis Ústavní soud sdílet nemůže.“

7.5.11. Ustanovení § 10 odst. 1 zákona o SPÚ

V případě písemné žádosti obce dle písmena a) nebude na oprávněnou osobu převoditelný takový pozemek, u kterého budou doloženy všechny podmínky citovaným ustanovení požadované, tedy jeho lokalizace v zastavěném území nebo zastavitelné ploše (koridoru), což vymezuje příslušný územní plán obce, existence pravomocného územního rozhodnutí dle příslušného stavebního zákona a stavebníkem daná obec. Budou-li splněny tyto podmínky, bude pozemek na oprávněnou osobu nepřevoditelný. Lze si položit otázku, jak by měl soud postupovat, bude-li absentovat pravomocné územní rozhodnutí, avšak dané řízení již bude běžet, případně bude územní rozhodnutí vydáno, avšak nebude ještě pravomocné. Striktním výkladem zákona bychom měli dospět k závěru, že překážka převoditelnosti není dána. Na druhou stranu lze předpokládat, že bude-li doloženo probíhající územní řízení, bude soud mít možnost daný pozemek oprávněné osobě nevydat, a to z důvodu jeho „nevhodnosti“. Problematika (ne)vhodnosti pozemku pro převod oprávněné osobě bude rozpracována později, nicméně již na tomto místě lze uvést, že se jedná o institut „poslední záchrany“ pro soudy v případě, že požadovaný náhradní pozemek je formálně převoditelný, ale s určitým objektivním nadhledem lze uznat, že jeho převod na oprávněnou osobu není správný, respektive vhodný.

Ustanovení § 10 odst. 1 písm. b) pak upravuje právo na převod obce, tedy nepřevoditelnost na oprávněnou osobu, k pozemkům, které jsou v příslušném územním plánu obce vedeny jako veřejné prostranství,²⁹⁸ jsou-li v zastavitelné ploše a jsou-li zemědělského charakteru (například parky, aleje apod.). Lze předpokládat, že tento typ pozemků nebude jako náhrada pro oprávněné osoby zajímavý.

7.5.12. Ustanovení § 10 odst. 2 zákona o SPÚ

Předmětný odstavec upravuje právo na převod pozemku ve prospěch kraje či případně obce, který je určen k průmyslovému využití, je-li daný projekt schválený vládou. Ani toto ustanovení nepůsobí výkladové problémy, kdy v případě sporu o převoditelnost v rámci náhradové žaloby bude na Státním pozemkovém úřadě doložit v řízení takové

²⁹⁸ Veřejné prostranství je definováno zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, v § 34: „Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.“

dokumenty, které prokážou nepřevoditelnost pozemku na oprávněnou osobu dle citované překážky převodu. Nutno dodat, že tento typ pozemků může být pro určité okruhy oprávněných osob velmi zajímavý, a to ze spekulativních důvodů. Pokud získá oprávněná osoba na základě náhradové žaloby daný pozemek dříve, nežli jsou formálně splněny všechny podmínky, které jsou způsobilé navodit jeho nepřevoditelnost ve prospěch oprávněné osoby, může se jednat o velmi lukrativní náhradu.

7.5.13. Ustanovení § 10 odst. 3 zákona o SPÚ

Citované ustanovení umožňuje převod pozemku ve vlastnictví státu vlastníkovi stavby na tomto pozemku stojící [písm. a)], případně pozemku sousedícího s pozemkem dle písm. a) na základě písemné žádosti takového vlastníka, respektive spoluvlastníka, jsou-li oprávněnými uživateli daných pozemků, například na základě nájemní či pachtovní smlouvy.

Pokud vlastník stavby stojící na pozemku dle písm. a) písemně požádá Státní pozemkový úřad o jeho úplatný převod, lze uzavřít, že takový pozemek je na oprávněnou osobu nepřevoditelný, a to z důvodu, že takový pozemek je nezařaditelný do veřejné nabídky ve smyslu § 11a odst. 2 zákona o půdě. V případě dle písm. a) je rozhodující okolnost, že na pozemku stojí stavba a není tedy rozhodné, jak rozsáhlý je pozemek tuto stavbu obklopující. Její vlastník, respektive spoluvlastník, má na převod do svého vlastnictví právní nárok, požádá-li písemně a je-li oprávněným uživatelem takového pozemku.

Situace uvedená v písm. b) je z pohledu oprávněné osoby komplikovanější. Vlastník, respektive spoluvlastník stavby má nárok i na převod vedlejšího pozemku, případně jeho části, který s pozemkem, na němž stojí stavba, sousedí, tedy má s ním společnou hranici. Obdobně jako u případu dle písm. a) je podmínkou písemná žádost vlastníka stavby a užívací titul k pozemku. Jako další podmínka pro převod vlastníkovi stavby je, že daný pozemek je „funkčně spojen“, neboli jedná se o funkční celek s pozemkem, na kterém stavba stojí.

Problematika funkčních celků je v náhradových žalobách velmi podstatná, kdy existence funkční spojitosti s jiným pozemkem může v určitých případech způsobit nepřevoditelnost ve prospěch oprávněné osoby bez dalšího. Otázka funkční spojitosti (funkčního celku) se vyskytuje jak v překážkách převoditelnosti zákonných, tak dovozených judikaturou.

Samotné skutkové posuzování funkční spojitosti ovšem v obou případech pochopitelně vychází ze stejných principů a východisek. Problematice funkčních celků je věnována podkapitola 7.7., jelikož z větší části se jedná o překážku upravenou judikaturou.

Co se týče převodu pozemku, který sousedí s pozemkem, na němž se nachází stavba, ve prospěch oprávněné osoby, musí soud hodnotit, zdali celý sousedící pozemek je funkčně spojen s pozemkem zastavěným nebo je funkčně spojen pouze z části. Vlastníci stavby obvykle žádají o převod celého sousedícího pozemku, a to i například v případech, kdy se jedná o pozemek o výměře mnoha tisíc metrů čtverečních, přičemž připločenou nebo jinak funkčně spojenou mají pouze část daného pozemku. V takovém případě je namíste, žádá-li oprávněná osoba pouze o část pozemku, která nemá funkční spojitost se sousedním pozemkem, této ze strany soudu vyhovět. Zásadní pro rozhodnutí soudu bude pochopitelně právě posouzení, jak velká část požadovaného náhradního pozemku je s pozemkem požadovaným vlastníkem stavby funkčně spojena.²⁹⁹

7.5.14. Ustanovení § 10 odst. 4 a 5 zákona o SPÚ

Citované ustanovení je obdobou situace dle § 10 odst. 3 písm. b), avšak s tím rozdílem, že daný pozemek nemusí sousedit s pozemkem, na němž se nachází stavba. Na takový převod nemá vlastník stavby právní nárok, nicméně zákon o SPÚ dává Státnímu pozemkovému úřadu pravomoc převést vlastníkově stavby i takový pozemek. Ačkoli by se mohlo zdát, že v tomto případě by bylo namíste přidržit se nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. III. ÚS 495/02 v tom ohledu, že Pozemkový fond ČR (dnes Státní pozemkový úřad) nemá upřednostňovat úplatné převody třetím osobám na úkor oprávněných osob, jelikož se jedná o převod nenárokový, záležící na vůli právě Státního pozemkového úřadu, není tomu tak. I přesto, že na převod dle § 10 odst. 4 zákona o SPÚ nemá vlastník, případně spoluvlastník právní nárok, i žádost dle § 10 odst. 4 zákona o SPÚ je dle Nejvyššího soudu způsobilá přivodit nepřevoditelnost daného pozemku dle 11a odst. 2 zákona o půdě.³⁰⁰ Na druhou stranu je autor práce přesvědčen, že ani v tomto případě není formálně podaná žádost absolutní překážkou převoditelnosti. Soud by měl blíže zkoumat jednak funkční souvislost požadovaného pozemku (souvislost celého pozemku či jen jeho části), užívací titul žadatele k požadovanému pozemku, vlastnický titul žadatele ke stavbě,

²⁹⁹ K tomu blíže podkapitola 7.7.

³⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 2018, sp. zn. 28 Cdo 3546/2017.

tak i trvání žadatele na podané žádosti. Jinými slovy, zdali bude možno jeho žádosti ze strany státu vyhovět. Na tomto místě je nutné znovu připomenout, že je na Státním pozemkovém úřadu, aby v řízení tvrdil a dokládal nepřevoditelnost, kdy i náhradová řízení ovládá zásada projednací.

Odstavec 5 pouze doplňuje odstavec 4 s ohledem na přijetí občanského zákoníku a znovuoobnovení zásady *superfitio solo cedit*, přičemž podmínky jsou prakticky totožné.

Velmi zajímavé rozhodnutí, které se zabývá problematikou funkční spojitosti v souvislosti s žádostí vlastníka stavby a užívacím titulem vlastníka stavby k požadovanému pozemku, jakož i procesní aktivitou účastníka řízení (Státního pozemkového úřadu) je usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 3. 2023, sp. zn. 28 Cdo 573/2023, které si zaslouží bližší rozbor. V daném řízení se jednalo, mimo jiné, o převod pozemků³⁰¹ ve prospěch oprávněné osoby, které ze dvou stran obklopují pozemek žadatele³⁰² dle § 10 zákona o SPÚ. V průběhu řízení požádala spoluvlastnice stavby o převod požadovaných pozemků dle § 10 zákona o SPÚ. Žádost, vyplněnou za oba manžele, ovšem podepsala pouze spoluvlastnice (manželka) oprávněného uživatele požadovaných náhradních pozemků, ačkoli tím byl pouze druhý spoluvlastník stavby (manžel). Na požadovaných náhradních pozemcích provozovali drobnou zemědělskou činnost (pásl se na nich kůň, byly tam záhony se zeleninou). Požadované náhradní pozemky nebyly oploceny.

V rámci řízení před prvostupňovým soudem byla provedena dvě místní šetření, přičemž jejich závěrem ze strany soudu bylo, že požadované náhradní pozemky netvoří se stavbou funkční celek. S tímto závěrem bylo možno polemizovat, o což se následně pokusil soud odvolací, když vyzval Státní pozemkový úřad, aby uvedl skutečnosti, z nichž vyplývá funkční spojitost požadovaných náhradních pozemků se stavbou na sousedním pozemku. Státní pozemkový úřad vlastní laxností neunesl břemeno tvrzení ohledně tvrzené funkční souvislosti, kdy se omezil na obecné sdělení o užívání požadovaných náhradních pozemků vlastníky stavby na sousedním pozemku, respektive komfort takového užívání, aniž by, slovy Nejvyššího soudu, *blíže uvedl, v čem funkční souvislost pozemků a domu sloužícího*

³⁰¹ Parcelní číslo 203/3, 203/4, 203/21 a 203/22 v k. ú. Bitozeves.

³⁰² Parcelní číslo st. 130 v k. ú. Bitozeves.

k bydlení manželům spočívá.³⁰³ Nejvyšší soud závěry odvolacího soudu potvrdil a doplnil, že nebyla naplněna podmínka, že žadatelka je zároveň oprávněnou uživatelkou požadovaných pozemků, kdy společný nájem manželů vzniká pouze v případě bytu, nikoli pozemku.³⁰⁴ Pokud by žádost o převod podepsal oprávněný uživatel pozemků a Státní pozemkový úřad blíže specifikoval funkční spojitost, k převodu na oprávněnou osobu by pravděpodobně nedošlo. Zároveň měli vlastníci stavby na sousedních pozemcích možnost vstoupit jako vedlejší účastníci na straně Státního pozemkového úřadu a uplatňovat svá práva přímo v řízení, což ovšem neučinili.

Uvedený případ v mnoha ohledech potvrzuje výklad a závěry vyložené výše. Prvním potvrzením je, že formální existence žádosti o převod netvoří překážku převoditelnosti a soudy jsou povinny zkoumat splnění podmínek pro převod na žadatele nejen formálně, ale i věcně. Soud je na druhou stranu vázán zásadou projednací a musí vycházet z tvrzení a zejména důkazů, které jsou v rámci řízení prezentovány. Je na daném účastníkovi, respektive dotčených osobách vlastníků – žadatelů, unést břemeno tvrzení a břemeno důkazní. Dojde-li z pohledu soudu k naplnění hypotézy ustanovení upravujících podmínky úplatných a bezúplatných převodů, je daný pozemek na oprávněnou osobu nepřevoditelný ve smyslu § 11a odst. 2 zákona o půdě navzdory závěrům uvedeným v nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. III. ÚS 495/02.

7.5.15. Ustanovení § 10a až 10d zákona o SPÚ

Ustanovení § 10a upravuje právo osoby, která na pozemku zřídila trvalý travní porost, aby po splnění daných podmínek, byl této osobě pozemek převeden. Z pohledu náhradových žalob oprávněných osob nemá toto ustanovení hlubšího významu.³⁰⁵

Ustanovení § 10b zákona o SPÚ umožňuje převod pozemků v zahrádkových a chatových osadách jejich uživatelům. I toto ustanovení je pro náhradové žaloby oprávněných osob

³⁰³ Funkční spojitost lze dovodit i z důvodu, že vydání požadovaných pozemků by činilo užívání ostatních pozemků méně komfortním, srov. rozsudek Nejvyššího soudu, ze dne 6. 12. 2017, sp. zn. 28 Cdo 4447/2017.

³⁰⁴ ZUKLÍNOVÁ, Michaela. § 744 [Jiné než závazkové právo jednoho z manželů k obydlí]. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef, ZUKLÍNOVÁ, Michaela, MOCEK, Ondřej aj. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek II, (§ 655-975)* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-5-19]. ASPI_ID KO89_b2012CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

³⁰⁵ Na druhou stranu, i toto ustanovení je dotčeno judikaturou Nejvyššího soudu, který vyložil, že sazenice nejsou trvalým travním porostem, jelikož mohou být přesazeny (prodány). Osobě vlastníci sazenice tak právo na převod nesvědčí. Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2015, sp. zn. 25 Cdo 1335/2013.

irelevantní, jelikož takové pozemky jsou dle § 11 odst. 1 písm. d) zákona o půdě na oprávněné osoby nepřevoditelné.

Ustanovení § 10c zákona o SPÚ ukotvuje pořadí, ve kterém při souběhu žádostí mají jednotlivé skupiny žadatelů přednost. V tomto znění není ustanovení pro oprávněné osoby jakkoli relevantní, nicméně *de lege ferenda* se lze zamyslet, pokud zákonodárce vyjádřil svůj záměr řešit určitým způsobem souběh žádostí dle § 10 a násl. zákona o SPÚ, zdali by ve výčtu – pořadí – neměly být zahrnuty i oprávněné osoby, kterým je soudem přiznáno právo domáhat se převodu náhradních pozemků i mimo systém veřejných nabídek. Judikatura sice již v zásadě našla rámcové odpovědi na situace, kdy určitý žadatel žádá o převod pozemku, nicméně v případech některých soudů, zejména s ohledem na velké množství judikatury a její vývoj, činí rozhodnutí určité problémy, což by úpravou tohoto ustanovení mohlo být vyjasněno.

Ustanovení § 10d zákona o SPÚ je pro oprávněné osoby bez významu, jelikož upravuje převod staveb a souvisejícího majetku ve prospěch vlastníků pozemků, což není situace, ve které se oprávněné osoby v rámci náhradových žalob nacházejí.

7.6. Horní zákon

Horní zákon v § 20 upravuje právo určitých subjektů na úplatný převod pozemků. V citovaném ustanovení se pracuje se dvěma termíny – chráněné ložiskové území a dobývací prostor.

Chráněné ložiskové území je území, které rozsahově vymezuje oblast, ve které se nachází ložisko vyhrazených nerostů ve smyslu § 3 horního zákona. Chráněné ložiskové území stanovuje Ministerstvo životního prostředí postupem dle § 17 horního zákona. Údaj o chráněném ložiskovém území se zapisuje do katastru nemovitostí.³⁰⁶

Dobývací prostor je administrativní hranice území, ve kterém má skutečně docházet k těžbě nerostů, bez ohledu na to, má-li se jednat o těžbu povrchovou či hlubinnou. Dobývací prostor stanovuje obvodní báňský úřad dle § 27 horního zákona. Údaj o dobývacím prostoru se též zapisuje do katastru nemovitostí.³⁰⁷

³⁰⁶ Ustanovení § 38 vyhlášky č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí.

³⁰⁷ Tamtéž, § 21.

Subjekt, kterému byl stanoven dobývací prostor, má právo požádat o uzavření kupní smlouvy k pozemku ve vlastnictví státu nacházejícímu se v dobývacím prostoru (§ 20 odst. 2 horního zákona). Subjekt, kterému bylo vydáno oprávnění k hornické činnosti, má přednost při prodeji či pronájmu pozemku ve vlastnictví státu, který se nachází v chráněném ložiskovém území (§ 20 odst. 2 horního zákona). Rozdíl mezi odst. 1 a odst. 2 § 20 horního zákona z pohledu oprávněné osoby je ten, že pokud subjekt požádá o uzavření kupní smlouvy na pozemek v dobývacím prostoru, vzniká mu na takový převod nárok, splní-li všechny další podmínky, čímž se daný pozemek stane nepřevoditelným na oprávněnou osobu ve smyslu § 6 odst. 1 písm. a) zákona o SPÚ. Oproti tomu subjekt, který má přednostní právo na pronájem či koupi pozemku v chráněném ložiskovém území ve smyslu § 20 odst. 2 horního zákona se postavení oprávněné osoby netýká, jelikož ta se domáhá jeho bezúplatného převodu jako náhrady. Tento výklad byl potvrzen i Nejvyšším soudem v tom smyslu, že lokalizace pozemku v chráněném ložiskovém území bez dalšího nevylučuje jeho převod na oprávněnou osobu.³⁰⁸

Stejně jako u kolize ostatních žádostí s nárokem oprávněné osoby by se soudy neměly spokojit s formální existencí podané žádosti dle § 20 odst. 1 horního zákona. Trvá-li oprávněná osoba na vydání takového pozemku i přes žádost subjektu, kterému byl stanoven dobývací prostor, měl by soud zkoumat, zdali lze takové žádosti vyhovět, kdy přímo ustanovení § 20 odst. 1 upravuje podmínky nutné k tomu, aby žádající subjekt mohl být se svou žádostí úspěšný.³⁰⁹ Nutno uznat, že zkoumání oprávněnosti takové žádosti může být pro soud v rámci řízení poměrně obtížné a soudy se tak často spokojují s formálním přístupem ohledně podané žádosti o převod.

Navzdory posouzení ohledně práva na převod subjektu dle § 20 odst. 1 horního zákona může v neprospěch oprávněné osoby svědčit kritérium vhodnosti, respektive nevhodnosti převodu pozemku dotčeného dobývacím prostorem nebo chráněným ložiskovým územím na oprávněnou osobu. K tématu vhodnost blíže kapitola 7.11.³¹⁰

³⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 12. 2020, sp. zn. 28 Cdo 2910/2020.

³⁰⁹ Jedná se zejména stanovení dobývacího prostoru, lokalizace pozemku v něm, včasnost žádosti o převod, dotčenost pozemku těžbou (nejedná se o těžbu hlubinou) a doložení souhlasného stanoviska obce.

³¹⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. 5. 2016, sp. zn. 28 Cdo 4400/2015 nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 8. 2019, sp. zn. 28 Cdo 2372/2019.

7.7. Problematika funkční souvislosti pozemků

Jak již bylo uvedeno dříve, funkční souvislost požadovaného náhradního pozemku s okolními pozemky, respektive stavbami, může založit při splnění dalších podmínek překážku převoditelnosti podle § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě,³¹¹ kdy pozemek okolo stavby je v jeho nutné výměře k provozu stavby na oprávněnou osobu nepřevoditelný. Dalším případem, kdy existence funkčního celku, respektive funkční souvislosti pozemků může způsobit nepřevoditelnost pozemku na oprávněnou osobu, je § 10 odst. 3, 4 a 5 zákona o SPÚ, kdy pozemky splňující danou klasifikaci podléhají nároku určitých třetích osob, typicky vlastníků okolních pozemků a staveb, požádají-li o převod daných pozemků.

Zákonná úprava institutu funkční souvislosti pozemků je zcela obecná a v zásadě nedává žádných vodítek, jak funkční souvislost posuzovat. Otázka, které pozemky lze považovat za funkčně souvislé, tak zůstala k zodpovězení judikatuře. V současné době existuje značné množství rozhodnutí, která popisují typové znaky pozemku, jenž tvoří funkční celek s jiným pozemkem. O typový a nikoli klasifikační znak se jedná z podstaty věci, jelikož funkční souvislost je nutno hodnotit komplexně a nikoli se spokojit pouze s určitými konkrétními (klasifikačními) kritérii, ačkoli některé soudy k tomuto posuzování z důvodu jednoduchosti inklinují.

S termínem funkční souvislost je též spojena problematika pozemků nacházejících se v „areálu“ (sídliště, výrobního podniku, sportoviště apod.). Z pohledu autora práce není nutno rozlišovat problematiku areálů a „prostých“ funkčních celků, jelikož důsledky jsou pro oprávněnou osobu v případě prokázání jejich existence totožné. Nutno uznat, že pojem areál se častěji vyskytuje u překážky převodu dle § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě, zatímco funkční souvislost (funkční celek) pak spíše u § 10 odst. 3 až 5 zákona o SPÚ. V zásadě jediný rozdíl mezi oběma termíny je ten, že v případech dle § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě je pozemek na oprávněnou osobu nepřevoditelný, aniž by musela třetí osoba o převod tohoto pozemku požádat, kdežto u § 10 odst. 3 až 5 zákona o SPÚ je podmínkou nepřevoditelnosti žádost dané osoby o převod pozemku.

V následující části práce bude rozebráno a analyzováno, jak se k institutu funkční souvislosti (funkčních celků), respektive areálů, staví judikatura. Na tomto místě je nutno připomenout,

³¹¹ 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.

že posuzování funkční souvislosti pozemků či jejich lokalizace v rámci areálu je posouzením skutkovým, které nepodléhá přezkumu dovolacího soudu. Nejvyšší soud na druhou stranu tvoří a sjednocuje judikaturu ohledně obecných kritérií pro posuzování funkční souvislosti.

Nejobecnějším kritériem pro posouzení funkčního celku je dikce zákona, kterou Nejvyšší soud v zásadě nerozporuje - za zastavěnou část pozemku považuje i tu, která sice stavbou bezprostředně zastavěná není, ovšem se stavbou bezprostředně souvisí a je potřebná k jejímu provozu a obsluze.³¹² Takto definovaný funkční celek odpovídá § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě.

Další podmínkou, která pro funkční celek platí, je, že pozemky musí tvořit se zastavěnými pozemky souvislý celek, a to bez přerušení. Jinými slovy, musí se jednat o pozemky navzájem sousedící. Soudy tedy musí zkoumat a přihlížet k funkční provázanosti jednotlivých pozemků a staveb, přičemž je-li v dané věci dotčen veřejný zájem, je tento jedním z hlavních kritérií.³¹³ Pokud by převodem požadovaného pozemku oprávněné osobě mělo být zasaženo do veřejného zájmu, respektive veřejného užívání pozemku, je z pohledu Nejvyššího soudu nutno nastavit měřítko přísnější nežli v případech jiných. Je vhodné připomenout, že účelem restitucí je odčinění některých (nikoli všech) křivd a nikoli vytváření křivd nových.

7.7.1. Typové znaky funkční souvislosti

K typovým znakům funkční souvislosti se vyjádřil Nejvyšší soud dne 24. 10. 2017 ve svém rozsudku sp. zn. 28 Cdo 2518/2006. Dle Nejvyššího soudu existuje funkční spojení mezi pozemky, respektive pozemky a stavbami v případě, kdy dané nemovité věci společně plní určitý účel (hospodářský, rekreační, sportovní, vojenský, výrobní), přičemž jednotlivé pozemky izolovaně nejsou schopny daný účel samostatně plnit. Ačkoli se na první pohled jedná o velmi strohý výklad, je v něm obsaženo vše podstatné. Soudy musí jednak zkoumat, zdali funkčně provázané pozemky bez požadovaného náhradního pozemku mohou nadále plnit svůj účel a zároveň, zdali požadovaný náhradní pozemek či pozemky jsou mimo funkční spojitost využitelné. Není vhodné vydávat oprávněným osobám ani takové pozemky, bez kterých jsou tzv. areály sice nadále funkční, avšak které oprávněná osoba nemůže efektivně využívat, a to z důvodu neexistujícího přístupu k pozemku, nemožnosti zemědělského využití apod.

³¹² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 11. 2017, sp. zn. 28 Cdo 2364/2017.

³¹³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 8. 2015, sp. zn. 28 Cdo 3574/2014.

Co se týče konkrétních vodítek pro prokázání funkční souvislosti, jedná se v zásadě o neuzavřenou množinu různých důvodů. Zároveň výskyt jedné okolnosti (např. plotu kolem pozemku) nemusí nutně znamenat prokázání funkční souvislosti a naopak (neexistence plotu kolem pozemku neznámá, že nemůže být součástí funkčního celku). Mezi nejčastější důvody prokázání funkční souvislosti patří již zmíněná existence oplocení či jiného relevantního ohraničení pozemku, jeho reálné využívání vlastníky okolních nemovitých věcí, existence přístupové cesty k jiné nemovitosti na daném pozemku či plnění funkce veřejného užívání (např. parky v rámci sídlišť). Dále také situace, kdy pozemek přímo přiléhá k jiné stavbě, kdy se ke stavbě, respektive její části nedá dostat jinak, než prostřednictvím daného pozemku. Dalším důvodem může být i účel zemědělský, kdy na daném pozemku probíhá chov zvířat, který není možné přesunout na jiné místo. Jak již bylo uvedeno výše, důvody pro existenci funkčního celku mohou být prakticky neomezené a je právě na posouzení soudu, aby zhodnotil, zdali daný pozemek je funkčně spjatý s jinými nemovitými věcmi či nikoli, respektive, dojde-li vydáním daného pozemku k narušení funkční souvislosti. Je to totiž právě zachování funkční souvislosti, které je základním principem jejího vlastního posuzování a hodnocení.

Nutno na tomto místě upozornit, že v rámci řízení o náhradové žalobě je břemenem tvrzení a břemenem důkazním ohledně funkční souvislosti zatížen stát (SPÚ), který musí tvrdit a doložit existenci funkčního celku. V praxi často dochází k situaci, kdy Státní pozemkový úřad v řízení sice tvrdí funkční souvislost, ale prakticky ji žádnými důkazy neprokazuje a nekonkretizuje a vystavuje se tak riziku, že požadovaný náhradní pozemek bude oprávněné osobě vydán právě z důvodu neunesení důkazního břemene ze strany Státního pozemkového úřadu a nikoli z důvodu absence funkční souvislosti.

7.7.2. Areál

Specifickým typem funkčního celku je pak areál. Do této množiny patří sídliště, sportovní areály, chatové oblasti, hřbitovy, výrobní závody apod. Je-li oprávněnou osobou požadován pozemek, který se nachází v areálu, nevylučuje to jeho převoditelnost, nicméně slovy Nejvyššího soudu *se vyžaduje mimořádně pečlivé zvážení konkrétních místních podmínek, potažmo toho, zda lze některý pozemek nebo jeho část oddělit bez toho, že by byla dotčena funkční propojenost jednotlivých staveb či ostatních pozemků a dále bez toho, že by došlo k porušení některé z funkcí, které sídliště jako areál plní.* Zároveň, i pokud by daný pozemek

byl pro daný areál „postradatelný“, a tedy z tohoto pohledu na oprávněnou osobu převoditelný, je nutno dále zkoumat, zdali existence areálu fakticky nevylučuje využití pozemku oprávněnou osobu. V takovém případě musí být naplněn i požadavek vhodnosti takového převodu. Blíže k této problematice viz podkapitola 7.11. a nález Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2014, sp. zn. I. ÚS 581/14 nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 7. 2015, sp. zn. 28 Cdo 220/2014, který určil park jako součást funkčního celku (areálu) sídliště.³¹⁴

Pozemky v rámci areálů budou obvykle na oprávněné osoby nepřevoditelné. Má-li být převeden pozemek v rámci areálu, je nutno hodnotit zejména postradatelnost pozemku pro areál, respektive, zdali převodem pozemku nebude funkce areálu narušena. Zároveň musí mít oprávněná osoba reálnou možnost pozemek užívat a nesmí se tak jednat o holé vlastnictví.

Na tomto místě je nutno odlišit situace, kdy je ze strany státu (SPÚ) v soudním řízení tvrzena existence areálu, ale ve skutečnosti se pozemek v areálu nenachází, kdy skutečný areál je oproti tvrzenému menší, případně se jedná o pozemek s areálem pouze sousedící. Ovšem ani tato situace není zcela jednoznačná, kdy Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 24. 10. 2016 sp. zn. 4474/2016, označil za součást areálu i pozemek s areálem sousedící, ač neoplocený, který sloužil jako odpočinková plocha sportoviště. I v takové situaci označil Nejvyšší soud daný pozemek s areálem logicky a funkčně spjatým, přičemž tuto myšlenku dále rozvedl ve svém rozsudku ze dne ze dne 6. 12. 2017, sp. zn. 28 Cdo 4447/2017. V tomto rozhodnutí výslovně sdělil, že i pokud se pozemek v areálu nenachází, jeho vydáním oprávněné osobě by neučinilo využívání areálu nemožným, ale pouze méně komfortním, tak i v takovém případě je možno aplikovat překážku převoditelnosti dle § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě.

7.8. Převod části náhradního pozemku

Různé převodní překážky mohou dopadat na předmětný náhradní pozemek rozdílným způsobem. Určité překážky se nutně vztahují k pozemku jako celku, přičemž jiné mohou dopadat pouze na část jeho výměry. Typickým příkladem takové situace může být komunikace protínající pozemek. V těchto situacích pak oprávněné osoby často přistupují

³¹⁴ Jednalo o tzv. Centrální park na Pankráci.

k tomu, že požadují převod nezasažené části pozemku oddělené geometrickým plánem ve smyslu § 79 odst. 1 písm. b) katastrální vyhlášky.³¹⁵

V obecnosti, chce-li vlastník svůj pozemek rozdělit, musí obdržet od příslušného stavebního úřadu povolení s dělením pozemku,³¹⁶ pokud není nutno stanovit podmínky pro dělení pozemků, případně musí stavební úřad vydat rozhodnutí o dělení pozemků na žádost vlastníka, respektive všech vlastníků pozemku. Tento proces nemusely oprávněné osoby podstupovat a byly jim soudy vydávány oddělené části pozemků. Taková praxe byla po dlouhou dobu neproblematická a soustavně potvrzovaná Nejvyšším soudem.³¹⁷ Právní argumentace byla postavena na tezi, že souhlas, respektive rozhodnutí o dělení pozemku, není vyžadováno, pokud podmínky pro dělení jsou rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu, za který byl považován i zákon o půdě ve vztahu k rozhodnutím o nahrazení projevu vůle státu ohledně převodu náhradních pozemků v rámci náhradových žalob oprávněných osob. Nutno na tomto místě pro budoucí výklad podotknout, že ve smyslu § 82 odst. 3 starého stavebního zákona a tam uvedené poznámky pod čarou byl jako zvláštní právní předpis označen pouze zákon o pozemkových úpravách. Odkaz v poznámce pod čarou ale nemá normativní charakter a zpravidla ani nebývá novelizován, i když již není aktuální ani úplný.

Výše uvedený postup byl do jisté míry logický a zejména praktický, kdy oprávněná osoba o své vůli a obvykle na své náklady oddělovala převodními překážkami zasažené části pozemků bez závislosti na rozhodování stavebních úřadů. Opačný postup by totiž vedl ke značnému ztížení při uspokojování restitučních nároků, kdy by oprávněné osoby byly buď odkázány na pozemky zcela nezátížené překážkami převodu, kterých je reálně omezené množství, nebo případně na libovůli státu (Státního pozemkového úřadu), v daném řízení žalovaném, zdali požádá příslušný stavební úřad o souhlas, respektive rozhodnutí o dělení pozemku ve smyslu § 82 odst. 2 starého stavebního zákona. Státní pozemkový úřad by měl ultimátní pozici v řízení v tom smyslu, že při existenci převodní překážky, byť jen k části pozemku, by Státnímu pozemkovému úřadu postačovalo jednoduše nepožádat příslušný stavební úřad o souhlas (dle nového stavebního zákona povolení), respektive rozhodnutí

³¹⁵ Vyhláška č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „katastrální vyhláška“).

³¹⁶ Ve smyslu § 216 a 217 nového stavebního zákona.

³¹⁷ Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 20. 8. 2019, č. j. 28 Cdo 2031/2019-1662.

o dělení pozemku, a převod celého náhradního pozemku tak úspěšně zablokovat. Opačný názor zastává Příkopa, dle kterého nebylo dělení pozemků oprávněnými osobami v rámci náhradových žalob od počátku *lege artis*.³¹⁸

Jak již bylo uvedeno výše, dělení pozemků bylo v zásadě možné, avšak pouze do vydání nálezu Ústavního soudu ze dne 5. ledna 2021, sp. zn. III. ÚS 3804/19,³¹⁹ který dosavadní praxi dramaticky změnil. Stěžovatelka – Česká republika, respektive Státní pozemkový úřad v ústavní stížnosti, mimo jiné, zejména zpochybnil pravomoc soudů rozdělovat pozemky ve sporech o nahrazení projevu vůle, čemuž Ústavní soud Nálezem přitakal. Ústavní soud opřel své rozhodnutí o fakt, že poznámka pod čarou v § 82 odst. 3 starého stavebního zákona neodkazuje na zákon o půdě³²⁰ a v návaznosti na to je k dělení pozemku vždy nutný souhlas nebo rozhodnutí stavební úřadu. Opačný přístup by dle Ústavního soudu narušoval princip dělby moci a čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny v tom smyslu, že dělení pozemků ze strany soudů v restitučních řízeních je v rozporu se zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí.

Po určitou dobu (nutno dodat nedlouhou) tak obecné soudy v zásadě neumožňovaly požadovat oddělené části pozemků. Této nové praxi se ovšem vzepřel Nejvyšší soud, a to svým usnesením ze dne 28. 4. 2021, č. j. 28 Cdo 979/2021-465. Termín „vzepřel“ z předchozí věty je pak naprosto vystihující argumentační linku, kterou Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí použil. Nejvyšší soud v zásadě zcela odmítl argumentaci Ústavního soudu uvedenou v Nálezu a odkázal na svou dosavadní judikaturu, u které též setrval. Ačkoli Nejvyšší soud deklaroval, že nikterak nezpochybňuje ústavně zakotvené pravidlo o závaznosti vykonatelných rozhodnutí Ústavního soudu pro všechny orgány i osoby ve smyslu ustanovení článku 89 odst. 2 Ústavy České republiky, v daném případě se závěry Ústavního soudu rozhodl nerespektovat. Tento postup Nejvyšší soud odůvodnil otevřením tzv. ústavněprávního justičního dialogu.³²¹ Nejvyšší soud nezapomněl připomenout,

³¹⁸ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Restituce podle zákona o půdě*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 73 až 75. ISBN 978-80-7400-775-0.

³¹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 5. ledna 2021, sp. zn. III. ÚS 3804/19 (dále jen „Nález“). Tento náleží byl reakcí na usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 20. 8. 2019, č. j. 28 Cdo 2031/2019-1662.

³²⁰ „Proto, jakkoli Ústavní soud nepřiznává samotnému odkazu na zákon o pozemkových úpravách normativní povahu, dospěl i s přihlédnutím k němu k závěru, že zvláštním právním předpisem nemá stavební zákon na mysli zákon o půdě.“

³²¹ K tomu blíže náleží Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2018, sp. zn. II. ÚS 2941/17, náleží Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2020, sp. zn. II. ÚS 4162/19 nebo náleží Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2020, sp. zn. II. ÚS 1711/20.

že náleží tříčlenného senátu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3804/19 obsahoval též disentní stanovisko a připomněl též zapojení interpretačního direktivu *ex favore restitutioni*.³²² Další argumenty, které ve prospěch svého rozhodnutí č. j. 28 Cdo 979/2021-465 Nejvyšší soud předeštel, již nebudou na tomto místě dále rozebírány a pozornost bude v rámci výkladu upřena až na stanovisko pléna Ústavního soudu³²³ reagující na dané rozhodnutí.³²⁴ Toto Stanovisko se dotýká mnoha zásadních otázek a stojí proto za bližší rozbor.

Z pohledu autora této práce nemá smysl čtenáře napínat, a proto bude následující výklad zahájen právní větou Stanoviska. Tato právní věta odpovídá na otázku položenou plénu Ústavního soudu jeho druhým senátem, jež zněla: „*Je neústavní takový výklad § 11a zákona o půdě, že soudy v řízení o nahrazení projevu vůle povinné osoby k bezúplatnému převodu náhradního pozemku na oprávněnou osobu podle zákona o půdě mají pravomoc rozhodnout o dělení pozemku?*“

„*Rozhodnou-li obecné soudy v řízení o nahrazení projevu vůle povinné osoby k bezúplatnému převodu náhradního pozemku na oprávněnou osobu podle § 11a zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (zákon o půdě) na základě k rozsudku přiloženého geometrického plánu, nepostupují ultra vires, nýbrž poskytují ochranu právu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.*“

Ústavní soud v předmětném Stanovisku neshledal, že by rozhodnutí soudu o dělení pozemku v řízení o nahrazení projevu vůle k převodu náhradnímu pozemku podle zákona o půdě porušovalo princip dělby moci dle čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy, zásadu zákonnosti při výkonu veřejné moci dle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny nebo práva dosavadního vlastníka pozemků na ochranu majetku dle čl. 11 odst. 1 Listiny a na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

³²² Tento princip byl dlouhodobě využíván, avšak jednalo se o princip nepsaný. Své zákonné zakotvení našel až v zákoně č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, ve znění pozdějších předpisů v § 18 odst. 4: „*Při aplikaci tohoto zákona musí být šetřen jeho účel, kterým je zmírnění majetkových křivd způsobených registrovaným církvím a náboženským společnostem v rozhodném období. Orgány veřejné moci poskytnou oprávněným osobám součinnost zejména tím, že jim bez zbytečného odkladu bezplatně poskytnou výpisy a opisy z evidence a jiné podklady, které mohou přispět k objasnění jejich nároků.*“ K tomu blíže: PŘÍKOPA, Vojtěch. *Restituce podle zákona o půdě*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 37 a 38. ISBN 978-80-7400-775-0.

³²³ Stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 54/21 (dále jen „Stanovisko“).

³²⁴ Toto Stanovisko reaguje na náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1778/21, který se odchyluje od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v náleží sp. zn. III. ÚS 3804/19.

Ústavní soud dále v obecnosti podtrhl povinnost soudů hledat takové procesní řešení situace, které zajistí maximální realizaci základních práv účastníků sporu, a to i v mantinelech výkladu dané právní normy. Výše uvedené pak Ústavní soud vztáhl i na způsob svého rozhodování, kdy předkládané Stanovisko musí tyto principy ctít a nevytvářet tak nové překážky v nalézání spravedlivého řešení věci. Závěrem obecného výkladu pak Ústavní soud opětovně zdůraznil restituční rozměr projednávané věci, interpretační direktiv *ex favore restitutionis*,³²⁵ i připomínku, že to byl právě Ústavní soud, který otevřel cestu oprávněným osobám domáhat se uspokojení svého restitučního nároku, za určitých podmínek, i v rámci občanskoprávního řízení.

Ústavní soud opřel svůj názor ohledně pravomoci obecných soudů dělit pozemky v náhradových sporech o obecnou pravomoc těchto soudů dělit pozemky například v rámci žalob na zrušení a vypořádání spoluvlastnictví podle § 1143 občanského zákoníku a dále o argument *a contrario*, kdy by rozhodnutí o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví bylo v zásadě předurčeno územním rozhodnutím stavebního úřadu o dělení pozemku. Ústavní soud zcela odmítl aplikaci § 82 starého stavebního zákona mimo jeho působnost a jeho možnost určovat či omezovat pravomoc soudů v občanskoprávním řízení.³²⁶

Stanovisko odmítlo výklad uvedený v Nálezu ohledně poznámky pod čarou vztahující se k § 82 odst. 3 starého stavebního zákona. Dle Stanoviska poznámky pod čarou sice zlepšují orientaci v právním předpisu a slouží jako interpretační pomůcka, avšak nemohou, neurčí-li zákon jinak, sama o sobě omezit výklad daného ustanovení ani stanovit závazná pravidla chování. Příkře pak Ústavní soud ve Stanovisku zkritizoval výklad uvedený v Nálezu, který omezil odkaz na jiný právní předpis dle poznámky pod čarou pouze na zákon o pozemkových úpravách.

Stanovisko bylo zásadní zejména ve dvou ohledech. Tím prvním bylo definitivní potvrzení pravomoci obecných soudů dělit v rámci náhradových žalob pozemky bez ingerence stavebních úřadů, kdy výklad termínu *jiný právní předpis* v ustanovení § 82 odst. 3 starého stavebního zákona je vztažen krom zákona o pozemkových úpravách i na zákon o půdě.

³²⁵ Tento princip též mimo jiné stanovuje, že je-li možno otázku v rámci restitučního řízení vyložit více způsoby, respektive, jde-li řešit určitý problém v rámci restitučního řízení různě, má dostat přednost takový způsob a řešení, které je ve prospěch oprávněné osoby.

³²⁶ Bod 29 Stanoviska: „(...) Navíc není možné, aby při vypořádání spoluvlastnictví obecné soudy měly pravomoc rozhodnout o dělení pozemku na základě přiloženého geometrického plánu, a v řízení o nahrazení projevu vůle k převodu náhradních pozemků dle zákona o půdě nikoliv.“

Tento výklad a postup je z pohledu autora správný a logicky odůvodněný, a to zejména s ohledem na restituční rozměr dané problematiky, kdy je třeba mít na paměti účel restitučních právních norem, kterým je, mimo jiné, zejména zmírnění majetkových křivd napáchaných minulým režimem. Vázat převoditelnost části pozemku na rozhodnutí stavebního úřadu, o které, *nota bene*, může požádat pouze pasivně legitimovaný účastník řízení, což je v přímém rozporu s jeho zájmy, působí zcela proti smyslu restitučních norem. Nutno dodat, že tento názor autora je v přímém kontrastu s disentaním stanoviskem ke Stanovisku, kdy se v jeho závěru doslova uvádí: „Bohužel, většina pléna Ústavního soudu, ač v průběhu projednání návrhu stanoviska opětovně upozorňována na tento zásadní omyl, oslněna restituční povahou sporu, k nápravě nepřistoupila.“

Druhým, z pohledu autora neméně důležitým bodem Stanoviska, je potvrzení, že princip *ex favore restitutionis* se uplatní nejen u konkrétních ustanovení restitučních norem, ale u jakýchkoli ustanovení právních předpisů, které se v rámci restitučních řízení aplikují.

Ačkoli Ústavní soud vyložil, že obecné soudy jsou oprávněny rozhodovat o dělení pozemků v rámci náhradových žalob, i tato dělení mají svá omezení. Nově vzniklé pozemky musí nadále naplňovat kritérium vhodnosti převodu na oprávněnou osobu.³²⁷

Dalším mantinelem dělení pozemků v rámci náhradových žalob je pak nemožnost dělit pozemek pouze z důvodu chyb v katastrálním operátu.³²⁸ V daném řízení se jednalo o pozemek, na kterém se skutečná cesta nacházela převážně na jiných pozemcích nežli restituentem požadovaných, avšak restituentem požadovaný pozemek „přetínala“. Jednalo se o chybu v katastrálním operátu, kterou se restituent pokoušel oddělením napravit.³²⁹ Takový postup byl ovšem soudy odmítnut s odkazem, že restituční řízení nemůže sloužit k tomu, aby se jím opravovaly chyby v katastrálním operátu.³³⁰

Ačkoli samotná pravomoc obecných soudů dělit pozemky v rámci náhradových žalob je v zásadě neomezená, nelze opomenout fakt, že příslušné stavební úřady disponují odborností i aparátem pro posouzení vhodnosti dělení pozemku jako takového.

³²⁷ K tomu blíže podkapitola 7.11.

³²⁸ Srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 19. 2019, č. j. 61 Co 154/2019 – 1006, bod 12.

³²⁹ Jednalo se o pozemek parc. č. 411/1 v k. ú. Bdeněves.

³³⁰ Soud dále poznamenal, že dělením by navíc vznikly pozemky takových tvarů a výměr, které by nebyly vhodné k zemědělskému obhospodařování. Toto je samo o sobě odvážné tvrzení, kdy obhospodařovatelnost pozemku v zásadě nesouvisí s jeho tvarem a velikostí.

Lze pak doporučit, aby si oprávněná osoba, žádá-li převod pouze části pozemku, opatřila stanovisko příslušného stavebního úřadu ohledně dělení daného pozemku, kdy toto stanovisko může mít zásadní roli při posuzování vhodnosti převodu nově vzniklého pozemku ze strany soudu. Pochopitelně není vyloučeno, aby o vydání takového stanoviska požádal i Státní pozemkový úřad za účelem podpory svého tvrzení ohledně nevhodnosti daného pozemku k převodu na oprávněnou osobu, respektive jeho dělení.

Závěrem je vhodné dodat, že převodní překážka se může dotýkat i velmi malé části pozemku, kvantitativně například jeho 1 % či 2 % výměry. Ačkoli obecné soudy v určitých případech inklinují k „přimhouření oka“ nad daným faktem, a to s ohledem na zcela minimální zasažení pozemku, Nejvyšší soud se k věci vyjádřil poměrně přísně, a to například v rozsudku ze dne 8. 10. 2020, sp. zn. 28 Cdo 2910/2020. Nejvyšší soud zopakoval, že dospějí-li obecné soudy k závěru, že určitou část požadovaného pozemku na oprávněnou osobu není možné převést, nevylučuje to převod zbývající překážkou převodu „nezasažené“ části. *A contrario*, Nejvyšší soud uzavřel, že jako pozemek vhodný k převodu na oprávněnou osobu není pozemek stížen překážkou převodu, bez ohledu na to, jak malé části pozemku se překážka převodu týká. V situaci, kdy oprávněné osoby mají možnost žádat jen o části pozemků, je takový výklad bezesporu ospravedlnitelný, na rozdíl od situace, kdy sebemenší překážka převodu vydala oprávněnou osobu na milost či nemilost Státního pozemkového úřadu ohledně podání žádosti o rozdělení pozemku. Navíc, soudy v určitých případech nahrazují oprávněným osobám náklady na vyhotovení geometrických plánů v rámci nákladů řízení, jsou-li tyto úspěšné.

7.9. Absence přednostních práv jiných osob

Převoditelnost požadovaného náhradního pozemku na oprávněnou osobu může být vyloučena z důvodu existence určitého typu práv třetích osob k předmětnému pozemku. V praxi se nejčastěji bude jednat o právo vlastnické a předkupní. Judikatura je dále ustálena v názoru, že nájemní a pachtovní práva třetích osob nejsou překážkou převodu pozemku na oprávněnou osobu.³³¹ Tato práva při převodu náhradního pozemku přechází na oprávněnou osobu jako pronajímatele, případně propachtovatele.

³³¹ I z tohoto závěru lze učinit určité výjimky, a to například za situace, kdy k pozemku třetí osoby bude zajištěn přístup pouze přes požadovaný náhradní pozemek, a to na základě nájemní smlouvy. V případě převodu náhradního pozemku zatíženého nájemním právem na oprávněnou osobu a následné výpovědi z nájmu by

7.9.1. Vlastnické právo

Ačkoli se na první pohled může zdát, že existence vlastnického práva k pozemku ve prospěch třetí osoby je prakticky vyloučena, není tomu tak. V praxi dochází k situacím, kdy dvě různé oprávněné osoby usilují o tentýž náhradní pozemek, přičemž ne vždy je v daných řízeních ze strany státu (SPÚ) upozorněno, že předmětem jiného řízení je tentýž náhradní pozemek. V situaci, kdy je pozemek pravomocně vydán jedné oprávněné osobě, nelze ho pochopitelně vydat jiné oprávněné osobě. Je nutno si ovšem uvědomit, že mezi právní mocí rozhodnutí a podáním návrhu na vklad vlastnického práva ve prospěch „úspěšné“ oprávněné osoby může uplynout několik týdnů a v krajních případech i několik měsíců. S ohledem na judikaturu Nejvyššího soudu, která rozsudky o nahrazení projevu vůle v náhradových žalobách považuje za konstitutivní rozhodnutí, přičemž vlastnické právo oprávněné osoby vzniká již právní mocí daného rozhodnutí, stává se okamžikem právní moci rozhodnutí pozemek nepřevoditelný na jiné oprávněné osoby. Pochopitelně je nutné, aby stát (SPÚ) tuto okolnost v řízení namítl a doložil. V opačném případě může dojít ke zcela nežádoucí situaci, kdy je totožný pozemek vydán vícero oprávněným osobám současně. Obě oprávněné osoby pak mají pravomocné rozhodnutí a dochází ke kolizi vlastnických práv. Z povahy věci a judikatury Nejvyššího soudu by měla být rozhodujícím okamžikem právní moc daného rozhodnutí. Tímto se ovšem zcela neřídí katastrální úřad, pro který je naopak podstatný okamžik podání návrhu na vklad vlastnického práva. Celá situace, pokud se oprávněné osoby nedohodnou jinak, pak nevyhnutelně vyústí v řízení na určení vlastnického práva té či oné oprávněné osoby.

7.9.2. Předkupní právo

Předkupní právo na požadovaném náhradním pozemku může váznout z různých důvodů. Jak se podává z § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě, lze převést i pozemky, na kterých jsou určité typy staveb.³³² Vlastníci těchto staveb mají ve smyslu § 3056 občanského zákoníku předkupní právo k pozemku, na kterém stojí.³³³ Při převodu na oprávněnou osobu, jakožto

mohl takový přístup k pozemku třetí osoby zaniknout. Za této situace by existence nájemního vztahu mohla dát vzniknout překážce převodu. Tuto překážku převodu by samozřejmě bylo možné podřadit i pod absenci „nových“ problému při hospodaření s pozemkem, kdy by následně mohlo být ze strany třetí osoby žalováno právo nezbytné cesty.

³³² Stavby movité, dočasné, jednoduché nebo drobné.

³³³ Tato situace pochopitelně opravňuje i k postupu dle § 10 zákona o SPÚ.

převodu formálně bezúplatnému,³³⁴ se dané předkupní právo neuplatní, nicméně oprávněná osoba je následně omezena v jeho dalším prodeji právě zákonným předkupním právem oprávněné osoby podle § 3056 občanského zákoníku. Učinit závěr, že z důvodu existujícího předkupního práva vlastníka dočasné, jednoduché nebo drobné stavby na pozemku, je tento pozemek na oprávněnou osobu nepřevoditelný, by bylo předčasné. Jedná se nicméně o další okolnost, která v souhrnu s dalšími okolnostmi může požadovaný náhradní pozemek klasifikovat jako k převodu na oprávněnou osobu nevhodný.³³⁵

Dalším typem předkupního práva je právo obce či kraje dle § 101 starého stavebního zákona. Obec či kraj mají předkupní právo k pozemkům, které jsou určeny územním nebo regulačním plánem jako pozemky pro veřejně prospěšnou stavbu nebo plochy veřejného prostranství.

I v tomto případě nelze učinit závěr, že tato samotná okolnost musí nutně představovat překážku převoditelnosti, ale s ohledem na konkrétní skutkový stav bude tato skutečnost bezesporu podstatná pro posouzení převoditelnosti.

Existují i další předkupní práva, avšak jejich samotná existence je legislativou řešena co do otázky převoditelnosti speciálně. Jako příklad lze uvést předkupní právo státu dle § 61 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, k pozemkům na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a pozemkům souvisejícím s jeskyněmi. Na nepřevoditelnost těchto pozemků pak pamatuje přímo § 6 odst. 1 písm. f) zákona o SPÚ.

Lze uzavřít, že předkupní právo samo o sobě obvykle nepůsobí nepřevoditelnost daného pozemku, avšak jedná se o podstatnou okolnost pro její posouzení.

7.10. Vzájemná konkurence náhradových žalob

Následující podkapitola bude zaměřena na popis a analýzu vývoje situace, kdy je ke konkrétnímu náhradnímu pozemku uplatněno právo na jeho bezúplatný převod prostřednictvím náhradové žaloby ze strany více oprávněných osob, a které si tak vzájemně konkurují.

³³⁴ Reálně dochází k ponížení restitučního nároku oprávněné osoby o hodnotu pozemku.

³³⁵ KINDL, Tomáš, SVOBODA, Karel. § 3056 (Předkupní právo vlastníka pozemku a vlastníka stavby). In: ŠVESTKA, Jiří, DVORÁK, Jan, FIALA, Josef aj. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI, (§ 2521-3081)* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-5-19]. ASPI_ID KO89_f2012CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

S ohledem na dobu, která uplynula od účinnosti zákona o půdě, je logické, že počet, respektive výměra, vhodných náhradních pozemků postupně klesá tak, jak jsou průběžně jednotlivé restituční nároky oprávněných osob uspokojovány, státní půda privatizována, jakož i využívána způsobem, který legitimně brání jejímu převodu ve prospěch oprávněných osob. Tento aspekt pak pochopitelně zvyšuje pravděpodobnost, že tentýž pozemek bude jako náhrada zvolen více oprávněnými osobami.

Vývoj řešení konkurence náhradových žalob lze dnešní optikou rozdělit na tři fáze. První fází je období do 11. 11. 2020, kdy Nejvyšší soud svým rozsudkem ze dne 11. 11. 2020, sp. zn. 28 Cdo 2416/2020 změnil dosavadní způsob posuzování, respektive neposuzování konkurence náhradových žalob. Ona tehdejší praxe spočívala v prostém faktu, že pozemek byl převeden té oprávněné osobě, která dosáhla právní moci daného soudního rozhodnutí o převodu pozemku jako první. Zejména s ohledem na konstitutivní povahu náhradového rozsudku tak, jak ji dodnes vnímá Nejvyšší soud, se jednalo o velmi jednoduchý a v zásadě fungující mechanismus, kdy po právní moci prvního rozhodnutí k pozemku byly náhradové žaloby ostatních oprávněných osob zamítnuty pro ztrátu pasivní legitimace na straně státu.

Výše uvedený mechanismus byl sice jednoduchý, avšak do určité míry nespravedlivý pro ty oprávněné osoby, které se snažily vyřešit svůj restituční nárok jednou žalobou s velkým počtem vybraných náhradních pozemků. Takové řízení je ze své podstaty delší nežli řízení s malým počtem náhradních pozemků. Pokud dále určitá oprávněná osoba měla již svůj nárok posouzen Nejvyšším, případně i Ústavním soudem, další řízení této oprávněné osoby probíhají z podstaty rychleji, i když to není nutně pravidlem. V praxi tak docházelo k situacím, kdy oprávněná osoba, která podala svou první a rozsáhlou žalobu, ve smyslu počtu náhradních pozemků, na konci řízení, byla-li úspěšná, měla k dispozici mnohem menší počet náhradních pozemků původně v žalobě označených. Jinými slovy, v průběhu jejího prvního řízení získávaly ostatní oprávněné osoby postupně náhradní pozemky označené v její původní žalobě, jelikož dané oprávněné osoby byly schopny vést svá řízení efektivněji, respektive rychleji, a to jak z důvodu počtu požadovaných pozemků, tak i z důvodu „prosouzení“ svého restitučního nároku vyššími soudy.

Nejvyšší soud, patrně si vědom výše popsaného problému (nerovnováhy – nerovnosti), svým rozsudkem ze dne 11. 11. 2020, sp. zn. 28 Cdo 2416/2020 vyložil určitá rámcová pravidla pro posuzování konkurence náhradových žalob, čímž neformálně zahájil druhou fázi řešení

konkurenčních řízení. V daném rozhodnutí Nejvyšší soud jednak vyložil institut tzv. lepšího práva včetně vodítek, která oprávněná osoba má mít přednost při převodu požadovaného náhradního pozemku, tak i definitivně potvrdil, že vykonatelné předběžné opatření spočívající v zákazu dispozic s pozemkem ze strany státu nebrání jeho převodu jiné oprávněné osobě nežli té, která dané předběžné opatření navrhla.

Nejvyšší soud uložil nalézacím soudům komplexně zkoumat, které oprávněné osobě v případě konkurence svědčí „lepší právo“. Na tomto místě bude vhodné citovat právní větu daného rozhodnutí³³⁶ a následně ji podrobit analýze a kritickému hodnocení: „(...) *Významným (pro posouzení lepšího práva – pozn. autora) přitom může být zejména okamžik zahájení soudního řízení tím kterým z oprávněných, hospodářský význam požadovaného náhradního pozemku pro jednotlivé žadatele, výše jejich dosud neuspokojených restitučních nároků, doba, po niž jejich nároky zůstávají neuspokojeny, míra jejich aktivity ve veřejných nabídkách apod.; nelze vyloučit ani reálné rozdělení požadovaného náhradního pozemku mezi konkurenty.*“

Jak již bylo uvedeno výše, právní věta neformuluje kogentní pravidlo pro posouzení lepšího práva, ale podává prosté vodítko, jakým způsobem mají soudy postupovat při jeho posuzování. To vyplývá zejména z volby slov „významným“ a „může být zejména“.

Mezi jednotlivé aspekty k posouzení pak Nejvyšší soud příkladmo zařadil:

1. okamžik zahájení soudního řízení

Tento aspekt je obvykle prosazován zejména ze strany státu (SPÚ), který namítá nepřevoditelnost daného pozemku s ohledem na datum dřívějšího podání konkurenční žaloby. Jedná se o aspekt jednoduchý na posouzení, kdy dříve podaná žaloba je jasně určitelná.

2. hospodářský význam požadovaného náhradního pozemku pro jednotlivé žadatele

Otázka hospodářského významu je na posouzení již mnohem složitější. Současné oprávněné osoby již často nemají skutečný vztah k lokalitě, ve které se náhradní pozemky nacházejí. Lze si nicméně představit situaci, kdy daná oprávněná osoba již vlastní pozemky v dané lokalitě, například z důvodu jejich dřívějšího nabytí, ať již dědictvím, akvizicí či na základě dřívější

³³⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2020, sp. zn. 28 Cdo 2416/2020.

náhradové žaloby. V takovém případě by z pohledu autora bylo možné dovodit důležitější hospodářský význam té které oprávněné osoby. Dalším představitelným důvodem, který by zakládal větší hospodářský význam pro danou oprávněnou osobu, by mohly být budoucí plány oprávněné osoby s požadovaným náhradním pozemkem, respektive zdali má oprávněná osoba zájem pozemek či lokalitu dále rozvíjet či na pozemcích hospodařit, nebo je jejím účelem pouhé získání a následný prodej pozemků. Tyto jednotlivé motivace budou ovšem v rámci dokazování složitě doložitelné a zároveň lze jen obtížně ověřit, že jsou tyto důvody skutečné.

3. výše neuspokojených restitučních nároků

Tento aspekt je na první pohled jednoduchý, kdy favorizuje osobu s vyšším nevyčerpaným restitučním nárokem. Na druhou stranu si lze položit otázku, zdali má toto kritérium být bráno nominálně či procentuálně. Pokud si představíme oprávněnou osobu s původním nárokem 10 000 000 Kč, která disponuje aktuálně nárokem ve výši 1 000 000 Kč (dosáhla tedy již 90% uspokojení) proti osobě, která disponovala nárokem 1 500 000 Kč a která aktuálně disponuje nárokem 750 000 Kč (dosáhla tedy pouze 50% uspokojení), nelze z pohledu autora učinit jednoznačný závěr, že by měla být favorizována oprávněná osoba s nominálně vyšším restitučním nárokem.

4. doba, po níž restituční nároky zůstávají neuspokojeny

Toto kritérium je z pohledu autora zcela nefunkční. Jak již bylo uvedeno výše, restituční nárok vzniká právní mocí rozhodnutí o nevydání (původně) odňatých pozemků. Oprávněné osoby, kterým stát rozhodl o jejich restitučním nároku dříve, respektive se k nim *de facto* choval méně liknavě, tak na základě tohoto kritéria definovaného opět státem, byť mocí soudní, získávají výhodu nad jinými oprávněnými osobami, o jejichž restitučním nároku rozhodl stát z důvodu své liknavosti ještě později. Jedná se o kritérium, které oprávněné osoby mohou pouze těžko ovlivnit.

5. míra aktivity ve veřejných nabídkách

Toto kritérium je dle názoru autora práce též nelogické. Pokud stát eviduje restituční nárok oprávněné osoby v nesprávné výši, je tato z účasti ve veřejných nabídkách v zásadě vyloučena. Účast ve veřejných nabídkách tak pro ni postrádá smysl, nicméně uvedené

kritérium nutí oprávněné osoby k marným účastem ve veřejných nabídkách pouze za účelem naplnění předmětného kritéria.

Poslední alternativu, kterou Nejvyšší soud uvedl, je rozdělení pozemku mezi konkurující oprávněné osoby. Ačkoli se jedná z pohledu autora o zajímavou myšlenku, v praxi nebude mít pravděpodobně naplnění. K rozdělení by mělo dojít v situacích, kdy není možno posoudit, které oprávněné osobě svědčí lepší právo, a zároveň by pozemek musel být reálně rozdělitelný. Navíc je vysoce pravděpodobné, že konkurence nebude probíhat u jednoho soudního senátu, ale spíše u dvou různých soudních senátů, jejichž určitá kooperace by byla podmínkou pro řešení věci formou rozdělení pozemku. Těchto praktických problémů si byl patrně vědom i Nejvyšší soud, a proto tuto eventualitu formuloval v tom smyslu, že takové řešení pouze není vyloučeno.

6. další kritéria

Nejvyšší soud výslovně umožňuje zohlednění i dalších kritérií, která sám neuvádí. Některá z nich je vhodné uvést.

Z pohledu autora práce by měla mít lepší právo, respektive měl by být zohledněn aspekt, zdali ta která oprávněná osoba má svůj restituční nárok potvrzen Nejvyšším či Ústavním soudem, a to v případě, kdy tohoto stádia konkurující oprávněná osoba nedosáhla, případně se její restituční nárok jeví jako nejistý, byť jen v určité části. Je tomu tak zejména z důvodu, že není postaveno najisto, zdali, případně jak vysokým restitučním nárokem konkurující osoba vůbec disponuje.

Dalším důležitým aspektem by mělo být dle autora zohlednění, zda daná oprávněná osoba požaduje v lokalitě pouze jeden nebo více pozemků. Pokud konkurující oprávněná osoba žádá v dané lokalitě větší výměru, mělo by v tomto ohledu svědčit lepší právo právě jí. Tento aspekt je teoreticky podřaditelný pod „hospodářský význam“.

Co se týče praktického posuzování lepšího práva ze strany soudů, jedná se o nejproblematictější část celé věci. Posouzení lepšího práva vyžaduje aktivní komunikaci mezi jednotlivými soudními senáty. Daný senát musí ostatní senáty vyrozumět o okruhu požadovaných náhradních pozemků a v případě, že je nalezena konkurence, společně s jinými soudci posuzovat, které oprávněné osobě svědčí lepší právo. Autor práce se setkal s různými přístupy k dané problematice, ať již od jejího apriorního odmítnutí v tom smyslu,

že jednotliví soudci odmítali zkoumat aspekty lepšího práva napříč jednotlivými řízeními, tak i s existencí elektronického dokumentu, do kterého se jednotlivé požadované náhradní pozemky zaznamenávaly a následně interně posuzovaly.

Institut lepšího práva má i zajímavý procesní aspekt, kdy stát (SPÚ) obvykle netvrdí konkrétní skutečnosti lepšího práva jiné oprávněné osoby, ale pouze odkazují na předmětný soudní spis, který navrhuje k provedení důkazem. Tento postup není z pohledu autora správný, jelikož účastník by měl tvrdit konkrétní skutečnosti a nikoli pouze odkázat na mnohasetstránkový soudní spis s tím, že z něj vyplývá, respektive může vyplývat lepší právo jiné oprávněné osoby. Nutno dodat, že s postupující dobou soudci vyzývají SPÚ ke konkrétním tvrzením ohledně lepšího práva.

Jak lze uzavřít na základě výše podaného výkladu, institut lepšího práva v širokém komplexním pojetí přinesl nalézacím soudům další složitý okruh v rámci posuzování restitučních věcí. Ke komplikovaným otázkám existence restitučního nároku, liknavosti svévole a diskriminace ze strany státu vůči oprávněné osobě a posuzování převoditelnosti náhradního pozemku tak fakticky přibýlo posuzování síly restitučních nároků jednotlivých oprávněných osob. Za těchto okolností bylo velmi složité rozhodnout soudní spor tak, aby i při kvalitně odvedené práci soudce nebylo rozhodnutí napadnutelné z té či oné strany. Pravděpodobně i proto Nejvyšší soud v krátké době opět upravil posuzování lepšího práva, a to v rozsudku ze dne 4. 10. 2022, sp. zn. 28 Cdo 2121/2022, čímž otevřel třetí a zatím poslední fázi posuzování lepšího práva. Nutno dodat, že druhá a třetí fáze jsou částečně komplementární, a proto bylo ve výkladu ohledně druhé fáze hovořeno v přítomném čase, i když část pravidel z druhé fáze byla již Nejvyšším soudem modifikována.

Zmiňovaný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 10. 2022, sp. zn. 28 Cdo 2121/2022 upravil možnost zúžit posuzování lepšího práva na dva okruhy, a to na okamžik podání náhradové žaloby, případně na *hospodářský či jiný hodnotový význam zvoleného pozemku pro oprávněnou osobu (kupř. z důvodu, že jej již obhospodařuje, případně hospodaří na sousedících pozemcích)*.

Nejvyšší soud tato dvě měřítka uvádí jako „zásadní“, ale nevyklučuje ani odchylku, respektive zohlednění jiných okolností ve vztahu k posuzování lepšího práva. Faktem ovšem zůstává, že oproti pravidlům stanoveným v rozsudku ze dne 11. 11. 2020,

sp. zn. 28 Cdo 2416/2020 je okamžik podání žaloby, případně hospodářský význam, jasně favorizován. Mají-li převážit jiné aspekty, měly by být oproti favorizovaným v „*mimořádné intenzitě*“. Na tomto místě ovšem nutno upozornit na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 9. 2023, sp. zn. 28 Cdo 2462/2023, které řešilo konkurenci žalob ke stejnému náhradnímu pozemku podaných v rozmezí pouhých čtyř hodin. Nejvyšší soud uzavřel, že pokud se nalézací soudy vypořádaly s hodnocením lepšího práva jinak, své závěry odůvodnily, není důvod „*odvolacímu soudu vytýkat, že striktně nelpěl na upřednostnění časového hlediska, nadto v situaci, kdy jeho naplnění v posuzované věci hovořilo ve prospěch jiných oprávněných osoby zcela nevýznamně a kdy žalobci v přítomné věci zcela zjevně nesledovali (sledovat nemohli) cíl domoci se uspokojení svého restitučního nároku převodem pozemku, o který již dříve požádaly jiné osoby.*“³³⁷ Nejvyšší soud dále podtrhnul, že posuzování lepšího práva je značně individuální a tím způsobem je nutné ho i posuzovat – jednotlivě a na základě konkrétních skutkových zjištění. Tímto Nejvyšší soud do určité míry zjemnil své paradigma uvedené v rozsudku ze dne 11. 11. 2020, sp. zn. 28 Cdo 2416/2020, byť jeho nosné důvody zůstaly z pohledu autora zachovány.

Ačkoli určitým způsobem překotný vývoj posuzování - respektive v první fázi neposuzování - lepšího práva přinesl zejména soudům další složitý aspekt k rozhodování, jeho současné vyústění ve fázi tři lze ovšem považovat za pochopitelné i správné. Ve prospěch fáze jedna hovoří její úplná jednoduchost. Na druhou stranu, nejednalo se o spravedlivý systém mezi oprávněnými osobami navzájem, kdy restituční, kteří měli „prosouzený“ restituční nárok a prostředky k vedení více sporů, byli ve značné výhodě oproti ostatním. Pokud by posuzování setrvalo ve fázi dvě a podařilo by se skutečně komplexně hodnotit, které oprávněné osobě svědčí lepší právo, jednalo by se o systém nejspravedlivější. Tento systém ovšem narážel na samotné technické hranice možností soudního přezkumu. Lze tedy uzavřít, že systém posuzování lepšího práva v jeho třetí fázi je přijatelným kompromisem. Modifikace fáze tři usnesením Nejvyššího soudu ze dne 19. 9. 2023, sp. zn. 28 Cdo 2462/2023 dává soudům větší možnost zohlednit i jiné aspekty lepšího práva než okamžik podání náhradové žaloby. Nenaleznou-li je soudy nebo jsou-li aspekty vyrovnané, mají soudy stále možnost využít obecného korektivu okamžiku podání náhradové

³³⁷Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 9. 2023, sp. zn. 28 Cdo 2462/2023, bod. 9.

žaloby. Z pohledu autora se jedná o systém funkční, přičemž jeho největší potenciální riziko spočívá v další překotné změně výkladu lepšího práva ze strany Nejvyššího soudu.

Na tomto místě vhodno připomenout, že do konkurence ohledně nároku na konkrétní náhradní pozemek se nedostávají jen oprávněné osoby navzájem, ale i oprávněné osoby a žadatelé ve smyslu § 10 zákona o SPÚ. I touto specifickou konkurencí se soudy musejí při svém rozhodování ve smyslu vhodnosti zabývat. K tomu blíže podkapitoly 7.5.10. až 7.5.14.

7.11. Kritérium vhodnosti v užším slova smyslu

Na úvod této podkapitoly je nutno připomenout, že pojem „vhodnost“, ve smyslu vhodnosti náhradního pozemku k převodu oprávněné osobě tak, jak ho vykládá Nejvyšší soud, je širší oproti výkladu pojmu „vhodnost“ podanému níže. Nejvyšší soud vnímá vhodnost jako esenciální vlastnost určitého pozemku, má-li být tento převeden oprávněné osobě na základě náhradové žaloby. *A contrario*, oprávněné osobě nemá být převeden pozemek nevhodný. Pod pojem vhodnosti Nejvyšší soud podřazuje všechny pozitivní i negativní podmínky, respektive vlastnosti, kterými daný pozemek musí disponovat (např. zemědělská obhospodařovatelnost) a které naopak mít nesmí (např. nesmí být k pozemku uplatněno právo na převod dle jiného právního předpisu). Má-li zvolený náhradní pozemek splněny všechny pozitivní podmínky (vlastnosti) a absentují-li všechny negativní podmínky (vlastnosti), učiní soud skutkový závěr, že se jedná o pozemek vhodný pro účely uspokojení restitučního nároku oprávněné osoby mimo systém veřejných nabídek dle § 11a zákona o půdě.

V této práci bude dále pracováno s pojmem vhodnosti, z důvodu systematiky, v užším slova smyslu. Pokud by byl výklad prováděn ohledně pojmu vhodnosti tak, jak ji vnímá Nejvyšší soud, byl by výklad nepřehledný, jelikož vhodnost je v zásadě jediným, zcela obecným a zároveň ultimátním kritériem pro převod oprávněné osobě. V následujícím výkladu bude kritérium vhodnosti vztaženo pouze na aspekty, které nebyly podrobeny dřívějšímu výkladu, tedy na otázku zemědělské obhospodařovatelnosti pozemku a absenci potenciálních „nových“ problémů při hospodaření s pozemkem ze strany oprávněné osoby.

7.11.1. Zemědělská obhospodařovatelnost pozemků

Podmínka zemědělské obhospodařovatelnosti³³⁸ náhradních pozemků vychází z preambule zákona o půdě.³³⁹ Není tedy účelem vydání jakýchkoli pozemků, ale pouze pozemků, které jsou zemědělsky obhospodařovatelné a jejich vydání je s to naplnit cíle zákona o půdě, tedy *zlepšení péče o zemědělskou a lesní půdu a upravit vlastnické vztahy k půdě v souladu se zájmy hospodářského rozvoje venkova i v souladu s požadavky na tvorbu krajiny a životního prostředí.*

Pro posouzení tohoto kritéria není rozhodná evidence v katastru nemovitostí, ale skutečné faktické posouzení možnosti daný pozemek zemědělsky využívat. V praxi běžně dochází k vydání pozemků oprávněným osobám, které jsou v katastru nemovitostí vedeny jako ostatní plocha či ostatní komunikace za podmínky, že na nich probíhá nebo v budoucnu může probíhat zemědělská činnost. Tedy, i pozemek evidovaný kupříkladu jako orná půda může být neobhospodařovatelný z důvodu existence faktické komunikace (cesty) na jeho povrchu.

Dřívější judikatura³⁴⁰ posuzovala nejen obhospodařovatelnost objektivní,³⁴¹ ale i subjektivní.³⁴² Tento přístup je však již v současné době překonán, a to zejména s ohledem na náhradní pozemky. Posun nastal pravděpodobně s ohledem na fakt, že většina oprávněných osob se již reálně zemědělské činnosti nevěnuje a požadavek na následné reálné hospodaření na vydaných pozemcích je v dnešní době nepřiměřeně přísný. Na druhou stranu, tento požadavek se nově projevuje u posuzování tzv. lepšího práva, kdy reálné hospodaření na okolních pozemcích, případně přímo na pozemku náhradním³⁴³ může být okolností pro překonání časového hlediska (okamžik podání žaloby).³⁴⁴

³³⁸ Podmínka zemědělská obhospodařovatelnosti samozřejmě musela být naplněna i pro účely restitucí původním vlastníkům, nicméně tato práce se zabývá zejména restitucí pozemků náhradních.

³³⁹ „*Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky ve snaze 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, se usneslo na tomto zákoně.*“

³⁴⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. 28 Cdo 592/2013. V daném rozhodnutí Nejvyšší soud shledal požadované pozemky za k převodu nevhodné, jelikož žalobci byli nezletilí a pravděpodobně tedy neschopní pozemky obhospodařovat.

³⁴¹ Zdali je pozemek fakticky zemědělsky využitelný.

³⁴² Zdali je daný konkrétní žadatel (žalobce) schopen pozemek obhospodařovat.

³⁴³ Například na základě pachtovní či nájemní smlouvy.

³⁴⁴ K tomu blíže podkapitola 7.10.

V současné době je posuzování zemědělské obhospodařovatelnosti poměrně mírné a flexibilní. Pokud lze učinit závěr, že pozemek je využitelný k jakékoli myslitelné zemědělské činnosti, je podmínka zemědělské obhospodařovatelnosti naplněna. Určité problémy pro posouzení činí zemědělské pozemky v intravilánech obcí. Tyto jsou obvykle menší výměry, v katastru nemovitostí vedeny jako zahrady a často zařazeny příslušnými územní plány obcí do ploch pro výstavbu. I u těchto pozemků lze ovšem zpravidla učinit závěr o jejich zemědělské obhospodařovatelnosti. Je tomu tak z důvodu, že lze-li si představit, že na daném pozemku bude záhon se zeleninou, je pozemek zemědělsky využitelný a v tomto ohledu na oprávněnou osobu převoditelný.

S otázkou zemědělské obhospodařovatelnosti se velmi dobře vypořádal Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 4. 10. 2022, sp. zn. 28 Cdo 2658/2022. Státní pozemkový úřad namítal, že požadované náhradní pozemky nelze zemědělsky obhospodařovat. Pozemky byly porostlé stromy a náletovými dřevinami a byly v blízkosti rodinných domů. Navíc byly pozemky územním plánem označeny jako „plochy přírodní“, tedy nikoli určené ke „standardnímu“ zemědělskému využití. Nejvyšší soud v projednávané věci uznal, že ačkoli jsou pozemky vedeny v katastru nemovitostí jako orná půda, tomuto účelu v daném případě neslouží, jelikož jsou porostlé stromy. Tento stav nepovažoval ale za nezvratný, přičemž doplnil, že zemědělskou povahu mohou mít i pozemky zatravněné. Blízkost rodinných domů pak Nejvyšší soud označil za zcela irelevantní a vymezení pozemků v ploše přírodních ploch dle územního plánu za nepředstavující jakoukoli zákonnou či judikaturní překážku pro převod. Citované rozhodnutí jasně ukazuje perspektivu, s jakou Nejvyšší soud na kritérium zemědělské obhospodařovatelnosti hledí – není podstatné, zdali je pozemek zemědělsky obhospodařován, ale zdali je teoreticky možné, aby byl zemědělsky využíván, a to jakýmkoli představitelným (zemědělským) způsobem.³⁴⁵

³⁴⁵ V judikatuře lze nalézt i určité krajní výjimky, kdy teoreticky obhospodařovatelné pozemky byly nevydány z důvodu jejich pravděpodobné budoucí neobhospodařovatelnosti. Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. 5. 2016, sp. zn. 28 Cdo 4400/2015. V projednávaném případě se jednalo o pozemky s ložisky šterkopísku, ke kterým bylo vydáno rozhodnutí báňského úřadu, které zakazovalo činnosti omezujících dobývání ložiska a investic do půdy (zúrodňovacích, melioračních a jiných opatření), což prakticky vyloučilo možnost využívat pozemky k zemědělským účelům.

7.11.2. Absence potenciálních jiných problémů při hospodaření s pozemkem ze strany oprávněné osoby

Pod touto kategorií převodních překážek lze nalézt poměrně široké spektrum důvodů jejich vzniku. Jedná se z pohledu autora o zbytkovou množinu převodních překážek, které kladou důraz nikoli na samotnou otázku, zdali je pozemek na oprávněnou osobu převoditelný, ale spíše na situaci budoucí, tj. co se bude pravděpodobně dít s náhradním pozemkem po jeho převodu na oprávněnou osobu. Panuje-li dle názoru soudu důvodná obava, že převedením náhradního pozemku vzniknou nové problémy, které budou muset být v krajním případě řešeny soudní cestou, umožnil Nejvyšší soud svým usnesením ze dne 18. 9. 2014, sp. zn. 28 Cdo 2462/2014 nepřevést oprávněné osobě ani takový pozemek, který formálně podmínky převodu splňuje. Mezi nejčastější důvody, které lze podřadit pod tuto překážku převodu, patří absence přístupu k pozemku, žádost o spoluvlastnický podíl na pozemku a potenciální spory s obcemi.

7.11.3. Přístup k pozemku

Možnost přístupu k pozemku je důležitá z toho důvodu, že v případě jeho absence a nezajištění přístupu dohodou s vlastníky okolních nemovitostí se vlastník pozemku (oprávněná osoba) bude jeho zajištění domáhat soudní cestou. Tato situace je z pohledu soudu rozhodujícího o náhradové žalobě nežádoucí, jelikož jedním soudním rozhodnutím (vydáním náhradního pozemku oprávněné osobě) bude položen základ sporu nového, tj. o nezbytnou cestu³⁴⁶. Podmínkou pro vydání náhradního pozemku je tak přístup z veřejné komunikace, případně za určitých podmínek i přes pozemky ve smyslu § 63 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů,³⁴⁷ přičemž i u pozemků dle § 63 odst. 2 tohoto zákona existují výjimky uvedené v odstavci 3 téhož

³⁴⁶ DVOŘÁK, Jan, SRBOVÁ, Alena, TOMSOVÁ, Alena. § 1029 [Právo nezbytné cesty]. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef aj. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek III, (§ 976-1474)* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-5-19]. ASPI_ID KO89_c2012CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

³⁴⁷ Pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby, pokud tím nezpůsobí škodu na majetku či zdraví jiné osoby a nezasahuje-li do práv na ochranu osobnosti či sousedských práv.

ustanovení.³⁴⁸ Lze tedy shrnout, že pozemky bez zajištěného přístupu nejsou, byť nikoli bez dalšího,³⁴⁹ k převodu na oprávněné osoby vhodné.

Odlišná je situace, kdy přístup k požadovanému pozemku fakticky existovat bude, například k pozemku povede polní cesta, avšak ta bude v soukromém vlastnictví. Tato situace by převodu na oprávněnou osobu bránit neměla, jelikož taková cesta bude pravděpodobně spadat do kategorie veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 zákona o pozemních komunikacích. I z této situace bude existovat výjimka, a to v případě, že by účelová komunikace procházela uzavřeným prostorem či objektem.³⁵⁰

Specifickým případem pak je, když by vydáním pozemku oprávněné osobě zanikl přístup třetím osobám k jejich pozemkům. I v takovém případě bude takový převod nevhodný, nicméně řešitelný například oddělením nutné cesty formou geometrického plánu.

7.11.4. Žádost o převod spoluvlastnického podílu

Pokud oprávněná osoba žádá o převod pouze spoluvlastnického podílu na pozemku, je nutno rozlišit dvě základní situace. První situací je pozemek, který zcela vlastní stát. Druhou situací je pak pozemek, kde stát vlastní pouze spoluvlastnický podíl a zbylý spoluvlastnický podíl vlastní třetí osoba.

Pokud oprávněná osoba požaduje vydání spoluvlastnického podílu na pozemku, který je celý ve vlastnictví státu, lze uzavřít, že se bude jednat o pozemek nevhodný. Spoluvlastnictví s sebou neoddělitelně nese právo na zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví, což v krajním případě vyústí v další soudní spory.³⁵¹ Snaha o získání pouhých podílů na pozemcích je v dnešní době spíše historickým reliktem, kdy existovala snaha určitých oprávněných osob získat vydáním spoluvlastnického podílu předkupní právo, které již v dnešní době v zásadě neexistuje. Pokud by se o toto pokusila oprávněná osoba za dnešní situace, vystavuje se riziku, že soud této oprávněné osobě vydá pozemek celý,

³⁴⁸ Právo vstupu se nevztahuje na zastavěné či stavební pozemky, dvory, zahrady, sady, vinice, chmelnice a pozemky určené k faremním chovům zvířat. Orná půda, louky a pastviny jsou z oprávnění vyloučeny v době, kdy může dojít k poškození porostů či půdy nebo při pastvě dobytka.

³⁴⁹ Lze si představit situaci, kdy oprávněná osoba v rámci řízení o náhradové žalobě doloží soukromoprávní souhlas s přístupem na požadovaný náhradní pozemek přes sousední pozemek.

³⁵⁰ Ustanovení § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

³⁵¹ VYCHOPĚŇ, Martin. § 1140 [Oddělení ze spoluvlastnictví]. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef aj. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek III, (§ 976-1474)* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-5-19]. ASPI_ID KO89_c2012CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

bude-li její restituční nárok k tomuto postačovat a pozemek bude ve svém celku převoditelný. Je tomu tak z důvodu, že náhradová žaloba je řízením ve smyslu § 153 odst. 2 o. s. ř., kdy soud může účastníkovi přisoudit více, než čeho se domáhá.

Pokud se pozemek nachází ve spoluvlastnictví státu a třetí osoby, lze mít požadavek oprávněné osoby na převod spoluvlastnického podílu za v zásadě legitimní, a to zejména s ohledem na faktické zrušení předkupního práva v případě spoluvlastnických podílů. Výsledný stav po vydání pozemku oprávněné osobě je v zásadě totožný, jako před ním, kdy pozemek bude vlastnit stejný počet spoluvlastníků. Tento pohled ovšem neshledává Nejvyšší soud, který ve svém rozsudku ze dne 10. 2. 2020, sp. zn. 28 Cdo 4185/2019 zrušil rozhodnutí nižších instancí s odůvodněním, že je nutno pečlivě zkoumat možnost hospodaření s pozemkem v situaci po jeho vydání oprávněné osobě. Toto posouzení by mělo primárně směřovat k zjištění, zdali jsou představy o budoucím osudu pozemku třetí osoby (spoluvlastníka pozemku) a oprávněné osoby rámcově v souladu. Odlišná situace nastane pravděpodobně v případě, kdy spoluvlastnický podíl státu na pozemku bude více než 50 % a oprávněná osoba tak získá majoritu a tím pádem i silnější oprávnění rozhodovat v určitých záležitostech sama. Nelze ovšem vyloučit, že ani v takovém případě neshledá soud daný podíl na pozemku k převodu na oprávněnou osobu za vhodný.

8. Restituční tečky a budoucí vývoj restitucí de lege ferenda

Současný stav, kdy některé oprávněné osoby usilují o převod náhradních pozemků mimo režim veřejných nabídek dle § 11a zákona o půdě, není optimální a mělo by se jednat o postup mimořádný. Toho si je a byl vědom i stát a i proto učinil do současné doby dva zásadní pokusy, kterými se snažil proces restitucí moderovat. Pro tyto kroky se vžilo označení „první a druhá restituční tečka“.

Obsahem této kapitoly bude stručný rozbor první a druhé restituční tečky, kdy jejich okolnosti, závěry, důvody a dopady budou využity při úvaze, jakým způsobem se budou restituice dle zákona o půdě v České republice dále vyvíjet a jakou úlohu by v tom stát měl a mohl zastávat.

8.1. První restituční tečka

První pokus omezit právo na převod náhradních pozemků za pozemky v restituci nevydaných proběhl v roce 2003, a to přijetím zákona č. 253/2003 Sb.³⁵² Důvodem pro přijetí tohoto zákona byla snaha o maximální zjednodušení postupu realizace převodu státní půdy, přičemž jedním z kroků mělo být i odstranění problému nevypořádaných restitucí. Ty měly být po přijetí první restituční tečky co do vydávání náhradních pozemků značně omezeny, zejména časově, přičemž po uplynutí předpokládaných lhůt měla být v zásadě poskytována pouze finanční náhrada.³⁵³

Hlavním prezentovaným důvodem pro přijetí zákona č. 253/2003 Sb. byl fakt, že nároky oprávněných osob na náhradní pozemky byly uspokojovány velmi pomalu. Celý restituční proces tak byl prodlužován a přijetím zákona č. 253/2003 Sb. měl být vytvořen určitý tlak na oprávněné osoby, aby své nároky prostřednictvím náhradních pozemků uspokojily.

³⁵² Zákon, kterým se mění zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 253/2001 Sb., a některé další zákony, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 253/2003 Sb.“).

³⁵³ Ustanovení § 13 odst. 6 a 7 zákona o půdě ve znění zákona č. 253/2003 Sb.: „(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.“
Čl. VI zákona č. 253/2003 Sb.: „Pokud rozhodnutí Pozemkového úřadu nabylo právní moci anebo nárok na převod byl uplatněn před účinností tohoto zákona, lhůta pro převod pozemku končí dnem 31. prosince 2005.“

Neučinily-li by tak, měly být odkázány na finanční náhradu, čímž by došlo k odblokování státní půdy pro její další privatizaci.

Předmětná novela byla napadena skupinou poslanců a senátorů u Ústavního soudu, který nálezem ze dne 13. 12. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 6/05 první restituční tečku ve vztahu k tzv. prvorestituentům³⁵⁴ zrušil. První restituční tečka tak zůstala v platnosti pouze vůči postupníkům restitučních nároků, kteří právo na vydání náhradních pozemků v zásadě ztratili.³⁵⁵ Pro dokreslení situace je vhodné uvést, že bylo častou situací, že restituční nároky byly v rámci jedné rodiny nikoli darovány, ale převáděny za symbolickou úplatu. První restituční tečka, respektive její zrušení, tak vneslo (nejen) do těchto vztahů další nejasnosti.

Svůj nálezný Ústavní soud postavil na východiscích, které se z větší části shodovaly s argumentací navrhovatelů. Stanovení lhůty pro převod náhradních pozemků nepovažoval Ústavní soud samo o sobě za protiústavní, avšak konkrétní okolnosti – slovy Ústavního soudu – kontextuální posouzení ústavnosti zákonné lhůty již za ústavně-konformní neshledal. Uzákoněnou lhůtu, respektive právní úpravu označil za nepřiměřenou (příliš krátkou), svévolně určenou a zejména vytvářející nerovnost dvou skupin subjektů.³⁵⁶

Ústavní soud v nálezu dále zkritizoval procesní nastavení vydávání náhradních pozemků, a to v tom smyslu, že toto není efektivní a oprávněné osoby se jen obtížně mohou domoci převodu náhradních pozemků. Stanovení propadné lhůty pro jejich převod je pak v tomto ohledu protiústavní. Závěrem Ústavní soud dovedl, že aplikace první restituční tečky na postupníky je ústavně-konformní, a to s odkazem na fakt, že se jedná o obchodní činnost, která s sebou sice může přinášet ekonomické výhody (zisk), avšak na druhé straně s sebou nese i rizika, například ve formě změny právního prostředí.

³⁵⁴ Prvorestituenty jsou myšleny oprávněné osoby a jejich dědicové. Jedná se o skupinu osob rozdílnou od tzv. postupníků, na které byly restituční nároky za úplatu prvorestituenty převáděny.

³⁵⁵ I z této konstrukce existovaly výjimky. V případě, že postupník skupoval restituční nároky nikoli ze spekulativních důvodů (získání státní půdy a její následný prodej), ale z důvodů získání další půdy k zemědělskému využití v rámci vlastní zemědělské činnosti, právo na vydání náhradních pozemků za splnění dalších okolností mohlo být zachováno. Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2007, sp. zn. 28 Cdo 436/2007.

³⁵⁶ V daném nálezu viděl Ústavní soud nerovnost mezi oprávněnými osobami, kterým se otevřela možnost získat náhradní pozemky nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/94 a sp. zn. Pl. ÚS 24/97, tedy později nežli jiným oprávněným osobám, čímž vznikla nerovnost mezi totožnými subjekty.

Z pohledu státu byla první restituční tečka úspěšná pouze minimálně, kdy došlo k omezení práva na převod náhradních pozemků pouze ve vztahu k postupníkům, a ani u těchto se nejednalo o jejich plnou množinu. I proto se stát pokusil o 13 let později omezit právo na převod náhradních pozemků podruhé.

8.2. Druhá restituční tečka

Zákon č. 185/2016 Sb.³⁵⁷ si kladl za cíl řešení té samé situace, jako zákon č. 253/2003 Sb., a zavedl tak tzv. druhou restituční tečku. Po více než 25 letech měly být ukončeny restituce formou vydávání náhradních pozemků a napříště (od 1. 7. 2018) měla být oprávněným osobám vyplácena pouze finanční náhrada.

Také přijetí zákona č. 185/2016 Sb. bylo napadeno skupinou senátorů u Ústavního soudu. Argumentace senátorů spočívala na několika bodech. V první řadě bylo upozorněno na to, že v téměř sto případech nebylo o restitučním nároku dané osoby vůbec rozhodnuto.³⁵⁸ Tyto osoby by tak byly o naturální kompenzaci zcela připraveny. Senátoři kritizovali systém veřejných nabídek dle § 11a zákona o půdě v tom smyslu, že jsou nedostatečné, a to jak z kvalitativního, tak kvantitativního hlediska. Kritiky se dočkal též Státní pozemkový úřad, který často oceňoval restituční nároky oprávněných osob nesprávně a ani po rozhodnutí vyšších soudů ohledně jednotlivých nároků svůj přístup jakkoli nezměnil a rozhodnutí nerefletoval. Ostatně, tento nešvar trvá do dnešní doby. Způsob procesní obrany Státního pozemkového úřadu v řízeních o nahrazení projevu vůle k převodu náhradních pozemků nezůstal také bez pozornosti – využívání obstrukcí, převodu nárokovaných náhradních pozemků na třetí osoby v průběhu řízení, předkládání obsáhlých vyjádření na poslední chvíli apod. Poslední za zmínku stojící výtkou byla absence přechodných ustanovení přijímané právní normy. Nebylo jasné, jakým způsobem ovlivní přijatý zákon již probíhající soudní řízení o vydání náhradních pozemků.

Hlavním bodem argumentace ovšem zůstala otázka potenciální nerovnosti mezi oprávněnými osobami, jejichž nárok se podařilo naturálně uspokojit, a těmi, kterým se to z důvodu přijetí zákona č. 185/2016 Sb., nikoli jejich vinou, nepodaří. Finanční náhrada

³⁵⁷ Zákon 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 (dále jen „zákon č. 185/2016 Sb.“).

³⁵⁸ Ve smyslu rozhodnutí, zdali je daná osoba osobou oprávněnou, zdali se jí původní pozemek vydává či nikoli a zdali v případě nevydání má daná osoba právo na pozemek náhradní.

dle § 28a zákona o půdě přitom nebyla jakkoli modifikována (zvýšena), a to navzdory tomu, že sám Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. II. ÚS 4139/16 vyložil, že zákonná výše náhrady je již s ohledem na plynutí času neakceptovatelná a má být naproti tomu poskytována v *rozumné a přijatelné* výši.

Ústavní soud věc posoudil a ustanovení zákona č. 185/2016 Sb. týkající se zavedení (druhé) restituční tečky svým nálezem ze dne 19. 6. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 35/17-1, zrušil.³⁵⁹ Ústavní soud zrekapituloval východiska a důvody, pro které svým nálezem ze dne 13. 12. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 6/05, zrušil první restituční tečku. Připomněl zároveň, že převody pozemků oprávněným osobám mají prioritu před převody jiným osobám. Při rekapitulaci důvodové zprávy k zákonu č. 185/2016 Sb. byla konstatována absence reflexe nosných závěrů nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 6/05. Ústavní soud tak nepřímou kritizoval snahu státu znovu oživit restituční tečku, aniž by reflektoval východiska, pro která byla první restituční tečka Ústavním soudem zrušena.

Ústavní soud posuzoval ústavnost stanovené lhůty zakládající druhou restituční tečku a také provedl test proporcionality (zdali přijatá právní úprava sleduje legitimní cíl). V rámci předběžné otázky si Ústavní soud posoudil, zdali má stát dostatek státní půdy k uspokojení restitučních nároků oprávněných osob, a to s výsledkem, že státní půdy je dostatek. Pokud stát tvrdí opak, jde k jeho tíži fakt, že státní půdu ve velké míře privatizoval třetím osobám.

Ústavní soud uzavřel, že samotnou lhůtu zakládající druhou restituční tečku nepovažuje za nepřiměřenou, kdy k opačnému závěru nemá k dispozici potřebné informace. Na druhou stranu vytknul přijaté úpravě absolutní absenci řešení otázky probíhajících sporů, což označil za znak svévole. Přisvědčil dále navrhovatelům v jejich argumentaci ohledně vzniku dvou nerovných skupin oprávněných osob, kdy jedna skupina se naturální kompenzace domůže a druhá již nikoli. Vše výše uvedené, slovy Ústavního soudu, mohlo být

³⁵⁹ Právní věta nálezu: „*Stanovení data, po jehož uplynutí již oprávněné osoby nemohou požádat o bezúplatné převedení náhradního pozemku, by mohlo představovat legitimní cíl v tom smyslu, že zájem na právní jistotě všech zúčastněných subjektů obecně vzato vskutku může vyžadovat stanovení nějakého data, ke kterému je třeba veškeré restituční nároky vypořádat. To však není případ posuzované věci, neboť v tomto ohledu ani napadená právní úprava žádnou faktickou a definitivní tzv. restituční tečku nestanoví, pouze - aniž by zde byl nějaký přesvědčivý a nezpochybnitelný důvod takového postupu - zakládá nerovnost v rámci srovnatelné skupiny oprávněných osob.*“

zhojeno, prošla-li by přijatá právní úprava testem proporcionality. Ovšem ani k tomu nedošlo. Z pohledu Ústavního soudu může být restituční tečka, v jejím obecném významu, legitimním cílem. K němu však přijatá právní úprava nesměřovala a pouze zakládala nerovnost mezi jednotlivými skupinami oprávněných osob. Ústavní soud byl velmi konkrétní ohledně podmínky pro přijetí restituční tečky: *„I kdyby totiž zbývalo již pouze jediné restituční správní řízení, není namístě - není-li pro to nějaký legitimní důvod - zakládat nerovnost mezi jinak srovnatelnou skupinou oprávněných osob. V opačném případě by totiž došlo k zásahu do legitimního očekávání části oprávněných osob, resp. k nepřipustnému zásahu do jimi nabytého práva (iura quaesita) mít možnost uspokojit svůj restituční nárok prostřednictvím náhradního pozemku.“* Jinými slovy, pro restituční tečku je nutno nejprve rozhodnout o původních pozemcích tak, aby všechny oprávněné osoby měly šanci na převod náhradních pozemků.

8.3. Shrnutí a řešení de lege ferenda

Lze uzavřít, že neúspěch druhé restituční tečky stojí prakticky na totožných důvodech jako neúspěch restituční tečky první. Ačkoli bylo připuštěno, že záměr ukončit restituční proces je legitimním cílem, prostředky k tomu vedoucí nesmí působit diskriminačně. Podmínkou pro restituční tečku bude bezpochyby změna přístupu státu k vyřizování restitučních věcí, a to jak řízení o vydání původních pozemků, tak procesu převodu náhradních pozemků. Největší překážkou pro provedení restituční tečky bude uzavření a dokončení řízení o vydání původních pozemků, kdy slovy Ústavního soudu: *„I kdyby totiž zbývalo již pouze jediné restituční správní řízení, není namístě - není-li pro to nějaký legitimní důvod - zakládat nerovnost mezi jinak srovnatelnou skupinou oprávněných osob.“*

Důsledky toho, že ani 33 let od přijetí zákona o půdě není restituční proces ukončen, jsou pochopitelně negativní a dopadají na mnoho aspektů fungování státu. Ročně jsou vynakládány desítky miliónů korun jako náhrada nákladů oprávněných osob v soudních řízeních, další desítky miliónů korun jsou utráceny na právní zastoupení státu, přičemž v současné době stát stále eviduje restituční nároky oprávněných v řádu vyšších stovek miliónů korun.³⁶⁰ Nelze než uzavřít, že se jedná o tristní bilanci, tím spíše po 33 letech. I pokud odhlédneme od hospodářských dopadů, nelze přehlédnout fakt, že stát ohledně své

³⁶⁰ Sdělení Státního pozemkového úřadu ze dne 12. 10. 2022, sp. zn. SZ SPU 367495/2022, k žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

půdy zůstává v nejisté pozici, kdy teoreticky může přijít o jakýkoli převoditelný pozemek, což je nevhodné jak z územně-rozvojového, tak i z fiskálního hlediska.

Nabízí se pochopitelně otázka, jakým způsobem by se měl restituční proces dále ubírat. V první řadě je nutno, aby svou koncepci, respektive přístup změnil stát. Zcela kruciólní bude úsilí vynaložené na ukončení řízení ohledně vydávání původních pozemků, jakožto první podmínku k ukončení restitučního procesu. Nelze pominout ani ten aspekt, že ačkoli některé oprávněné osoby svůj nárok již mnohokrát obhájily před Nejvyšším i Ústavním soudem, stát, respektive Státní pozemkový úřad vytrvale proti jejich nároku brojí v každém řízení o vydání náhradních pozemků a zároveň odmítá jejich restituční nárok přecenit, čímž jim znemožňuje účast ve veřejných nabídkách dle § 11a zákona o půdě. Otázka posuzování výše restitučního nároku a práva podat náhradovou žalobu zabírá, dle praktické zkušenosti autora, zhruba 75 % délky řízení. Posouzení převoditelnosti požadovaných náhradních pozemků a jejich cena nejsou obvykle skutkově složité otázky.

Máme-li nastínit alternativy (směry), kterými se restituční proces dle zákona o půdě v budoucnu může ubírat, bude vhodné k tomuto přistoupit formou popisu a analýzy jednotlivých variant.

8.4. Varianta bez jakéhokoli zásahu, tzv. nulová

Je bezpochyby legitimním řešením nechat proces plynout tak, jako doposud. Určitá část oprávněných osob bude uspokojovat svůj restituční nárok prostřednictvím veřejných nabídek, další část oprávněných osob bude usilovat o převod náhradních pozemků prostřednictvím náhradových žalob a zbylé oprávněné osoby buď požádají o finanční kompenzaci, nebo svůj restituční nárok ze své vůle neuspokojí. Jednotlivé nároky budou různými formami průběžně uspokojovány, až po určité době bude restituční proces ukončen. Tato varianta je dle názoru autora nejméně vhodná, pro stát ekonomicky pravděpodobně nejméně výhodná a dobu její realizace lze odhadnout nejméně na 10 let. Tento odhad není nijak přehnaný, kdy nikdo nepředpokládal, že restituční proces nebude ukončen ani v roce 2024. Výhoda této varianty spočívá na druhou stranu v tom, že není nutné pro ni hledat politickou podporu a není nutno činit v zásadě žádná rozhodnutí.

8.5. Omezení převoditelnosti náhradních pozemků

Pokud bude cílem státu limitovat převody náhradních pozemků na oprávněné osoby, má samozřejmě možnost omezit jejich převoditelnost. Tím by zcela jistě nasměroval část oprávněných osob k finanční kompenzaci, jelikož by ji tyto považovaly za lukrativnější nežli „zbylé“ pozemky ve vlastnictví státu. Forma takového omezení by mohla být jednoduchá. Je zcela legitimní zájmem státu vlastnit určité množství půdy, a to například v rámci jednotlivých obcí, případně dokonce v rámci jednotlivých katastrálních území. Jako příklad lze uvést provádění pozemkových úprav. Pokud by stát vytvořil kategorii „pozemkových rezerv“ a dle určité metodiky by bylo možno pozemky do „pozemkových rezerv“ vložit, a to například na základě kritéria prosté minimální výměry státní půdy v každém katastrálním území či obci, rozsah vhodných náhradních pozemků by se mohl radikálně snížit. Bylo by na úvaze, jaká výměra by měla státu v rámci jednotlivého katastru či obce zůstat. Obdobný postup dokonce právní úprava již zná, je ovšem aplikovatelný pouze na pozemky, které mají sloužit výkonu působnosti SPÚ nebo uskutečnění rozvojových programů státu schválených vládou, tedy velmi úzce.³⁶¹

Tato varianta je bezesporu proveditelná, nicméně o její správnosti, respektive „férovosti“ vůči oprávněným osobám lze silně pochybovat. Stát by na základě změny zákona a úředních úkonů omezil množinu pozemků, které mohou oprávněné osoby nárokovat. Zcela jistě by v rámci celé země zbyl dostatek státní půdy k uspokojení všech oprávněných osob. Nicméně je pravděpodobné, že kvalita těchto zbylých pozemků by byla nižší nežli pozemků vložených státem do „pozemkových rezerv“. Autor předpokládá, že toto řešení by z ústavně-konformního hlediska obstálo za podmínky, že by i po vytvoření „pozemkových rezerv“ byla udržena určitá elementární kvalitativní a kvantitativní úroveň státní půdy, jež by oprávněným osobám byla k dispozici.

8.6. Omezení na straně oprávněných osob

Jak bylo sděleno ze strany SPÚ, počet oprávněných osob s neuspokojeným restitučním nárokem je v řádu nižších desítek tisíc.³⁶² Nutno si ovšem uvědomit, že drtivá většina těchto oprávněných osob disponuje zanedbatelným restitučním nárokem a o jeho uspokojení

³⁶¹ Ustanovení § 3 a 6 zákona o SPÚ.

³⁶² Sdělení Státního pozemkového úřadu ze dne 12. 10. 2022, sp. zn. SZ SPU 367495/2022, k žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

v zásadě nijak neusiluje. I s těmito oprávněnými osobami bude nutno se určitým způsobem vypořádat. Restituční tečky tuto situaci v minulosti řešily. Oprávněným osobám zaniklo právo na převod náhradních pozemků a v určité lhůtě si mohly požádat o finanční kompenzaci. Pokud nebude přijata další restituční tečka, je nutno tyto osoby stále vést v patrnosti, byť jejich nároky nejsou v kvantitativním ohledu nijak zásadní.

Stát se již dvakrát pokusil uspokojování restitučních nároků prostřednictvím převodů náhradních pozemků ukončit. Oba tyto pokusy ztroskotaly v zásadě na tomtéž, a to na faktu, že nebylo rozhodnuto o všech odňatých pozemcích, respektive daná řízení nebyla pravomocně ukončena. To Ústavní soud považuje za podmínku *sine qua non* pro restituční tečku. Jak bylo uvedeno výše, Ústavní soud neshledává problém v restituční tečce jako takové, ale v situaci, kdy některé oprávněné osoby měly možnost domoci se náhradních pozemků, ale určitá část by o tuto možnost kvůli případné restituční tečce přišla. Lze předpokládat, že Ústavní soud nemá důvod na tomto postoji cokoliv měnit. Je také pravdou, že některá řízení jsou objektivně extrémně složitá, zejména týkají-li se občanství dotčených osob v období po druhé světové válce. Jejich ukončení soudní cestou tak lze předpokládat v horizontu mnoha dalších let, kdy „justiční ping-pong“ je bohužel běžnou praxí.

Ukončení restitučních řízení o odňatých pozemcích lze pochopitelně dosáhnout i dohodou mezi státem a danou *oprávněnou*³⁶³ osobou. Tato varianta ovšem naráží na mantinely schopnosti státní moci dosáhnout kompromisu. Státní moc reprezentují v dané věci obvykle úředníci, kteří bez politického zadání raději prohrají soudní spor, nežli aby udělali jakékoli kompromisní (ke smíru vedoucí) rozhodnutí; případně k takovému rozhodnutí nemají mandát od vedení daného úřadu. Je to ovšem pochopitelné, kdy takový postup je těžko postihnutelný, i kdyby byl sebevíce nesprávný či nehospodárný. Úředník hájí zájmy státu a jeho postoj byl v daném řízení nahrazen rozhodnutím soudu. Je tak primárně na politické reprezentaci, aby udala politický směr (a zároveň riskovala svou politickou reputaci) za účelem dosažení dohody, respektive ukončení procesu rozhodování o odňatých pozemcích. Mnoho oprávněných osob se soudí se státem již po několik generací. Lze tak předpokládat, že určité množství z nich by bylo ochotno se se státem dohodnout,

³⁶³ Často je předmětem řízení právě otázka, zdali je daná osoba skutečně osobou oprávněnou dle zákona o půdě.

spíše než čekat na výsledek řízení, které skončí výsledkem „bud', anebo“, a to zejména tam, kde je elementární otázkou státní občanství právních předchůdců účastníků. Tímto krokem by se mohl restituční proces posunout blíže ke svému konci, respektive cíli. Zásadní otázkou by bylo, kdo by měl ze strany státu konkrétní dohodu s danou oprávněnou osobou finálně schválit. Pochopitelně by tyto dohody mohla schvalovat vláda na návrh ministra zemědělství, jelikož by se jednalo o poměrně významnou činnost na to, aby o něm rozhodoval jednotlivec (např. ředitel SPÚ) nebo určité komise. V úvahu je nutno samozřejmě vzít i možnost korupce, klientelismu a ovlivňování.³⁶⁴

8.7. Varianta ukončení restitučního procesu bez dalšího

Extrémní variantou vývoje je samozřejmě i ukončení celého restitučního procesu, a to jak finančních kompenzací, tak převodů náhradních pozemků. Tento postup by byl ovšem zcela určitě zrušen Ústavním soudem jako protiústavní.

8.8. Názor autora

Z pohledu autora by nejvhodnějším postupem byla realizace kombinací všech výše popsaných možných řešení. Stát by měl učinit kroky k tomu, aby se co největší množství řízení o odňatých pozemcích co nejdříve ukončilo, a to i za cenu dočasně zvýšených nákladů. Náklady by ale byly ušetřeny v budoucnu, kdy by se soudy mohly věnovat jiným, mnohdy akutnějším případům. Zároveň by se stát mohl pokusit ochránit určitou výměru státní půdy jejím flexibilnějším zařazováním do pozemkových rezerv. Jakmile by bylo dosaženo v pokroku v rámci řízení o odňatých pozemcích, mohl by stát učinit pokus o další restituční tečku – samozřejmě se zohledněním všech aspektů, které nejednou přestřel Ústavní soud.

Všechna výše popsaná řešení vyžadují aktivní přístup státu, vůli na straně politické reprezentace a určité množství finančních prostředků k jejich realizaci. Nicméně z pohledu autora je nejméně vhodné (a zároveň i nejdražší) nedělat nic, respektive nechat restituční proces plynout ve stávajících kolejích, udržovat *status quo*.

³⁶⁴ V tomto ohledu možno poukázat na kauzu tzv. Bečvářova statku v Praze.

9. Závěr

Restituční proces dle zákona o půdě je unikátní právně-společenský fenomén. Lze bezesporu kladně hodnotit přístup společnosti, která se po více než čtyřech desítkách let nesvobody plné společenského, politického i ekonomického útlaku a úpadku rozhodla alespoň z části odčinit křivdy, které byly (nejen) v době komunismu na mnoha osobách napáchány. Ohledně samotného průběhu restitučního procesu je ovšem možno, spíše nutno být mnohem kritičtější.

Fakt, že nikoli moc výkonná, ale až moc soudní konečně rozpochovala uspokojování největších restituentů a mnoho těchto oprávněných osob ani 33 let po účinnosti zákona o půdě stále není zcela uspokojeno, je kritikou samo o sobě. Z restitučního procesu se stalo v zásadě samostatné právní odvětví, které prochází kontinuálním vývojem, a to ve svých důsledcích často dynamičtější nežli právní odvětví jiná.

Tato práce si jako své cíle stanovila poměrně ambiciózní úkoly. Ve své první části poskytuje výklad ohledně právně-historických a filosoficko-právních souvislostí. Lze uznat, že výklad týkající se pobělohorského období, jakož i období první republiky, je s ohledem na téma práce až příliš komplexní. Z pohledu autora práce ovšem nikoli zbytečný, jelikož lze najít velmi podobné paralely, východiska a důsledky mezi konfiskacemi 17. století se znárodněním 20. století. Jak měl říci americký spisovatel Richard Paul Evans: „*Čím víc se zabývám dějinami, tím víc si uvědomuju, že se lidstvo nemění. Scénáře jsou pořád stejné, mění se jen herci.*“ Historické souvislosti není radno opomíjet, protože spoluvytváří interpretační principy. Takovým principem tolik typickým pro restituční proces je pak *in favorem restitutionis*. Právo, vědomo si křivd, které již nelze dost dobře zcela odčinit, alespoň ve své aplikaci do jisté míry napomáhá oprávněným osobám formou výkladu pro restituenta příznivějším.

V druhé části práce byl popsán a kriticky hodnocen vývoj restitučního procesu dle zákona o půdě po roce 1989, respektive účinnosti zákona o půdě v roce 1991. Tato část práce, ačkoli též do jisté míry z dnešního pohledu historická, má již přímý dopad do jádrové problematiky této práce.

Nepříliš technicky zdařilý a neefektivní proces restitucí formou bezúplatného převodu náhradních pozemků, preferování úplatných převodů státní půdy (zejména v rámci

privatizace) a dlouhodobá neochota státu vyrovnat se s oprávněnými osobami daly vzniknout dalším křivdám na straně oprávněných osob. Není třeba zdůrazňovat, že mnoho oprávněných osob se již uspokojení svého restitučního nároku nedožilo a v procesu tak pokračují jejich děti či děti jejich dětí.

Na tomto místě můžeme ovšem vyzdvihnout moc soudní, která převzala iniciativu a umožnila za určitých podmínek oprávněným osobám domáhat se převodu konkrétních pozemků soudní cestou. Zároveň to byl Ústavní soud, který dvakrát odmítl ukončení restitučního procesu formou převodu náhradních pozemků v situaci, kdy proběhly pokusy o první a druhou restituční tečku. Za situace, kdy státní aparát, navzdory jasně deklarovaným cílům zákona o půdě, tedy uspokojení nároků oprávněných osob, nebyl schopen předmětné nároky efektivně uspokojovat, bylo soudy umožněno aktivním oprávněným osobám domáhat se svých nároků soudní cestou.

Právě mantinely převoditelnosti byly rozebrány a hodnoceny v další části práce. Bylo nutné vytvořit, respektive dotvořit systematiku, která rozdělila státní půdu ve správě Pozemkového fondu, respektive Státního pozemkového úřadu do dvou kategorií, a to na pozemky jako náhrada za pozemky v restituci nevydané, byť vhodné, a na pozemky k takovému účelu nevhodné (nepřevoditelné). Kritéria pro zařazení jednotlivého pozemku do té či oné kategorie se v průběhu let vyvíjela, a to jak z důvodů novelizací zákonných ustanovení, zejména zákona o půdě a zákona o SPÚ, tak i z důvodu průběžného upřesňování a změn judikatury. To lze ilustrovat například na nutnosti posuzování konkurence mezi jednotlivými oprávněnými osobami při žádosti o převod totožného náhradního pozemky nebo na otázce možnosti dělení pozemku v rámci náhradové žaloby bez souhlasu (rozhodnutí) stavebního úřadu. Právě druhý jmenovaný příklad je zároveň důkazem o dynamickém vývoji soudní judikatury, která v rámci několika málo měsíců zcela otočila své závěry jedním a vzápětí druhým směrem.

Systematika práce při popisu jednotlivých překážek převoditelnosti rozdělila tyto do dvou hlavních skupin – překážky převoditelnosti na základě zákonných ustanovení a překážky převoditelnosti dovozené soudní praxí. Ačkoli lze namítnout, že uvedené rozdělení není zcela přesné, jelikož i překážky převoditelnosti dovozené soudní praxí mají svůj elementární podklad v právní normě, z pohledu akademického lze uzavřít, že se jedná o rozdělení nejen možné, ba z praktických důvodů vhodné.

Lze uzavřít, že zákonné překážky převoditelnosti podléhají menším změnám nežli překážky dovozené soudní praxí. To ovšem neznamená, že by tyto nebyly soudní praxí upřesňovány. Jako příklad lze opět uvést překážku převoditelnosti z důvodu zastavení. Tato byla soudní praxí rozšířena například i o pozemky nezastavené, které nejsou se sousedním pozemkem zcela funkčně spjaté, ale jejich spoluužívání činí sousední pozemek při jeho využití i jen komfortnější.

Naopak překážky dovozené primárně soudní praxí jsou ke změnám mnohem náchylnější. Jen v posledních třech letech bylo hodnocení konkurence mezi jednotlivými oprávněnými osobami výrazným způsobem upraveno celkem třikrát s tím konečným výstupem, že finální posouzení mají učinit obecné soudy na základě volného hodnocení důkazů a posouzení skutkových okolností toho kterého náhradního pozemku.

Pokud si práce vytyčila jako cíl zodpovězení akademické otázky, zdali právní normy ve spojení s judikaturou dávají kompletní a ucelené vodítko ohledně převoditelnosti či neprevoditelnosti náhradních pozemků a zdali již byly „odhaleny“ veškeré aspekty nutné pro posouzení vhodnosti převodu náhradního pozemku na oprávněnou osobu, tak závěr této práce bude u obou otázek znít, že nikoli. Stále se objevují nové aspekty pro posuzování vhodnosti náhradních pozemků, kterými se obecné soudy musí zabývat. Jako poslední aspekt lze kupříkladu identifikovat nutnost zabývat se otázkou konkurence mezi oprávněnou osobou a žadatelem dle § 10 zákona o SPÚ.³⁶⁵ Není jakéhokoli důvodu se domnívat, že nebudou vyloženy další aspekty nutné pro správné posouzení vhodnosti daného náhradního pozemku. Nelze ani uzavřít, že by existovalo zcela ucelené vodítko pro posouzení převoditelnosti konkrétního náhradního pozemku. Sám Nejvyšší soud vykládá, že vhodnost k převodu musí soudy vyhodnocovat vždy s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti daného případu. Právní normy a určitá část judikatury pak vymezují pouze mantinely pro rozhodování obecných soudů.

Vodítka pro posouzení vhodnosti jsou sice do určité míry komplexní, avšak nikoli neměnná. Z analýzy soudních rozhodnutí pak vychází jednoznačný trend. Kritéria pro posuzování liknavosti, svévole a diskriminace na straně státu v jeho jednání vůči oprávněným osobám, jakož i posuzování charakteru odňatých pozemků se rozvolňují (změkčují) ve prospěch

³⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 5. 12. 2023, sp. zn. 28 Cdo 2498/2023.

oprávněných osob. Oproti tomu, požadavky na naplnění kritéria vhodnosti náhradních pozemků se naopak zpřísňují. Tento trend lze považovat za správný, jelikož dává většímu počtu oprávněných osob šanci domoci se určité satisfakce, avšak pouze skutečně vhodnými náhradními pozemky.

Při posuzování vhodnosti (převoditelnosti) náhradních pozemků pak nelze nezhlednit i procesní aktivitu jednotlivých účastníků náhradového řízení, ať již oprávněných osob nebo Státního pozemkového úřadu a případných vedlejších účastníků na jeho straně. I náhradové řízení je vedeno zásadou projednací a je na účastnících řízení, aby tvrdili a svá tvrzení pak odpovídajícím způsobem v řízení prokázali. Zároveň je na Státním pozemkovém úřadu, aby jako první namítl nepřevoditelnost oprávněnou osobou požadovaného náhradního pozemku. Není-li stát v řízení dostatečně kvalitativně i kvantitativně aktivní, tedy netvrdí překážku převoditelnosti, případně ji nedoloží, lze se setkat se situací, kdy jsou vydány i pozemky, které jako náhrada být převedeny objektivně neměly.

Pokud měla práce kriticky zhodnotit zásadní aspekty aktuálních náhradových řízení, byl tento úkol vyčerpán odpovídajícím způsobem. Stále je nejspornější částí náhradových řízení otázka výše restitučního nároku, obvykle z důvodu posuzování charakteru původních (odňatých) pozemků. Ačkoli se nároky na vlastnosti původních pozemků pro závěr o jejich stavebním charakteru z důvodu vývoje judikatury rozměňují, nároky na kvalitu (vhodnost) náhradních pozemků se spíše zpřísňují. Jakmile je určitá otázka judikatorně vyřešena, nežádka kdy se objeví otázka nová, neřešená, kupříkladu možnost promlčení restitučního nároku. A i otázky, které byly domněle vyřešeny s konečnou platností, mohou být opět projednávány a rozhodovány jinak.

Práce prokázala, že ústřední postavou restitučního procesu je Státní pozemkový úřad, dříve Pozemkový fond, a to na straně státu. Celý restituční proces formou převádění náhradních pozemků je bezprostředně ovlivněn přístupem Státního pozemkového úřadu k celé věci. Autor práce ani v rámci své praxe, ani v rámci výzkumu při tvorbě této práce nezaznamenal výraznější politický vstup do restitučního procesu týkajícího se vydávání náhradních pozemků. V tom lze shledat zásadní rozdíl oproti tzv. církevním restitucím, jejichž realizace byla veskrze politickým rozhodnutím. Posledním zásadním politickým rozhodnutím v rámci restitucí dle zákona o půdě byl pokus o druhou restituční tečku.

Vzhledem k absenci politické vůle na restitučním procesu dle zákona o půdě cokoliv měnit a za současného nedostatečného tlaku na změnu přístupu k oprávněným osobám v rámci Státního pozemkového úřadu, lze uzavřít, že jako nejpravděpodobnější vývoj restitučního procesu dle zákona o půdě je udržování současného *status quo*. Jednotlivé oprávněné osoby budou svůj restituční nárok uplatňovat v rámci náhradových řízení, kvantita i kvalita náhradních pozemků se bude snižovat (s drobným výkyvem zapříčiněným převodem pozemků nedostatečně identifikovaných vlastníku na stát po 1. 1. 2024) a stát bude vynakládat nemalé prostředky na své právní zastoupení a náhradu nákladů řízení procesně úspěšných oprávněných osob. Ačkoli si tento vývoj bezesporu zaslouží kritiku, nelze popřít, že v důsledku nakonec povede ke kýženému výsledku – uspokojení restitučních nároků oprávněných osob. Potvrzení či vyvrácení teze, zdali se, jak se autor této práce domnívá, jedná o nejméně efektivní řešení, ponechme na dalším zkoumání do doby, kdy pojem *oprávněná osoba* bude pojmem čistě právně-historickým.

10. Seznam použitých zkratk

horní zákon	zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů
JZD	Jednotné zemědělské družstvo
katastrální vyhláška	vyhláška č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška), ve znění pozdějších předpisů
KSČ	Komunistická strana Československa
Nález	nález Ústavního soudu ze dne 5. ledna 2021, sp. zn. III. ÚS 3804/19
nález 495/02	nález Ústavního soudu ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. III. ÚS 495/02
nález 581/14	nález Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2014, sp. zn. I. ÚS 581/14
nový stavební zákon	zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů
občanský zákoník	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
oceňovací vyhláška	vyhláška Ministerstva financí, cen a mezd České socialistické republiky o cenách staveb, pozemků, trvalých porostů, úhradách za zřízení práva osobního užívání pozemků a náhradách za dočasné užívání pozemků č. 182/1988 Sb., ve znění vyhlášky ministerstva financí České republiky č. 316/1990 Sb., kterou se mění a doplňuje vyhláška č. 182/1988 Sb., o cenách staveb, pozemků, trvalých porostů, úhradách za zřízení práva osobního užívání pozemků a náhradách za dočasné užívání pozemků

o. s. ř.	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
PF ČR nebo pozemkový fond	Pozemkový fond České republiky
správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
SPÚ	Státní pozemkový úřad
Stanovisko	stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2021, sp. zn. Pl. ÚS-st. 54/21
starý občanský zákoník	zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
starý stavební zákon	zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
vyhláška č. 85/1976 Sb.	vyhláška FMTIR č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebním řádu
zákon č. 185/2016 Sb.	zákon 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
zákon č. 253/2003 Sb.	zákon č. 253/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 253/2001 Sb., a některé další zákony, ve znění pozdějších předpisů

zákon o půdě	zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů
zákon o pozemkových úpravách	zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů
zákon o pozemních komunikacích	zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
zákon o SPÚ	zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

11. Seznam použitých zdrojů

Monografie:

- ADAMOVIČ, Karolína. *Zestátnění a socializace uhelných dolů v úrovni Československé republiky*. In: Československo 1918-1938. Osudy demokracie ve střední Evropě. 2. Sborník mezinárodní konference. Praha 1999.
- ČORNEJOVÁ, Iva. *Velké dějiny zemí Koruny české VIII.: 1618-1683*. Praha: Litomyšl, Paseka, 2008. ISBN 978-80-7185-947-5.
- ENGELS, Friedrich. *Původ rodiny, soukromého vlastnictví a státu*. Praha: Mladá fronta, 1967. ISBN (váz.).
- FEIERABEND, Ladislav, Karel. *Politické vzpomínky II*. Praha: Atlantis, 1994. ISBN 80-7108-092-6.
- GRYGAR, Tomáš a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021. ISBN 978-80-7598-968-0.
- HÁCHA, Emil. *Slovník veřejného práva československého*. Brno: Rudolf M. Rohrer, 1934. Svazek III.
- HANÁK, Jakub, TKÁČIKOVÁ, Jana. *Zákon o Státním pozemkovém úřadu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 46. ISBN 978-80-7598-872-0.
- HARNA, Josef. *Politické programy českého národního socialismu*. Praha: Historický ústav Akademie věd České republiky, 1998, dok. č. 13. ISBN 80-85268-79-5.
- JANČÍK, Drahomír, KUBŮ, Eduard. *Arizace a arizátoři*. Praha: Karolinum, 2005. ISBN 80-246-1000-0.
- KAPLAN, Karel. *Znárodnění a socialismus*. Praha: Práce, 1968.
- KAVKA, František. *Bílá hora a české dějiny*. Praha: Garamond, 2003. ISBN 97-8808-637-952-4.
- KNOZ, Tomáš. *Pobělohorské konfiskace*. Brno: Masarykova univerzita v Brně; Matice moravská, 2006. ISBN 80-210-4130-7.
- KUKLÍK, Jan. *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů*. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-352-1.

- KUKLÍK, Jan. *Znárodněné Československo: Od znárodnění k privatizaci – státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 978-80-87284-12-4.
- LACINA, Vlastislav. *Pozemková reforma v lidově demokratické ČSR*. In: OTÁHAL, Milan: *Zápas o pozemkovou reformu v ČSR*. Praha: ČSAV, 1963.
- PLESKOT, Jaroslav in KUKLÍK, Jan a kol. *Konfiskace, pozemkové reformy a vyvlastnění v československých dějinách 20. století*. Praha: Auditorium, 2011. ISBN 978-80-87284-25-4.
- MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do r. 1945*. Praha: Linde, 2003. ISBN 80-7201-433-1.
- MARUŠÁK, Karel. *Šlechta, velkostatek a pozemková reforma*. Brno: S. Píša, 1919. ISBN (váz.).
- MARX, Karel, ENGELS, Friedrich. *Manifest komunistické strany*. Praha, 1961.
- PEICHLOVÁ, Adéla in KUKLÍK, Jan a kol. *Konfiskace, pozemkové reformy a vyvlastnění v československých dějinách 20. století*. Praha: Auditorium, 2011. ISBN 978-80-87284-25-4.
- PRŮCHA, Václav. *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918-1992*. Brno: Doplněk, 2009. ISBN 80-7239-147-X.
- PLÍVA, Stanislav. *Privatizace majetku státu*. Praha, Prospektrum, 1991. ISBN 80-85431-18-1.
- PRŮCHOVÁ, Ivana. *Restituce majetku dle zákona o půdě*. Praha: C. H. Beck, 1997. ISBN 80-7179-110-5.
- PŘÍKOPA, Vojtěch. *Restituce podle zákona o půdě*. Praha: C. H. Beck, 2020. ISBN 978-80-7400-775-0.
- SEDLÁČEK, Jaromír. *Vlastnictví a vlastnické právo*. Brno: Barvič a Novotný, 1919. ISBN 978-80-7357-754-4.
- ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef aj. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1-654) [Systém ASPI]*. Wolters Kluwer [cit. 2024-5-19]. ASPI_ID KO89_a2012CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

- ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef aj. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek II, (§ 655-975)* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-5-19]. ASPI_ID KO89_a2012CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.
- ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef aj. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek III, (§ 976-1474)* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-5-19]. ASPI_ID KO89_a2012CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.
- ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef aj. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI, (§ 2521-3081)* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-5-19]. ASPI_ID KO89_a2012CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.
- VENCOVSKÝ, František. *Dějiny českého ekonomického myšlení do roku 1948*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. ISBN 80-902215-5-6.
- WAGNER, Martin in KUKLÍK, Jan a kol. *Konfiskace, pozemkové reformy a vyvlastnění v československých dějinách 20. století*. Praha, Auditorium, 2011. ISBN 978-80-87284-25-4.
- ŽÍDEK, Libor. *Transformace české ekonomiky*. Praha, Beck, 2006. ISBN 80-7179-922-X.

Periodika:

- HÁLOVÁ, Miloslava, DOLEŽAL, Tomáš. Převod náhradních pozemků v restitucích dle zákona o půdě. *Právník*. 2012, roč. 151, č. 8. ISSN 0231-6625.
- HORÁK, Ondřej. *Liechtensteinové mezi konfiskací a vyvlastněním*. Časopis Právník, 2007, č. 2.
- HORÁK, Ondřej. *Mezi svobodou a rovností. K paradigmatu vlastnického práva z historické perspektivy*. Časopis pro právní vědu a praxi, 2006, roč. 14, č. 1.
- SLEZÁK, Ladislav. Představy československé exilové vlády v Londýně o poválečném uspořádání zemědělství, Studie Slováckého muzea, Uherské Hradiště 1/1996, s. 43 an.
- VRBENSKÝ, Bohuslav. *Vývoj otázky znárodnění a socialisace dolů*. Praha, 1922, s. 6 an.

Kvalifikační práce:

- PODLAHA, Petr. *Obnova právního řádu v poválečném Československu*. Praha: Univerzita Karlova, 2008.

Seznam použitých internetových zdrojů:

- SRNKA, Ondřej. Stát nevýhodně přišel o rybník na Rakovnicku. Musí ho vykoupit nad cenou za desítky milionů. *irozhlas.cz* [online]. 2021 [cit. 2021-08-21]. Dostupné z https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/rakovnicko-restituce-ministerstvo-zemedelstvi-hermann_2108270500_pj

Seznam použitých právních předpisů:

- Dekret presidenta republiky č. 5/1945 Sb., o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o národní správě majetkových hodnot Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů a některých organizací a ústavů
- Dekret presidenta republiky č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa
- Dekret presidenta republiky č. 28/1945 Sb., o osídlení zemědělské půdy Němců, Maďarů a jiných nepřátel státu českými, slovenskými a jinými slovanskými zemědělci
- Dekret presidenta republiky č. 101/1945 Sb., o znárodnění některých podniků průmyslu potravinářského
- Dekret presidenta republiky č. 102/1945 Sb., o znárodnění akciových bank
- Dekret presidenta republiky č. 103/1945 Sb., o znárodnění soukromých pojišťoven
- Dekret presidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy
- Nařízení vlády ČSR č. 87/1939 Sb., o správě hospodářských podniků a dozoru nad nimi
- Nařízení vlády České socialistické republiky č. 152/1982 Sb., kterým se určují významná velká města a významná lázeňská města
- Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého
- Zákon č. 32/1918 Sb., o obstavení velkostatků
- Zákon č. 61/1918 Sb., jímž zrušují se šlechtictví, řády a tituly
- Zákon č. 215/1919 Sb., o zaboru velkého majetku pozemkového
- Zákon č. 81/1920 Sb. kterým se vydávají po rozumu u § 10 zákona ze dne 16. dubna 1919, č. 215 Sb. zák. a nař., ustanovení o přidělu zabrané půdy a upravuje se právní poměr ku přidělené půdě

- Zákon č. 143/1920 Sb., o účasti zaměstnanců při hornictví na správě dolů v a jejich podílu na čistém zisku
- Zákon č. 144/1920 Sb. o závodních a revírních radách při hornictví
- Zákon č. 329/1920 Sb., o převzetí a náhradě za zabraný majetek pozemkový
- Zákon č. 128/1946 Sb., o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o nárocích z této neplatnosti a z jiných zásahů do majetku vcházejících
- Zákon č. 142/1947 Sb., o revisi první pozemkové reformy
- Zákon č. 46/1948 Sb., o nové pozemkové reformě
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 123/1975 Sb., o užívání půdy a jiného zemědělského majetku k zajištění výroby, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 90/1988 Sb., o zemědělském družstevnictví, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 509/1991 Sb., kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník Zákon č. 253/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 253/2001 Sb., a některé další zákony

- Zákon č. 93/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 243/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb.
- Zákon č. 183/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 42/1992 Sb., zákona č. 93/1992 Sb. a zákona České národní rady č. 39/1993 Sb.
- Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů
- Zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 131/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon 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
- Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška FMTIR č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška Ministerstva financí, cen a mezd České socialistické republiky o cenách staveb, pozemků, trvalých porostů, úhradách za zřízení práva osobního užívání pozemků a náhradách za dočasné užívání pozemků č. 182/1988 Sb., ve znění vyhlášky ministerstva financí České republiky č. 316/1990 Sb., kterou se mění a doplňuje vyhláška č. 182/1988 Sb., o cenách staveb, pozemků, trvalých porostů, úhradách za zřízení práva osobního užívání pozemků a náhradách za dočasné užívání pozemků
- Vyhláška č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní listina č. 121/1920 Sb., ústava Československé republiky
- Ústavní zákon č. 57/1946 Sb., kterým se schvalují a prohlašují za zákon dekrety presidenta republiky
- Ústavní zákon č. 100/1990 Sb. kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé federativní republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších předpisů

Seznam použité judikatury:

- Nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 1995, č. 55/1995 Sb.
- Nález Ústavního soudu ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. III. ÚS 495/02
- Nález Ústavního soudu ze dne 14. 7. 2004, sp. zn. IV. ÚS 176/03
- Nález Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 495/05
- Nález Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 1088/12
- Nález Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2014, sp. zn. I. ÚS 581/14
- Nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2018, sp. zn. II. ÚS 2941/17

- Nález Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2021 sp. zn. III. ÚS 3804/19
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2020, sp. zn. II. ÚS 4162/19
- Nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2020, sp. zn. II. ÚS 1711/20
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2021, sp. zn. II. ÚS 1778/21
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 1. 1997, sp. zn. 2 Cdo 522/96
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2007, sp. zn. 28 Cdo 436/2007
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2008, sp. zn. 28 Cdo 1518/2007
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 12. 2013, sp. zn. 31 Cdo 2060/2010
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2015, sp. zn. 25 Cdo 1335/2013
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 7. 2015, sp. zn. 28 Cdo 220/2014
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 8. 2015, sp. zn. 28 Cdo 3574/2014
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 11. 2017, sp. zn. 28 Cdo 2364/2017
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 2018, sp. zn. 28 Cdo 3546/2017
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. 28 Cdo 2844/2017
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 12. 2017, sp. zn. 28 Cdo 4447/2017
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 9. 2018, sp. zn. 28 Cdo 2857/2018
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 9. 2019, sp. zn. 28 Cdo 4423/2018
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2019, sp. zn. 28 Cdo 393/2019
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 12. 2019, sp. zn. 28 Cdo 3307/2019
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 2. 2020, sp. zn. 28 Cdo 4185/2019
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 3. 2020, sp. zn. 28 Cdo 72/2020
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2020, sp. zn. 28 Cdo 2416/2020
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 10. 2020, sp. zn. 28 Cdo 2910/2020
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 11. 2021, sp. zn. 28 Cdo 3080/2021
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 11. 2021, sp. zn. 28 Cdo 3277/2021
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 10. 2022, sp. zn. 28 Cdo 2121/2022
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 10. 2022, sp. zn. 28 Cdo 2658/2022
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2023, sp. zn. 28 Cdo 3599/2022
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 12. 2023, sp. zn. 28 Cdo 2498/2023
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 3. 2024, sp. zn. 28 Cdo 96/2024
- Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2021, sp. zn. Pl. ÚS-st. 54/21
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. 28 Cdo 592/2013

- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. 5. 2016, sp. zn. 28 Cdo 4400/2015
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 9. 2014, sp. zn. 28 Cdo 2462/2014
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 9. 2015, sp. zn. 28 Cdo 1227/2015
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 4. 2016, sp. zn. 21 Cdo 2669/2015
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 1. 2017, sp. zn. 28 Cdo 1013/2016
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 11. 2017, sp. zn. 28 Cdo 2364/2017
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. 2. 2018, sp. zn. 28 Cdo 4161/2017
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 9. 2018, sp. zn. 28 Cdo 2288/2018
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2019, sp. zn. 28 Cdo 4533/2018
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 7. 2019, sp. zn. 28 Cdo 1444/2019
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 6. 2019, sp. zn. 28 Cdo 1890/2019
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 8. 2019, sp. zn. 28 Cdo 2031/2019
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 8. 2019, sp. zn. 28 Cdo 2372/2019
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2020, sp. zn. 28 Cdo 4207/2019
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 4. 2021, sp. zn. 28 Cdo 979/2021
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 3. 2022, sp. zn. 28 Cdo 472/2022
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. 4. 2022 sp. zn. 28 Cdo 605/2022
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. 12. 2022, sp. zn. 28 Cdo 3455/2022
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 3. 2023, sp. zn. 28 Cdo 558/2023
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 3. 2023, sp. zn. 28 Cdo 573/2023
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 9. 2023, sp. zn. 28 Cdo 2462/2023
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2019, sp. zn. IV ÚS 1973/19
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2020, sp. zn. IV. ÚS 1253/20

Seznam ostatních zdrojů:

- List Karla z Lichtenštejna ze 4. prosince 1620 poskytující ochranu rytíři Petru staršímu Boubínskému z Újezda; Národní archiv, fond Stará manipulace, kart. 347, sign. C 215/B 2.
- Sdělení Státního pozemkového úřadu ze dne 12. 10. 2022, sp. zn. SZ SPU 367495/2022, k žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

12. Abstrakt

Restituce podle zákona o půdě je právně-ekonomický proces vedoucí k navrácení dříve odňatých pozemků oprávněným osobám . Není-li takové navrácení možné, stanoví tento zákon postup pro získání náhrady za pozemky takto nevydané. Restituční proces je výsledkem celospolečenské snahy zmírnit určité historické křivdy minulého režimu.

Práce přináší ucelený výklad a analýzu vývoje institutu znárodnění (vyvlastnění) od pobělohorského období až do konce komunistického režimu v roce 1989. V práci jsou vysvětleny důvody, které k vyvlastňování vedly, dopady vyvlastnění i jaká byla následná společenská a právní reakce na nastalé změny.

V rámci období po roce 1989 je analyzován a podrobován kritice vývoj restitučního procesu, jeho jednotlivé fáze a celkový přístup státu k problematice. Je zkoumáno, jaké dopady do dnešní doby realizace konkrétních opatření měla a zdali i nadále dochází k systémovým či jen parametrickým změnám celého procesu.

V praktické části práce se tato zaměřuje na převoditelnost náhradních pozemků jako na vlastnost nemovité věci, která je zkoumána soudní soustavou. Je poskytnut výklad ohledně zákonných překážek převodu a také překážek převodu dovozených judikaturou.

V rámci akademické části práce je hledána odpověď na otázku, zdali právní normy ve spojení s judikaturou dávají vodítko ohledně převoditelnosti či nepřevoditelnosti náhradních pozemků. Také je kladena otázka, zda již byly popsány veškeré aspekty nutné pro posouzení vhodnosti převodu náhradního pozemku na oprávněnou osobu, včetně úvah *de lege ferenda*.

Práce průběžně diskutuje nad jednotlivými otázkami restitučního procesu dle zákona o půdě. V jejím závěru je, mimo shrnutí relevantních poznatků, provedeno hodnocení a úvaha nad dalším směřováním restitučního procesu.

13. Klíčová slova

restituce, náhradní pozemky, oprávněné osoby

14. Abstract, key words and title in English

Restitution under the Act on Land and transferability of substitutional plots in theory and judicial practice

Restitution according to the Land Act is a legal-economic process leading to returning the previously confiscated land to the entitled persons. In case the return is not possible, this Act sets the procedure for obtaining compensation for the land not returned accordingly. The restitution process is the result of a society-wide effort to alleviate certain historical grievances of the previous regime.

The Thesis provides a comprehensive description and analysis of the development of the institute of nationalisation (expropriation) from the after-White Mountain period until the end of the communist regime in 1989. The reasons leading to expropriation are explained in the Thesis, as well as the impacts of expropriation and subsequent social and legal reaction to the changes that occurred.

Within the period after 1989, the development of the restitution process, its individual phases and the state's overall approach to the issue are analysed and subjected to criticism. It is examined what effects the implementation of specific measures has had up to now and whether systemic or only parametric changes of the entire process continue to occur.

In the practical part of the work, the focus is on the transferability of replacement land as an attribute of immovable property, which is scrutinized by the judicial system. An interpretation is provided regarding legal barriers of transferability and regarding transferability barriers introduced by case law.

In the academic part of the Thesis, an answer is sought to the question whether the legislation in conjunction with case law provides guidance regarding the transferability or non-transferability of replacement land. It is also questioned whether all crucial aspects for assessing the suitability of the transfer of replacement land to an entitled person have already been examined, including *de lege ferenda* considerations.

The Thesis continuously discusses the particular issues of the restitution process according to the Land Act. In its conclusion, in addition to summarizing the relevant knowledge, an evaluation and reflection on the further direction of the restitution process is carried out.

Key words

restitution, substitution for the withdrawn land, entitled person