

Některé problémy spojené s právem náhradního užívání

Ivana PRŮCHOVÁ

V souvislosti s řešením majetkoprávních vztahů týkajících se pozemků, které byly jak v minulosti, tak event. jsou i v současnosti zemědělsky obdělávány, je nucena se aplikační praxe postupně vyrovnat i s institutem náhradního užívání pozemků. Připomeňme, že institut náhradního užívání zavedlo do našeho právního řádu vládní nařízení č. 47/1955 Sb., o opatřeních v oboru hospodářsko-technických úprav pozemků. Toto vládní nařízení současně zrušilo zákon č. 47/1948 Sb., o některých technickohospodářských úpravách pozemků (tzv. scelovací zákon). Meritorně oba dva jmenované právní předpisy upravovaly problematiku pozemkových úprav. Zákon č. 47/1948 Sb. vymezoval pojem technicko-hospodářské úpravy pozemků ve svém § 1 jako „scelování (komasace) rozdrobených a rozptýlených pozemků, dělení a úpravu správy a užívání pozemků společenských, zaokrouhlování (arondace) pozemků a lesů, odstraňování cizích pozemků (enkláv) a vyrovnávání hranic, jakož i kultivace horských planin se všemi s tím organicky souvisejícími technickými úpravami (meliorace, komunikace atd.), pokud je jich třeba k řádnému provedení těchto pozemkových úprav...“ Tato právní úprava – stejně jako předchozí právní úprava pozemkových úprav – stála na principu výměny vlastnických práv k pozemkům dotčených pozemkovou úpravou. Tuto koncepci však ke škodě věci opustilo vládní nařízení č. 47/1955 Sb., a to právě v podobě zavedení institutu náhradního užívání přidělených pozemků (§ 9 vládního nařízení). Podrobnosti k tomuto institutu pak obsahovala vyhláška č. 212/1955 Ú.l., kterou se vydávají prováděcí předpisy k vládnímu nařízení o opatřeních v oboru HTÚP, která byla posléze nahrazena vyhláškou č. 27/1958 Ú.l., kterou se vydávají prováděcí předpisy k vládnímu nařízení o opatřeních v oboru HTÚP. Rovněž toto vládní nařízení hned v úvodním ustanovení § 1 vymezilo pojem a účel pozemkových úprav jako scelování nesouvislých a rozptýlených zemědělských pozemků a s tím souvisejících terénních, vodohospodářských a jiných opatření sloužících ke zvýšení úrodnosti půdy a zlepšení hospodaření na ni. Účel pozemkových úprav však již jednoznačně směřoval k zajištění velkovýrobního způsobu využívání krajiny a tomuto trendu podle mého názoru odpovídalo i opouštění principu, že primárním kritériem při změnách v uspořádání pozemků v krajině by i nadále měly být zásahy na bázi výměny vlastnických práv, event. v případě

nutnosti ztráty vlastnictví pozemků v zájmu zajištění účelu pozemkové úpravy jejich výkup event. vyvlastnění za náhradu (jak tomu bylo po celou dobu historie pozemkových úprav včetně právního režimu obsaženého již ve výše citovaném zákoně č. 47/1948 Sb.) Ten sice bezprostředně navazoval na zákon č. 46/1948 Sb., o nové pozemkové reformě. S ohledem na počátky kolektivizace však ještě institut vlastnictví respektoval a zakotvoval právní prostředky ochrany dotčených vlastníků.

Vzhledem ke změnám, k nimž v tehdejší době postupně v čs. zemědělství docházelo, bylo tedy vypracováno vládní nařízení č. 47/1955 Sb., které se však muselo vypořádat s tím, že v řadě případů nebyly scelovací akce a s tím související zásahy do vlastnických práv podle předchozí právní úpravy ke dni účinnosti tohoto vládního nařízení dokončeny. Řešení pro tyto situace je třeba hledat v § 2 cit. nařízení vlády, z něhož doslova vyplývá, že: „pozemkové úpravy provedené v souladu s účelem sledovaným tímto nařízením se považují za provedené podle tohoto nařízení“ (rozuměj podle nařízení vl.č. 47/1955 Sb.). Rozpracování tohoto ustanovení pak přineslo ust. § 2 prováděcí vyhlášky č. 212/1955 Ú.l., které stanovilo, že „pozemkové úpravy provedené v souladu s vládním nařízením č. 47/1955 Sb. před počátkem jeho účinnosti (tj. před 26.9.1955) se považují za provedené podle tohoto vládního nařízení. Zejména platí o náhradních pozemcích daných vlastníkům do užívání, že jim byly přiděleny do náhradního užívání a o právech požívání a o užívacích právech k pozemkům, za které byly přiděleny pozemky do náhradního užívání, že přešly na pozemky v náhradním užívání“. Obdobnou dikci pak obsahovalo i ust. § 3 vyhlášky č. 27/1958 Ú.l., která zrušila vyhlášku č. 212/1955 Ú.l. Vzhledem k tomu, že navíc toto ustanovení obsahovalo pravidlo chování k vlastnictví pozemků, pojatým do pozemkových úprav před účinností vládního nařízení č. 47/1955 Sb., uvádím pro úplnost kompletní citaci tohoto ustanovení: „Pozemkové úpravy, provedené v souladu s účelem sledovaným vládním nařízením před počátkem jeho účinnosti, se považují za provedené podle vládního nařízení. Zejména platí o náhradních pozemcích, daných vlastníkům do užívání, že jim byly přiděleny do náhradního užívání, a o právech požívání a o užívacích právech k pozemkům, ze které byly přiděleny pozemky do náhradního užívání, že přešly na pozemky v náhradním užívání. Nedotčena však zůstávají vlastnická práva k pozemkům, které byly pojaty do pozemkových úprav provedených v souladu s účelem sledovaným vládním nařízením před jeho účinností“. Podstata těchto přechodných ustanovení vyvolává v současné době řadu praktických otázek, neboť aplikační praxe signalizuje, že ne vždy se v souladu s nimi v případě nedokončených scelovacích akcí zejména při zakládání komplexní evidence vycházelo. Venujme se však situacím, kdy v souladu s právní úpravou obsaženou ve vládním nařízení č. 47/1955 Sb. došlo ke vzniku náhradního užívání. Tento vznik byl vázán na rozhodnutí okresního národního výboru, kterým se podle § 1 cit. vl. nařízení schvaloval projekt pozemkových úprav. Všechny ostatní případy tvrzených náhradních užívání např. s uvedením, že pozemky byly zahrnuty do celků obhospodářovaných zemědělskými organizacemi a právě těmito organizacemi byly v této souvislosti dohodou přenechány subjektům pozemky do náhradního užívání, nejsou

klasickým případem náhradního užívání a nedopadá na ně režim obsažený v současné době v § 2 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (úplné znění pod č. 195/1993 Sb. – dále jen zákon o půdě).

Z tohoto ustanovení, které se stalo součástí zákona o půdě po novele realizované zákonem č. 183/1993 Sb. vyplývá, že v minulosti založená práva náhradního užívání existují až do schválení návrhu pozemkové úpravy („Dnem schválení návrhu pozemkové úpravy zaniká právo náhradního užívání“). Zákon o půdě ve své původní podobě výslovně otázku existence práva náhradního užívání neřešil. Následně zákon ČNR č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění zákona č. 38/1993 Sb. (úplné znění pod č. 221/1993 Sb.) zrušil v § 1 s působností pro Českou republiku vládní nařízení č. 47/1955 Sb. a prováděcí vyhlášku k němu č. 27/1958 Ú.l. V praxi v této souvislosti docházelo k pochybnostem, zda tím současně nedošlo i ke zrušení jednotlivých individuálně založených práv náhradního užívání. Novelizované ustanovení zákona o půdě přineslo tedy výslovnou úpravou jistou míru právní jistoty zejména pro ty, jimž právo náhradního užívání svědčí, nicméně současně toto řešení vyvolává některé otázky.

Pro dokreslení problematičnosti připomeňme, že z hlediska obsahového byl v souladu s § 9 odst. 2 cit.vl.nař. náhradní uživatel oprávněn k užívání pozemku ve stejném rozsahu, v jakém by náleželo vlastníku tohoto náhradního pozemku. Jmenovitě právní úprava opravňuje náhradního pozemku i k provádění staveb.

Tato široká oprávnění přinesla za období existence práva náhradního užívání řadu případů, kdy pozemek přidělený do náhradního užívání byl náhradním uživatelem skutečně zastavěn (mnohdy i stavbou trvalého charakteru). Jeví se pak problematické, jak bude osud takového pozemku řešen, pokud nebude možné dospět k dohodě mezi dosavadním náhradním uživatelem a vlastníkem pozemku, který byl přidělen do náhradního užívání. Právě při vědomí těchto komplikací svěřil zákonodárce toto definitivní řešení rozhodnutí o schválení pozemkové úpravy. Aplikační problémy však vyvolává vztah tohoto ustanovení zákona o půdě k § 3 odst. 2 zákona ČNR č. 284/1991 Sb., ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“), podle něhož jsou po novele realizované zákonem ČNR č. 38/1993 Sb. vyloučeny mimo jiné z pozemkových úprav pozemky zastavěné. Podle mého názoru je třeba vztah těchto dvou ustanovení vyložit tak, že pravidlo chování obsažené v § 3 odst. 2 zákona o pozemkových úpravách bylo následně novelizováno právě zařazením § 2 odst. 2 do zákona o půdě. Podle tohoto řešení by pak z pozemkových úprav byly vyloučeny všechny zastavěné pozemky, s výjimkou zastavěných pozemků, které se současně nacházejí z hlediska majetkoprávního v právu náhradního užívání. Bude proto v souladu s tímto závěrem skutečně povinností pozemkových úřadů problémy spojené s právem náhradního užívání ve všech případech (tj. jak na pozemcích nezastavěných, tak na pozemcích zastavěných) v průběhu pozemkové úpravy vyřešit. Ideální situace nastane v případě, že mezi vlastníkem pozemku a náhradním uživatelem pozemku dojde k dohodě, z níž bude pozemkový úřad při svém

rozhodování vycházet. Taková situace bude však v praxi asi méně častá než situace opačná, kdy dohoda nebude možná. Pak bude na pozemkovém úřadu, aby našel nejvhodnější řešení respektující jak majetkoprávní postavení dotčených subjektů, tak zásady, které platí ve smyslu platné právní úpravy pro pozemkové úpravy jako proces sloužící uspořádání vlastnických práv k pozemkům a proces sloužící vytvoření podmínek pro racionální hospodaření a ochraně krajiny a přírody. Lze si tedy představit jak variantu, při níž dojde k návratu vlastníka na jeho pozemek a náhradního uživatele v souvislosti s tím k navrácení se rovněž na svůj vlastnický pozemek. Toto řešení bude přicházet v úvahu tam, kde do pozemku v náhradním užívání nebylo investováno. Rovněž lze však počítat se situacemi, kdy bude pozemkovým úřadem rozhodnuto tak, že náhradní uživatel nabyde vlastnictví k pozemku v náhradním užívání při současné ztrátě vlastnictví k pozemku, za který v minulosti dostal pozemek do náhradního užívání přidělen. V případě nesouhlasu s takovým řešením umožňuje platná právní úprava, aby dotčené subjekty podaly oprávný prostředek do rozhodnutí pozemkového úřadu o schválení projektu pozemkové úpravy.

* * *

S U M M A R Y

Some Problems Concerning the Right of Compensatory Use

The article deals with some questionable issues concerning the right of compensatory use of lands. The article refers to the sources of legal regulations which have brought the institut of compensatory use into the Czech legal system and tries to answer questions dealing with the expire of the right of compensatory use according to § 22 par.2 of the Act No.229/1991 on regulations of ownership relations to lands and other agricultural property. This Act has been later amended by the Act No.195/1993. It also refers to the appurtenant provisions of the Act of ČNR No.284/1991 on land regulations and land registers. The Act No.284/1991 was amended by the Act of ČNR No.38/1993 (the complete version – the Act No.221/1993).