

Oprávněná osoba podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku

Milan PEKÁREK

Označením „oprávněná osoba“ se v právní teorii i praxi obvykle rozumí nositel subjektivních práv (oprávnění) v právních vztazích, jichž je účastníkem.

Toto označení se stalo velmi frekventovaným v souvislosti s restitučními procesy, zahájenými v roce 1990. V právních předpisech, týkajících se restitucí¹, se takto označují osoby, jimž z těchto předpisů vyplývají právní nároky na odstranění nebo alespoň zmírnění následků některých majetkových (a v případě zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích i jiných) křivd, které tyto osoby utrpěly v tzv. rozhodném období, tj. v období od 25. února 1948 do 1. ledna 1990. Vedle restitučních předpisů se s tímto označením setkáváme i v zákoně č. 42/1992 Sb., o úpravě majetkových vztahů a vypořádání majetkových nároků v družstvech (transformační zákon).

Ačkoli všechny tyto předpisy používají stejné označení, jeho obsah se v jednotlivých předpisech zcela nekryje. Tak je tomu nejen ve srovnání jednotlivých restitučních předpisů, ale zejména pak ve srovnání restitučních předpisů s transformačním zákonem. Zde je rozdíl zvláště výrazný.

Není záměrem autora následujících úvah provést srovnání obsahu tohoto označení v uvedených právních předpisech, i když by to bylo nepochybně zajímavé. Svou další pozornost autor věnuje textu pouze jednoho z nich, a to zákona č. 229/1991 Sb. (ve znění pozdějších předpisů). Autor tak hodlá prokázat, že pojem „oprávněná osoba“ je rozporuplně upraven i jen v jediném z těchto předpisů.

Zákon č. 229/1991 Sb. (dále jen zákon o půdě) pojem „oprávněná osoba“ vymezuje ve svém § 4.

Především touto osobou rozumí výhradně osobu fyzickou. Je to v souladu s dosud v zásadě dodržovanou koncepcí restitucí nejít před 25. únor 1948. V „zásadě“ proto, že

¹ 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. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů. Zákon ČNR č. 243/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb.

tato koncepce byla v některých případech opuštěna (srov. např. § 2 zákona č. 243/1992 Sb.).

Dalšími zákonnými znaky oprávněné osoby jsou:

- státní příslušnost k České a Slovenské Federativní Republice; po rozdělení tohoto státního útvaru k 1. lednu 1993 na dvě samostatné republiky - Českou republiku a Slovenskou republiku - splňovaly tento znak pouze fyzické osoby se státním občanstvím v České republice - viz čl. 1 odst. 2 Úst. zákona ČNR č. 4/1993 Sb. A to bez ohledu na to, zda svůj nárok uplatnil před 1. lednem 1993, anebo po tomto datu. I v těch případech, kdy nárok byl uplatněn ještě před rozdělením federace, musel pozemkový úřad zjišťovat, zda jsou předpoklady pro vznik nároku splněny nejen v okamžiku podání žádosti, ale i v okamžiku vydávání rozhodnutí,
- trvalý pobyt na území České a Slovenské Federativní Republiky a po 1. lednu 1993 na území České republiky,
- měly ve svém vlastnictví půdu, budovy a stavby patřící do působnosti zákona o půdě - viz jeho § 1,
- tento majetek přešel na stát nebo jinou právnickou osobu,
- stalo se tak v tzv. rozhodném období,
- způsobem uvedeným v § 6 odst. 1 zákona.

Z uvedené definice oprávněné osoby musí být současně splněny všechny znaky, aby bylo možno fyzickou osobu považovat za osobu oprávněnou.

Ve shora uvedené podobě odpovídá uvedená definice situaci, kdy fyzickou osobou domáhající se restituce vlastnického práva je sám původní vlastník.

Zákon však definuje oprávněnou osobu i pro případ, že původní vlastník již zemřel. Činí tak v odst. 2 - 4. V tomto případě prošla definice oprávněné osoby některými změnami, a to dost závažnými.

Kdo může být „další oprávněnou osobu“ namísto zemřelého původního vlastníka vyjádřil zákonodárce v původním textu § 4 odst. 2 zákona tak, že tyto osoby jmenovitě uvedl spolu s pořadím, v jakém do restitučního nároku nastupují. Tyto osoby v zákoně uvedené se mohly oprávněnými osobami stát za předpokladu, že

- samy byly státními občany České a Slovenské Federativní Republiky; po 1. lednu 1993 České republiky,
- měly trvalý pobyt na území České republiky,
- osoba, která zemřela (původní vlastník) měl všechny znaky oprávněné osoby.

Posledně uvedený znak vyplýval z formulace úvodní věty odst. 2 - „Zemřela-li osoba uvedená v odst. 1“, přičemž v odst. 1 je právě obsažena definice oprávněné osoby původního vlastníka. A protože její součástí, jak jsem se již zmínil, je i znak státní příslušnosti k České a Slovenské Federativní Republice a později k České republice a také trvalý pobyt v ní této oprávněné osoby, znamenalo to ve svých důsledcích, že oprávněnými osobami se nemohly stát fyzické osoby uvedené v odst. 2, pokud původní vlastník v okamžiku své smrti shora uvedené znaky nesplňoval.

Zákonodárce se pokusil situaci těchto osob zlepšit tím, že v zákoně č. 93/1992 Sb., kterým řadu ustanovení zákona o půdě novelizoval, odstranil odkaz na odst. 1 a přímo definoval osobu, která měla na místo původního vlastníka nastoupit, a to tak, že mezi její znaky již znak státní příslušnosti a trvalého pobytu nevyžadoval splněné i u jejího právního předchůdce. Počínal si však velmi nedůsledně, když příčinu, která bránila právnímu nástupnictví dalších oprávněných osob, odstranil pouze z uvozovacího textu odst. 2, ale ponechal ji ve třech z pěti skupin dalších oprávněných osob uvedených v cit. odstavci písm. c), d) a e). Takže zatímco dědicové ze závěti (písm. a) a b)) jsou oprávněnými osobami, i když původní vlastník zemřel v emigraci a bez československého státního občanství, pozůstalý manžel a děti původního vlastníka, stejně jako jeho rodiče a sourozenci a manželé sourozenců se za těchto okolností oprávněnými osobami ani po několik novelách zákona stát nemohou.

Tím, bohužel, nejsou problémy týkající se tzv. „dalších oprávněných osob“ vyčerpány.

Dnes již patrně nezjistíme, jaké důvody vedly zákonodárce k zakotvení rozdílného předpokladu pro to, aby se oprávněnou osobou mohl stát na jedné straně závětní dědic univerzální a na straně druhé závětní dědic parciální. Zatímco univerzální závětní dědic se může stát oprávněnou osobou jen tehdy, byla-li závěť předložena v dědickém řízení, v případě dědice, jehož závěť předurčila k nabytí jen poměrné části dědictví, zákon splnění tohoto předpokladu nevyžaduje.

Zatímco jedním z předpokladů toho, aby se občan stal oprávněnou osobou je, že byl (on nebo jeho právní předchůdce) zbaven vlastnictví, v případě uvedeném v § 6 odst. 1 písm. j) je tomu jinak. Ve zde upraveném případě se oprávněnou osobou stává ten, kdo se ze smlouvy, prohlášené rozhodnutím soudu za neplatnou, měl vlastníkem teprve stát. Podobný případ je upraven v § 28b odst. 2, který do zákona vložila novela č. 183/1993 Sb., kdy rovněž oprávněnou osobou je nikoli ten, kdo byl skutečně původním vlastníkem a převodcem vlastnictví, ale ten, kdo měl ze smlouvy, k níž nedalo ministerstvo zemědělství souhlas, vlastnictví teprve nabyt.

Zvláštním případem oprávněné osoby je tzv. „domnělá oprávněná osoba“ - viz § 4a zákona. Zákon takto označuje občana, který o sobě tvrdí, že splňuje všechny znaky oprávněné osoby, avšak nachází se ve stavu důkazní nouze ve vztahu k prokázání původního vlastnictví - svého nebo svého právního předchůdce. Přitom příčiny této důkazní nouze nejsou libovolné, ale jsou zákonem jmenovitě uvedeny v § 4a odst. 3 zákona.

Postavení domnělé oprávněné osoby opravňuje občana jednak k podání žádosti o zaplacení do seznamu domnělých osob, jednak k podání žádosti na zahájení řízení o uznání původního vlastnictví (svého nebo svého právního předchůdce). Na výsledku tohoto řízení pak závisí, zda se z domnělé oprávněné osoby stane oprávněná osoba, která může pokračovat v řízení podle § 9 zákona.

Definici „oprávněné osoby“ obsahuje i zákon 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.

Znaky, s jejichž pomocí tento zákon oprávněnou osobu - původního vlastníka - vymezuje, jsou shodné se znaky uvedenými v § 4 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb. jen pokud jde o požadavek československého státního občanství, trvalý pobyt na území republiky a nabytí vlastnictví státem.

Liší se však

- a) jinými právními důvody ztráty původního vlastnictví, než které jsou uvedeny v § 6 odst. 1 zákona o půdě; zde jsou těmito důvody konfiskace vlastnictví podle dekretů presidenta republiky č. 12/1945 Sb. a č. 108/1945 Sb.,
- b) uvedením dalších znaků, kterými jsou
 - neprovinění se proti československému státu,
 - pozdější (po konfiskaci majetku) znovunabytí československého státního občanství podle zákona č. 245/1948 Sb., zákona č. 194/1949 Sb. nebo zákona č. 34/1953 Sb.

Při vymezení „dalších oprávněných osob“ použil zákonodárce v § 2 odst. 2 tohoto zákona stejnou formulaci jako v původním textu § 4 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb. A proto i důsledek byl stejný – nemožnost uplatnění restitučního zákona dalšími oprávněnými osobami tehdy, jestliže původní vlastník zemřel, aniž byl československým státním příslušníkem nebo neměl trvalý pobyt v ČSFR.

Jak ze zákona vyplývá a jak jsem již také uvedl, tzv. další oprávněné osoby vstupují do restitučního nároku namísto původního vlastníka pouze v případě, že původní vlastník zemřel před uplynutím lhůty stanovené zákonem k uplatnění restitučního nároku. Tato lhůta byla původně stanovena do 31. prosince 1992, později zákonem 39/1993 Sb. prodloužena do 31. ledna 1993. Pouze v případech, kdy jedním z předpokladů vzniku restitučního nároku a tedy i předpokladu pro získání postavení oprávněné osoby bylo zrušení výroku rozhodnutí, jímž byl původní vlastník zbaven svého vlastnictví v rehabilitačním řízení, poskytl zákon oprávněným osobám lhůtu 18 měsíců. Běh této lhůty započal po nabytí právní moci rozhodnutí o rehabilitaci. To znamená, že i pro oprávněné osoby platí stejná lhůta pro uplatnění restitučního nároku jako pro původního vlastníka.

Až do novely zákona (zákon č. 183/1993 Sb.) zákon neodpovídal na otázku, jak postupovat v případech, kdy původní vlastník jako oprávněná osoba svůj nárok ve lhůtě uplatnil, avšak zemřel, aniž restituční řízení bylo pravomocně skončeno. Zda do uplatněného majetkoprávního nároku vstupovaly shora uvedené další oprávněné osoby, anebo zda se tento nárok stával součástí pozůstalosti a předmětem dědického řízení.

Vzhledem k tomu, že ust. § 4 odst. 2 při stanovení předpokladů přechodu restitučního nároku na tzv. další oprávněné osoby nerozlišuje, zda původní vlastník který zemřel před uplynutím lhůty uvedené v § 13 zákona, již svůj nárok uplatnil či nikoli, nabízí se jednoznačný závěr, že do nároku v těchto případech vstupují další osoby v tomto ustanovení uvedené jako tzv. další oprávněné osoby a nikoli dědicové. Uplatní se zde právní nástupnictví podle zákona o půdě a nikoli právní nástupnictví podle ustanovení o dědění občanského zákoníku.

Novela (zákon č. 183/1993 Sb.) však tento jednoznačný závěr změnila výslovným ustanovením, že „Zemřel-li oprávněná osoba, která uplatnila nárok na vydání majetku před vydáním rozhodnutí podle § 9, přechází nárok na dědice“ – viz § 4 odst. 2. Novela tak vlastně vyňala v těchto případech uplatněný restituční nárok z působení ustanovení § 4 odst. 2 a vyloučila tak z právního nástupnictví k tomuto nároku další oprávněné osoby.

Jako v mnoha jiných případech i tentokrát byl zákonodárce, ať již záměrně anebo nedopatřením, nedůsledný a nepokryl odstavcem 4 cit. ustanovení všechny případy, které může smrt původního vlastníka vyvolat. Toto ustanovení se totiž zcela evidentně nevztahuje na případy, kdy původní vlastník zemřel až po vydání rozhodnutí podle § 9, ale před tím, než se toto rozhodnutí stalo pravomocným. V těchto případech restituční nárok přechází nadále na další oprávněné osoby.

S pojmem „oprávněná osoba“ pracuje i § 8 zákona o půdě. Jde o ustanovení, které umožňuje restituci vlastnického práva k nemovitostem (k zemědělskému majetku) v případech, kdy jako osoba povinná vystupuje nikoli osoba právnická, ale občan (osoba fyzická), který tento majetek nabyl od státu nebo jiné právnické osoby (odst. 1) nebo i přímo od původního vlastníka (odst. 3) za okolností zákonem předvídaných. Restituční řízení neprobíhá v těchto případech před pozemkovým úřadem, ale před soudem.

A právě skutečnost, že nemovitost, jíž se toto restituční řízení týká, je ve vlastnictví fyzické osoby a nikoli osoby právnické, vyvolává problém, jehož existenci si až dosud, soudě podle dosavadních komentářů i článků v odborném tisku, nikdo příliš neuvědomoval. Přesto zde tento problém je a není produktem scholastického teoretického bádání, ale upozornění na něj přišlo z řad advokátní praxe.

Zmíněný problém spočívá v tom, že § 8 zákona pro případy, které upravuje, pojem „oprávněná osoba“ samostatně nevymezuje. Dalo by se tedy předpokládat, že zákonodárce měl i pro tyto případy na mysli stejné vymezení „oprávněné osoby“, jaké je obsaženo v ust. § 4 zákona. Jenže součástí tohoto vymezení je skutečnost, že při ztrátě vlastnictví původním vlastníkem přešly dotčené nemovitosti na stát nebo jinou právnickou osobu. Tento znak splňují v § 8 pouze případy uvedené v odst. 1, nikoli však již případy uvedené v odst. 3 a 5, které vložila do tohoto ustanovení dodatečně novela (zákon č. 183/1993 Sb.). V těchto případech totiž vlastnictví k dotčeným nemovitostem nabyla povinná osoba (občan) přímo od původního vlastníka. Je zřejmé, že definice oprávněné osoby uvedená v § 4 zákona je pro případy uvedené v § 8 odst. 3, 4 a 5 nepoužitelná, resp. při jejím použití by nebylo v těchto případech oprávněných osob. Nezbyvá proto než mít za to, že zákonodárce, když v těchto případech hovoří o oprávněné osobě, má na mysli obecný význam tohoto pojmu, tj. nositele oprávnění v právním vztahu. Jsem si vědom nepřesvědčivosti tohoto závěru, neboť nic neodůvodňuje to, že zákonodárce jinak chápal tentýž pojem v odst. 1 a jinak v odst. 3 a 5 téhož ustanovení. Odpověď nespokojenému čtenáři však v tomto případě dluží zákonodárce.

Konečně označení „oprávněná osoba“ se v zákoně o půdě, opět díky jeho novele (zákon č. 183/1993 Sb.), objevuje i v jeho závěrečných ustanoveních hovořících o vypořádávání nároků – viz § 33a a násl. Těmito nároky se zde rozumí nejen nároky vyplývající ze zákona o půdě, ale i nároky na vydání podílů vypočtených v transformaci jednotných zemědělských družstev. Do zákona o půdě se tak dostávají i oprávněné osoby ze zákona č. 42/1992 Sb. (transformační zákon), jejichž vymezení je od osob oprávněných ze zákona odlišné. Oprávněnými osobami podle zákona č. 42/1992 Sb. jsou

- a) členové jednotných zemědělských družstev, pokud jimi byli již 30. listopadu 1991,
- b) vlastníci půdy a jiného zemědělského majetku, pokud své právo být oprávněnou osobou uplatnily a vlastnictví prokázaly do 28. dubna 1992,

c) osoby, jimž byl podíl na majetku družstva stanoven v souvislosti s vypořádáním restitučních nároků.

Z tohoto vymezení je zřejmé, že obě skupiny oprávněných osob (ze zákona o půdě i ze zákona transformačního) se kryjí jen zčásti – v případě uvedeném pod c).

O oprávněných osobách se v § 33a zákona o půdě hovoří nejen ve vztahu k nositelům těchto dvou skupin nároků, ale v i souvislosti s osobami, na které nároky původně oprávněných osob přešly. Všechny tyto nároky označuje zákon jako pohledávky a umožňuje jejich smluvní převoditelnost. Současně s tím pak nabyvatele těchto pohledávek označuje rovněž za osoby oprávněné, a to ve smyslu zákonů, z nichž tyto nároky povstaly. Nabyvatelem a tudíž i oprávněnou osobou je nejen nabyvatel ze smlouvy, ale i v dědickém řízení. I on, sice jinak než smlouvou, nabyl smluvně převoditelnou pohledávku.

Přiznání postavením oprávněné osoby nabyvatelům těchto pohledávek znamená, že jejich postavení, zejména při vypořádání s družstvem, se pak neřídí postavením převodce pohledávky, ale postavením oprávněné osoby, jak toto postavení vyplývá přímo z příslušného zákona.

Z uvedeného přehledu problémů spojených s pojmem „oprávněná osoba“ vyplývá nejen potvrzení původního předpokladu autora o rozporuplnosti vymezení tohoto pojmu i v jediném z restitučních zákonů, ale i potvrzení značně lehkovážného a nedůsledného přístupu tvůrců zákonných textů při používání různých výrazů, označení a pojmů. I tento přístup je třeba změnit, má-li se zlepšit úroveň našich zákonů.

* * *

Summary

Eligible persons hold claims based on the restitutional laws including act No. 229/1991 Sb. (On the Ownership of Land and Other Agricultural Property).

Definition of the term „eligible person“, as given in the above mentioned law, underwent certain development since the law had been adopted. However, neither that did eliminate the defects of the legal definition of these subjects' position. More than that, later amendments brought about new problems as the inconsistencies in the definition of the said term became obstacles, preventing many citizens from realizing their restitutionary claims (mainly the provisions of § 4 par. 2, letters c, d, e and § 8 are concerned). This article deals with those obstacles, possibilities of them being eliminated by the way of interpretation and limits of these possibilities.