

INFORMACE PRO PRÁVNÍ PRAXI

Upřesnění a rekonstrukce přidělů v řízení o pozemkových úpravách a některých problémech souvisejících

Milan Pekárek*

Pozemkové úpravy mají v našich zemích již více jak stoletou tradici. V průběhu doby se měnila nejen jejich právní úprava, ale i cíle, k jejichž dosažení měly sloužit. Jejich původní základní cíl – uspořádat především zemědělské pozemky tak, aby umožňovaly racionální hospodaření na nich, zůstal zachován po celou dobu jejich provádění. Nové uspořádání pozemků bylo od počátku existence pozemkových úprav spojeno se zásahem do pozemkového vlastnictví. Od poloviny minulého století do počátku jeho devadesátých let patřily dokonce mezi prostředky postupného „odumírání“ soukromého pozemkového vlastnictví tím, že sice formálně zachovávaly vlastnický vztah vlastníka k jeho pozemkům, ale oslabovaly vědomí existence tohoto vztahu nejen u vlastníka samotného, ale především pak u jeho nástupců (potomků) jednak fyzickým odstraněním vlastnických hranic pozemků a jejich sloučením do velkých celků (uživatelských „honů“), jednak tím, že za své pozemky dostal vlastník do užívání pozemky jiného vlastníka. V téže době na naprosté většině zemědělské půdy u nás hospodařily socialistické zemědělské velkopodniky (jednotná zemědělská družstva a státní statky). Pozemkové úpravy té doby kromě zmíněných důsledků pro pozemkové vlastnictví měly velmi negativní důsledky pro zemědělskou krajinu. Odstranění přirozených hranic pozemků (mezí), rozptýlené zeleně (stromů, keřů, remízků, zrušením přirozených vodotečí

odvádějících z krajiny přebytečnou vodu z dešťových srážek, vedlo k narušení ekologické rovnováhy v zemědělské krajině. Ke změně dochází v roce 1991 vydáním zákona č. 229/1991 Sb. o vlastnických vztazích k půdě a jinému zemědělskému majetku a především pak 284/1991 Sb. o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech. Tento zákon vedle uvedeného základního cíle také poprvé (na úrovni zákona) za neméně významný cíl zdůraznil ekologické funkce pozemkových úprav.

V roce 2002 byl tento zákon nahrazen zákonem novým, současným.¹ Ten okruh funkcí, resp. cílů sledovaných pozemkovými úpravami, ještě dále rozšířil. Jedním z nich, byť neuvedených v ustanovení § 2 současného zákona 1, ale přesto z něho vyplývající,² je upřesnění a rekonstrukce přidělů.

Přiděly se tu rozumí půda, (pozemky), kterou přidělci (osoby oprávněné k získání přidělu) nabývali od státu nejčastěji v podobě celých zemědělských usedlostí po té, co ten ji získal v rámci tzv. druhé pozemkové reformy po 2. světové válce na základě dekretů prezidenta republiky č. 12/1945 Sb. a č. 28/1945 Sb. a zákonů č. 142/1947 Sb. a č. 46/1948 Sb. V uvedených předpisech upravené a zejména v praxi pak uplatňované postupy při poskytování přidělů odpovídaly potřebě zajistit, aby se přidělci co nejdříve uchopili svých práv k přiděleným usedlostem a zajistili obhospodávání přidělené půdy. V důsledku toho nejenže neby-

* Doc. JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc., Katedra práva životního prostředí Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ 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.

² Ustanovení § 13 zákona uvedeného v poznámce č. 1.

ly v přidělech vždy specifikovány pozemky, ale z výše uvedeného důvodu a také vzhledem k rozsahu změn v pozemkové držbě, a po únoru 1948 pak i v důsledku následujících změn politických poměrů u nás, již nedošlo k naplnění úkolů souvisejících se zavedením knihovního pořádku k přidělovanému majetku, jak to předpokládal zákon č. 90/1947 Sb. o zavedení knihovního pořádku ohledně konfiskovaného nepřátelského majetku a o úpravě některých právních poměrů.

Z uvedených důvodů byly pozemkové úpravy zákonodárcem shledány jako právní mechanismus způsobilý upřesnit tyto přiděly a přispět tak v této oblasti k zavedení pořádku do evidence pozemkového vlastnictví. Zákonodárce tak učinil v ust. § 13 cit. zákona.

Současně je ovšem třeba zdůraznit, že uvedený právní mechanismus má i svá určitá omezení. První z nich spočívá v tom, že jej lze použít jen v případě jednoduchých pozemkových úprav. Lze to vyjádřit i opačně. Upřesnění a rekonstrukce je jedním z účelů, pro které (kromě dalších účelů uvedených v odst. 1 paragrafu 4) zákon připouští vedle formy komplexních pozemkových úprav i pozemkové úpravy jednoduché – viz § 4 odst. 2 zákona. Ještě jinými slovy řečeno, nelze zmíněný problém přidělu řešit v rámci komplexních pozemkových úprav. Snad by bylo proti tomuto závěru možno namítnout, že v odst. 2 paragrafu 4 zákon výslovným uvedením možnosti použít upřesnění přidělu v jednoduchých pozemkových úpravách jen zdůraznil to, co v souvislosti s pozemkovými úpravami komplexními považuje za natolik samozřejmé, že o tom mlčí. Možnost takovéto námítky však vyvrací § 13 odst. 3, který pro tuto situaci upravuje specifický postup (řízení) založený jen na přiměřené aplikaci tam citovaných ustanovení zákona, a to výlučně jen pro jednoduché pozemkové úpravy a jen pro tento účel.

Další omezení představuje vymezení pojmů „upřesnění přidělu“ a „rekonstrukce přidělu“ v § 13 odst. 1 a 2 zákona. „Upřesněním přidělu“ má zákon na mysli *určení hranic přidělu v případech, kdy je přiděl přibližně lokalizován, ale hranice přidělu nelze jednoznačně určit*. „Rekonstrukci přidělu“ zákon definuje jako *určení hranic přidělu v případech, kdy existují pouze neúplné, poškozené nebo nečitelné podklady nebo se podklady o přidělech nedochovaly*.

Z obou definic vyplývá a je jim společné to, že vždy jde o upřesnění *hranic přidělu*. Liší se tím, že v prvním případě tyto hranice nelze jednoznačně určit, protože přiděl je lokalizován jen přibližně, v případě druhém jej nelze určit proto, že existující podklady jsou neúplné, poškozené nebo nečitelné, nebo tyto podklady se nedochovaly.

I když to zákon výslovně neříká, jistý je i další předpoklad. Tím je existence přidělu. V prvním ze shora uvedených případů se jeho existence předpokládá

proto, že důvodem upřesnění a rekonstrukce přidělu je jeho jen přibližná lokalizace. Ta vyplývá z přidělové listiny nebo z jiných dokladů existenci přidělu nepochybně prokazujících. V případě druhém se existence přidělu předpokládá proto, že důvodem upřesnění a rekonstrukce přidělu je neúplnost, poškození nebo nečitelnost existujících dokladů obsahujících přiděl. V případě, kde se podklady týkající se přidělu nedochovaly, musí existovat jiné důkazy o jeho existenci.

Že existence přidělu je nezbytným předpokladem pro to, aby požadavku na zahájení jednoduchých pozemkových úprav za účelem upřesnění a rekonstrukce přidělu mohlo být vyhověno, vyplývá i z dalších souvislostí. Pozemkové úpravy nejsou mechanismem, který by mohl vlastnické právo k pozemkům založit tam, kde dosud nebylo. Výjimkou jsou jen pozemkové úpravy prováděné v územích s tzv. nedokončeným scelovacím řízením – viz § 14 zákona. I v tom případě ovšem všichni účastníci vstupující do pak již nedokončeného scelovacího řízení byli vlastníky pozemků. Pozemkové úpravy také nejsou mechanismem restitučním. Ale i kdyby měly tento charakter, i pak by jejich prostřednictvím mohlo být vráceno vlastnictví jen tomu přidělci, který se již vlastníkem přidělu stal a nikoli i tomu, kdo byl teprve na přiděl navržen, jestliže již k vydání přidělové listiny nedošlo.³ Aby to bylo možné, musel by osobu pouze navrženou na přiděl za vlastníka prohlásit současný zákon (nebo alespoň vyslovit, že se pro účely upřesnění přidělu v pozemkových úpravách za vlastníka považuje. Bylo by to obdobné řešení jaké přijal zákonodárce v zákoně č. 172/12991 Sb. o majetku obcí v ust. § 2a jeho novely č. 114/2002 Sb., když výslovně stanovil, že do vlastnictví obce dnem účinnosti uvedené novely přecházejí i nemovitosti uvedené v zákoně, které byly pouze schváleny pro obec příslušným státním orgánem jako přidělci přidělovým plánem, a to bez ohledu na to, že příslušné rozhodnutí o přidělu nebo přidělový plán byly vydány po 31. prosinci 1949 (tedy v době) kdy již obce jako právnické osoby zanikly) nebo k jejich vydání vůbec nedošlo. Aby bylo možno obce považovat za vlastníky majetku, který právně v minulosti nikdy nenabýly, musel to stavit uvedený zákon výslovně. Totéž by musel učinit zákon o pozemkových úpravách nebo jiný zákon i pro situaci, kdy pozemkový úřad má v pozemkových úpravách řešit problém přesnění nebo rekonstrukci přidělu. Protože to však zákon neučinil, nelze podle platné právní úpravy řešit v pozemkových úpravách případ, kdy nelze právní existenci přidělu, resp. vlastnického práva přidělce prokázat.

V podstatě ze stejného důvodu nelze jako upřesnění nebo rekonstrukci přidělu řešit situaci, kdy se přidělce následně svého přidělu vzdal. V dané souvislosti zřejmě nemá smysl řešit otázku, jestli vzdání se pří-

³ V případě přidělu podle presidentských dekretů a podle zákona č. 46/1948 Sb. se vlastnictví přidělu nabývalo až jeho převzetím, v případě přidělu z majetku, na který se vztahoval zákon č. 142/1947 Sb. a spolu s ním i prvorepublikové zákony o pozemkové reformě, se vlastnictví nabývalo zaknihováním přidělu. Požadavek zaknihování odpadl později v důsledku změn právní úpravy, která zápisy do pozemkových knih učinila pouze fakultativními.

dělu bylo platné nebo nebylo, jestliže nebyl přídělce nadále za vlastníka považován a příděl nadále zůstal ve vlastnictví státu anebo byl znovu přidělen jinému vlastníkovi. Jestliže bychom došli k závěru, že vzdání se přídelu možné bylo a že mělo právní účinek zániku vlastnictví k přídelu, znamenalo by to, že příděl osoba požadující upřesnění nebo rekonstrukci přídelu v jednoduché pozemkové úpravě již nemá a nesplňuje tudíž základní předpoklad pro postup podle shora zmíněného ustanovení současného zákona o pozemkových úpravách. Pokud bychom naopak dospěli k závěru, že vzdání se přídelu nemělo podle dobových právních pramenů právní účinek zániku vlastnictví k přídelu, ale přesto se příděl vrátil zpět státu anebo jím byl znovu dán jako příděl jinému přídelci, šlo by o situaci, na kterou se vztahuje některá ze skutkových podstat restitučního zákona č. 229/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů – převzetí vlastnictví bez právního důvodu (§ 6 odst. 1 písm. p), nebo, jestliže vzdání se přídelu bylo důsledkem politické perzekuce, šlo by o naplnění skutkové podstaty podle § 6 odst. 1, písm. r) téhož zákona. Někdy byly v restitucích případy vzdání se přídelu podřazovány i pod ust. § 6 odst. 1 písm. h) – darování v tísní. Ve všech těchto případech by však šlo o případ, který měl být řešen podle cit. zákona jako restituce a nikoli v pozemkových úpravách, protože, jak již výše bylo zdůrazněno, zákon o pozemkových úpravách není zákonem restitučním ani restituční zákon nemůže nahradit, resp. umožnit bývalému přídelci dohnat to, co měl udělat a neudělal v době běhu lhůt k uplatňování restitučních nároků.

Jestliže naopak je určitá osoba zapsána v katastru nemovitostí jako vlastník pozemků náležejících do přídelu, ale neexistuje přídelová listina, je možné považovat takovou osobu za přídelce, jestliže lze jinak dokázat, že k přídelu (nejen ke schválení přídelového plánu) skutečně došlo. Vyplývá to z § 13 odst. 2 platného zákona o pozemkových úpravách, v němž je výslovně zmíněna situace, kdy se podklady týkající se přídelu nedochovaly. Jinými slovy řečeno existovaly, ale z nějakého důvodu se nedochovaly. I v tomto případě však musí být existence přídelu, resp. nabytí vlastnictví k němu doloženo důkazy. Navíc by jí v minulosti nikdy nesmělo být vlastnictví k přídelu odňato nebo o ně nesměla přijít jiným zákonem uznaným způsobem, např. vydržením. Pokud by k tomu došlo, pak by se opět bývala musela domáhat vrácení vlastnictví v restitučním řízení bez ohledu na to, že v evidenci nemovitostí zůstala zapsán jako vlastník. To proto, že od roku 1951 přestala být evidence nemovitostí, včetně evidence v pozemkových knihách, důsledným odrazem skutečných právních vztahů k nemovitostem.

Pozemkový úřad není kompetentní v rámci upřesňování a rekonstrukcí přídelů řešit nedoplatky přídelových cen. Taková kompetence pro něho ze zákona o pozemkových úpravách nevyplývá.

Závěrem několik poznámek o vztahu režimu odstraňování a rekonstrukce přídelů v pozemkových

úpravách k některým dalším mechanismům, jejichž uplatnění v průběhu pozemkových úprav přichází v úvahu.

Prvním je mechanismus řešení situací tzv. „duplicitního zápisu vlastnictví“. Tím se rozumí stav, kdy je v katastru nemovitostí současně zapsáno – jako vlastníci určité nemovitosti (v našem případě pozemku) – více subjektů současně. Protože výlučným vlastníkem může být v daném okamžiku pouze jeden z nich a není jasné (naopak je sporné), kdo z nich skutečným vlastníkem je, musí být tato situace řešena. Obvykle ji řeší uvedené subjekty samy dohodou (dohodou o narovnání), a pokud se nedohodnou soud na základě určovací žaloby některého z nich. V případě, že se na takovou situaci přijde v procesu pozemkových úprav, umožňuje současný zákon o pozemkových v § 13 odst. 4 pozemkovému úřadu ji vyřešit. Nejprve jim nabídne řešení v podobě dohody a pokud oni na ni nepřistoupí, musí o ní rozhodnout sám (ex officio). Souvislost tohoto mechanismu s mechanismem upřesňování a rekonstrukce přídelu může nastat jen tehdy, jestliže příděl se uskutečnil, resp. právo na jeho základě bylo přídelcem nabyto, bez ohledu na to, zda bylo zapsáno. To proto, že použití institutu upřesnění a rekonstrukce přídelu v pozemkových úpravách mj. vyžaduje existenci přídelu, resp. vlastnického práva na jeho základě vzniklého.

Pokud toto právo v průběhu času nezaniklo a někdo jiný v procesu pozemkových úprav uplatní k témuž majetku rovněž vlastnické právo, musí o takto zjištěné duplicitě vlastnictví rozhodnout pozemkový úřad. Ten musí, stejně jako by musel soud, pokud by mimo proces pozemkových úřad případ řešil on, posoudit právní okolnosti nabytí vlastnictví všemi, kdo v řízení k předmětnému pozemku uplatňují. Jestliže současně zjistí, že je zde i důvod pro upřesnění či rekonstrukci přídelu, musí nejprve vyřešit tento problém jako předpoklad zjištění, zda se věcný základ tvrzených vlastnických práv kryje. Jinými slovy řečeno, zda obě strany uplatňují své vlastnictví zcela nebo jen z části nebo vůbec ke stejným nemovitostem (pozemkům). Připomeňme si, že jedna ze stran opírá své vlastnické právo o dokumenty, v nichž jsou sporné nemovitosti vyznačeny neurčitě nebo neúplně, případně tyto dokumenty zcela chybí. Teprve po vyřešení tohoto problému, pokud po upřesnění a rekonstrukci přídelu problém duplicitního vlastnictví ještě bude existovat, bude ono předmětem řešení pozemkového úřadu.

Pokud ovšem se v průběhu řízení ukáže, že vlastnické právo k přídelu sice vzniklo, ale později došlo k zániku vlastnictví, žádost o upřesnění či rekonstrukci přídelu musí pozemkový úřad řízení o takové žádosti zastavit, neboť, jak jsem již shora zdůraznil, nebude splněn jeden ze základních předpokladů řízení o upřesnění a rekonstrukci – existence přídelu, resp. vlastnického práva k němu. Žádost tedy byla podána zjevně jako právně nepřijatelná (§ 66 odst. 1 písm. b/ správn. řádu). Otázku, zda se přídelce domáhal nebo

mohl domáhat vrácení svého vlastnictví k přídělu ponechávám stranou, protože je v dané souvislosti irrelevantní.

Určitá komplikace by mohla vzniknout v případě, že přídělce později pozbyl vlastnictví k přídělu, ale v evidenci nemovitosti zůstal zapsán jako vlastník, protože nový vlastník včas nesplnil svou ohlašovací povinnost a jako vlastník se zapsat nenechal⁴ a své vlastnictví uplatnil a také doložil příslušným nabývacím titulem až v pozemkových úpravách. Vzhledem k zásadě, že údaje v katastru nemovitostí, a tedy i údaje o vlastníkově, je třeba považovat za správné a vycházet z nich až do doby, než se prokáže jejich opak (srov. § 16 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb.), musel by pozemkový úřad nejprve zjišťovat, zda ke ztrátě vlastnictví k přídělu platně došlo, a jen v případě, že by zjistil že nikoli, případně že vlastnictví k němu bylo pravomocně vráceno, by mohl pokračovat v řízení o upřesnění či rekonstrukci přídělu a nakonec, pokud by to ještě bylo třeba, i o duplicitním vlastnictví.

Posledním ze zvláštních řízení, k němuž pozemkový úřad v rámci provádění pozemkových úprav opravňuje zákon o pozemkových úpravách, je řízení v území s nedokončeným scelovacím řízením. Nejde o zvláštní

řízení vložené do řízení o pozemkových úpravách za účelem vyřešení dílčího problému, aby vlastní řízení o pozemkových úpravách mohlo dále pokračovat, ale jde o zvláštní proces pozemkových úprav určený výlučně jen pro území, v nichž v minulosti byl zahájen proces ještě podle zákona č. 47/1948 Sb. o některých technicko-hospodářských úpravách pozemků, případně podle vládního nařízení č. 171/1940 Sb., o scelování hospodářských pozemků a jiných úpravách pozemkové držby.

Problém s upřesňováním či rekonstrukcí by se v souvislosti s pozemkovými úpravami, jejichž prostřednictvím má být dřívější nedokončené scelovací řízení dokončeno, neměl objevit již proto, že tyto pozemkové úpravy budou zpravidla mít podobu komplexních pozemkových úprav. Resp. pokud by se v takovém území vyskytl případ nedostatečně určitého přídělu, který byl následně zahrnut do nedokončeného scelování, musel by být řešen samostatně v jednoduché pozemkové úpravě, která by proběhla před zahájením komplexních pozemkových úprav a jehož předmětem by bylo jeho upřesnění či rekonstrukce a následně by pak pokračoval proces komplexních pozemkových úprav.

⁴ Pochopitelně by muselo jít o případ, kdy právním předpokladem nabytí vlastnictví nebyla registrace smlouvy státním notářstvím, nebo později (od 1.1.1993) vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí.