

Mohou cizozemci se státním občanstvím ČR nabývat jiné vhodné pozemky podle § 11 odst. 2 zákona o půdě?

Ivana Průchová

Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „zákon o půdě“) náleží nesporně mezi ty právní předpisy českého právního řádu, jejichž aplikace a interpretace je náročná. A na tomto závěru se podle mne vzácně shodnou jak představitelé aplikační praxe, tak právní teorie. Podnětem pro napsání tohoto pří-

spěvku se stal konkrétní interpretační problém, týkající se problematiky poskytování jiných vhodných pozemků těm oprávněným osobám – restituentům, kterým nemohly být pro zákonné překážky vydány původní pozemky a v důsledku této skutečnosti jim vzniklo právo na převod jiných vhodných pozemků případně poskytnutí finanční náhrady. Aplikační praxe Pozemkového fondu ČR, uplatňovaná ve vzta-

³³ Case of Groppera Radio AG and others. Publications of the European Court of Human Rights. Series A: Judgements and Decisions. Köln–Berlin–Bonn–München, Carl Heymanns Verlag KG, 1990, č. 173, s. 22.

³⁴ Case of Goodwin v. The United Kingdom. The European Court of Human Rights (16/1994/463/544), s. 17.

hu k těmto osobám, se totiž s odvoláním na ustanovení § 3 zákona o půdě, postavila na stanovisko, podle něhož skutečnost, že oprávněná osoba, která nemá trvalý pobyt na území ČR, byť je státním občanem ČR, brání tomu, aby jí namísto nevydaných původních pozemků byly k uspokojení jejího nevykrytého restitučního nároku převedeny jiné vhodné pozemky ve smyslu § 11 odst. 2 zákona o půdě. Tato osoba se v důsledku tohoto názoru dostává do pozice, kdy její „nárok na náhradní odstranění restituovatelné křivdy“ trvá, ovšem uspokojen nemůže být s poukazem na § 3 zákona o půdě jinými vhodnými pozemky, ale až dalším v úvahu přicházejícím způsobem, tj. poskytnutím finanční náhrady. Vzhledem k tomu, že se s touto interpretací platné právní úpravy neztotožňuji, považuji za vhodné se k této problematice vyjádřit a přispět tak k diskusi na toto téma.

I. Obecné poznámky k dané problematice

Pro úplnost pohledu na řešený problém považuji za nutné zdůraznit, že uplatnění právního režimu předpokládaného § 11 odst. 2 zákona o půdě nebrání přijetí zákona 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 ČR, ve znění pozdějších předpisů, a to především s ohledem na obsah ustanovení § 19 zákona č. 95/1999 Sb. Pokud je mi známo, tomuto názoru koresponduje i stávající praxe ze strany Pozemkového fondu ČR, což považuji za správné a odpovídající platné (byť komplikované) právní úpravě.

O aktuálnosti aplikace a interpretace § 3 zákona o půdě, podle něhož „půdu nelze převést do vlastnictví devizových cizozemců“, svědčí i to, že jeho interpretací se zabýval i Ústavní soud (viz nálezy III.ÚS 278/97, publikovaný pod č. 49 ve svazku č. 10 Sbírkových nálezů a usnesení, C.H.Beck, s.329 a násl.). Nutno zdůraznit, že závěry v tomto nálezu publikované vycházejí z odlišné skutkové situace, neboť konkrétně v dané věci řešené Ústavním soudem šlo o situaci, kdy osoba oprávněná podle zákona o půdě, které byly vydány pozemky v režimu zákona o půdě, uzavřela následně se svým synem, státním občanem jiného státu trvale žijícím mimo území České republiky, darovací smlouvu. Závěry v nálezu obsažené se tedy týkají aplikace § 3 zákona o půdě až ve vztahu k dispozicím s pozemkovým vlastnictvím osoby v nerestitučním prostředí. Ústavní soud v dané věci vyslovil právní názor, podle něhož „zákaz převést půdu do vlastnictví devizových cizozemců danému

ustanovením § 3 zákona č. 229/1991 Sb., nelze rozumět jinak, než že se vztahuje toliko a výslovně na převody vlastnictví v režimu tohoto zákona, přesněji řečeno uvažovaný zákon představuje (a contrario) jeden ze zákonem stanovených definičních znaků oprávněné osoby (§ 4 zákona č. 229/1991 Sb.) a jako takový upíná se k subjektu nároku, nikoli však již k věci samé (objektu), která v režimu tohoto zákona byla již za podmínek stanovených tímto zákonem vydána“, a proto nelze obsah tohoto nálezu pominout, byť dále se pokusím vyargumentovat, proč cit. právní věta nemůže být na překážku tomu, aby oprávněné osobě, které nebyly pro překážky vydány původní pozemky, byly poskytnuty jiné vhodné pozemky.

Naopak na podporu argumentace ve prospěch oprávněné osoby, požadující vykrytí své dosud neuspokojené restituční křivdy z důvodu, že jí nemohly být pro zákonné překážky vydány původní pozemky, svědčí právní argumentace obsažená v rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 11. 1998, čj. 22 Ca 144/98-30, publikovaném v časopise Správní judikatura, č. 5/1999, pod č. 424, s. 142 a násl. V dané věci se jedná sice rovněž o skutkově odlišnou situaci, neboť krajským soudem posuzovaná věc se týká nerestituční situace, kdy obdarovaným z darovací smlouvy, týkající se mimo jiné id. 1/3 pozemku nacházejícího se na území České republiky, byl cizozemec, osoba s trvalým pobytem mimo území ČR, ovšem se státním občanstvím ČR. V předmětné věci Krajský soud v Ostravě dospěl k závěru, že ustanovení § 3 zákona o půdě je třeba vyložit ve vztahu k § 17 zákona č. 219/1995 Sb., devizového zákona tak, že omezení stanovené v § 3 zákona o půdě nemůže jít nad rámec vyplývající z § 17 ve spoj. s § 4 odst. 3 zákona č. 219/1995 Sb., tudíž že omezení cizozemců nabývat vlastnické právo k nemovitostem se týká pouze osob, které nejsou státními občany České republiky.

Poznámky k publikované judikatuře jsem považovala za vhodné uvést již v úvodu svých úvah na dané téma, a to proto, aby eventuelní jejich neuvedení nevedlo k tomu, že bude případnými oponenty dále vyjádřených názorů poukazováno na to, že jiné subjekty (Ústavní soud, obecné soudy) nazírají na problém jiným způsobem. Nepopírám inspirativnost právních závěrů v těchto judikátech uvedených, nicméně opětovně (a možná až zbytečně tvrdošíjně) zdůrazňuji, že žádné z nich se netýká postavení oprávněné osoby podle zákona o půdě, která se nachází v situaci dosud nevykrytých restitučních práv z důvodu, že původní pozemky jí nemohly být vydány pro zákonné překážky obsažené v zákoně o půdě.

II. Vlastní analýza problematiky poskytování jiných vhodných pozemků za pozemky, které nelze vydat pro zákonné překážky oprávněné osobě podle zákona o půdě

Především je třeba zdůraznit, že kompenzační systém za nevydané pozemky podle zákona o půdě stojí na principu priority naturální restituice. Ten je třeba vyložit tak, že v případech, kdy nelze oprávněné osobě pro zákonné překážky vydat původní pozemky, vzniká jí ve smyslu § 11 odst. 2 ve spoj. s § 14 odst. 1 a 16 odst. 1 zákona o půdě právo na poskytnutí jiných vhodných pozemků. De lege lata přichází pak v úvahu, aby oprávněná osoba využila prostředí zákona o půdě nebo zákona 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 ČR, ve znění pozdějších předpisů. Předmětem tohoto příspěvku je posouzení postavení oprávněné osoby, které nebyly původní pozemky vydány a zůstává v právním prostředí zákona o půdě.

Systematicky je ustanovení § 11 odst. 2 v zákoně o půdě zařazeno do části druhé (§ 4 až 16), která se týká restitucí nemovitostí, a to jak co do podmínek a mechanismu vydání původních nemovitostí, tak náhradních kompenzačních řešení souvisejících s vydávanými případně i nevydávanými nemovitostmi, v našem případě poskytování jiných vhodných pozemků.

Zdůraznění této skutečnosti je významné proto, že zákon o půdě z hlediska předmětu právní úpravy dopadá na řešení i jiných společenských vztahů – např. postavení Pozemkového fondu, pozemkové úpravy, narovnání užívacích vztahů k nemovitostem, k nimž před účinností zákona o půdě existovaly zvláštní užívací instituty, poskytování náhrad za živý a mrtvý inventář atd. Vně této druhé části stojí rovněž ustanovení § 3, podle něhož „půdu nelze převést do vlastnictví devizových cizozemců“ s odkazem na v tu dobu účinný devizový zákon č. 528/1990 Sb. Konkrétně je ust. § 3 zařazeno do části I. pod rubriku základní ustanovení. Jsem přesvědčena, že i tuto skutečnost je třeba vzít v úvahu při řešení otázky, jaké kompenzační nároky je možné na základě platné právní úpravy přiznat oprávněné osobě (restituentovi) podle zákona o půdě, které nebyly vydány původní pozemky, jmenovitě, zda jí náleží právo na poskytnutí jiných vhodných pozemků na území České republiky. Připomeňme, že ve své původní podobě vyžadoval § 4 zákona o půdě, aby oprávněná osoba v restitučním prostředí byla nejen státním občanem ČR (resp. ČSFR), ale měla i trvalý pobyt na území ČR (resp. původně ČSFR). Pod-

mínka trvalého pobytu byla ze zákona o půdě vypuštěna na základě nálezů Ústavního soudu č. 29/1996 Sb., přičemž právní důsledky změn vyvolaných tímto nálezem Ústavního soudu byly promítnuty do zákona o půdě zákonem č. 30/1996 Sb. Není tedy pochyb o tom, že oprávněnou osobou podle zákona o půdě je osoba, u níž není podmínkou trvalý pobyt na území České republiky, a tudíž neexistence trvalého pobytu nebrání tomu, aby jí byly vydány nemovitosti na území České republiky, které vlastnický náležely původnímu vlastníkov. Stejně tak nelze podle mého názoru vyžadovat splnění jiných podmínek na straně oprávněné osoby (restituenta) pro případ vykrývání jejího restitučního nároku náhradním způsobem, v daném případě konkrétně poskytnutím jiných vhodných pozemků ve smyslu § 11 odst. 2 zákona o půdě, ledaže by z obecně závazné právní úpravy týkající se restitucí výslovně vyplýval opak. Snahu považovat za tento „opak“ znění ustanovení § 3 zákona o půdě, považují za zjevně nepřijatelné a neodůvodněné krácení restitučních nároků oprávněných osob. Není totiž pochyb v tom směru, že restituční část II. zákona o půdě, týkající se restitucí nemovitého majetku, a tedy i pozemků, neobsahuje ve vztahu k „náhradním restitučním plněním“ žádné zužující ustanovení, tedy pro splnění podmínek na straně oprávněné osoby je třeba splnit znaky (podmínky) stanovené v § 4 zákona o půdě, který vymezuje znaky oprávněné osoby. Zúžení okruhu oprávněných osob potencionálně způsobilých stát se vlastníkem tzv. jiných vhodných pozemků ve vlastnictví České republiky, které spravuje Pozemkový fond ČR, s odkazem na § 3 zákona o půdě, nemůže proto podle mého mínění obstát. Právní režim ustanovení v části druhé (restituční nemovitosti – byť výslovně není takovým nadpisem část druhá označena, ale obsahově je v ní tato materie upravena) zákona o půdě je zjevně zvláštním právním režimem restitučním, a tuto vlastnost má nesporně i ve vztahu k ustanovení § 3 zákona o půdě, které je v tomto smyslu ustanovením obecným, které se ve zvláštním režimu restitucí neuplatní. Tento závěr je tedy opřen o systematický výklad zákona o půdě. Kromě toho lze navíc, na podporu výše uvedeného závěru, poukázat i na to, že z hlediska ústavněprávního by bylo přinejmenším sporné, zda upírání práva oprávněným osobám na poskytnutí jiných vhodných pozemků za pozemky pro zákonné překážky nevydatelné, není v rozporu s principem rovnosti postavení oprávněných osob. Konkrétně by se podle mého názoru jednalo o vytvoření neodůvodněné nerovnosti mezi osobami spadajícími vlastnostmi do „jedné množiny“ oprávněných osob, jmenovitě oprávněných osob bez trvalého pobytu na území ČR. Část z nich by totiž byla legitimována stát se

pozemkovými vlastníky na území ČR a část ne. Těmi osobami, které by se mohly stát pozemkovými vlastníky by byly oprávněné osoby bez trvalého pobytu na území ČR, u nichž nebrání zákonné překážky vydání pozemků. Těmi osobami, které by se nemohly stát pozemkovými vlastníky, by byly ty osoby bez trvalého pobytu na území ČR, kterým pro zákonné překážky nemohou být původní pozemky vydány. A zkusme si představit krajní situaci, kdy překážkami zatížené budou všechny původní pozemky. Takové osoby by pak byly nuceny spokojit se s odstraněním křivdy pouze ve formě finanční náhrady, protože poskytnutí jiných vhodných pozemků by bylo shledáno jako nezákonné (byť jimi bude stát disponovat a oprávněné osobě budou vyhovovat), a to s odkazem na údajnou blokaci obsaženou v § 3 zákona o půdě. Pro úplnost pohledu na věc považuji ze nutné navíc zdůraznit, že snaha o vyloučení oprávněných osob z poskytnutí jiných vhodných pozemků z důvodu, že nemají trvalý pobyt na území ČR, by byla navíc absurdní konstrukcí i v tom smyslu, že osoby, které se díky vývoji pozemkové situace na potencionálně restituovatelných pozemcích dostaly do postavení osob, které se musí smířit s tím, že z důvodu existence zákonných překážek nemohou být do jejich vlastnictví vydány původně pozbyté pozemky, touto zužující interpretací vztahu § 3 zákona o půdě a druhé části zákona o půdě jako části restituční, nebudou moci získat ani „jiné pozemky“. Tyto osoby jsou restitučně zjevně v nevýhodnějším postavení již tím, že jim nemůže být vydán původní pozemkový majetek, a v důsledku výše naznačené praxe by jim (byť pro to není podle mne v zákoně nížádné opory), nebylo přiznáno ani právo na jiné vhodné pozemky, protože se na ně účelově vztáhne blokace § 3 zákona o půdě.

Odpůrci tohoto mého výkladu by mohli eventuálně argumentovat, že odlišný je samotný režim vydání původních pozemků, kdy se jedná o rozhodnutím pozemkového úřadu podle § 9 odst. 4 event. schválení dohody o vydání pozemků pozemkovým úřadem podle § 9 odst. 2 zákona o půdě, naproti tomu poskytnutí jiných vhodných pozemků je ovládáno ryze principem smluvním, neboť jiné vhodné pozemky převede smlouvou na oprávněné osoby Pozemkový fond jako správce v úvahu přicházejících pozemků ve vlastnictví státu. A údajně právě s ohledem na tento smluvní princip je třeba se smířit s tím, že oprávněné osoby bez trvalého pobytu na území ČR, ale se státním občanstvím ČR, nejsou osobami způsobilými k získání nemovitostí na území ČR. I tento eventuální argument považuji za nepřijatelný, a to právě s ohledem na specifické postavení oprávněných osob jako restituentů, na něž lze ve speciálním restitučním prostředí vztáhnout

výhradně limity vyplývající z restitučního prostředí části druhé a nic na tom podle mého názoru nemůže změnit ani odlišný mechanismus (smluvní) poskytování jiných vhodných pozemků.

III. Celkový závěr

Na základě výše provedeného rozboru jsem jednoznačně toho názoru, že osoby, které splňují znaky oprávněné osoby podle § 4 zákona o půdě, jimž nemohly být původní pozemky vydány pro existenci zákonných překážek, mají právo na poskytnutí jiných vhodných pozemků podle § 11 odst. 2 zákona o půdě. Toto jejich právo nemůže být zúženo (vyblokováno) odkazem na § 3 zákona o půdě, podle něhož půdu nelze převést do vlastnictví devizových cizozemců, neboť z hlediska systematického i logického výkladu zákona o půdě se toto ustanovení nemůže uplatnit pro nároky zaručené oprávněným osobám podle části druhé zákona o půdě, upravující mimo jiné restituci pozemkového vlastnictví, neboť se jedná o zvláštní právní režim. Pokud tato druhá – restituční – část zákona o půdě neobsahuje žádné ustanovení, které by odůvodňovalo možnost vyloučit některou z osob splňujících znaky osoby oprávněné podle § 4 zákona o půdě z restitučních nároků (a to jak v podobě práva na vydání původních pozemků, tak v podobě práva na poskytnutí jiných vhodných pozemků), je třeba trvat na tom, že podle platné právní úpravy nebrání žádné ustanovení právního řádu České republiky převodu jiných vhodných pozemků na oprávněnou osobu splňující znaky podle § 4 zákona o půdě. A mezi ně, jak je obecně známo, podmínka trvalého pobytu na území ČR nenáleží.

SUMMARY

The currently valid legal regulation of the Law no. 229/1991 of the Collection concerning regulations of ownership relations to land and other agricultural property, in the wording of later directions, does not represent an obstacle to granting other suitable estates to those authorized persons who are citizens of the Czech Republic but it is not their place of permanent residence according to the Par. 11, section 2. of the above mentioned law. If the Law of Land Restitution does not bind land ownership related to original real estates to fulfillment of having place of permanent residence in the Czech Republic, then it is necessary to enable the authorized persons who were not given their original estates due to legal restraints to acquire the so called other suitable estates in case they will feel interested and the state

represented by the Land Fund will have such estates at their disposal. This conclusion cannot be restrained by regulations of the Par. 3 of the Law of Land because it is necessary to consider the regulation of

the Law of Land (Part Two of the Law of Land) concerning restitution a special regulation in relation to this regulation.