

15. 8. 2018

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Již podruhé zrušena tzv. restituční tečka

Ústavní soud České republiky (dále jen „Ústavní soud“) nálezem zn. Pl. ÚS 35/17 ze dne 19. 06. 2018, vyhlášeným dne 27. 06. 2018, na podkladě návrhu skupiny senátorů opět rozhodl, že ke dni 01. 07. 2018 nedochází k zákonem č. [185/2016](#) Sb. předvídané eliminaci možnosti uspokojení restitučních nároků oprávněných osob v podobě poskytnutí náhradního pozemku.

Přičemž tuto skutečnost odůvodnil tím, že napadená ustanovení zákona č. [185/2016](#) Sb., jimiž mělo dojít od 01. 07. 2018 ke zrušení zejména § 11 odst. 2 a § 11a zák. č. [229/1991](#) Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen „zákon o půdě“), a tedy mělo dojít k tzv. restituční tečce, odporují ústavnímu principu ochrany oprávněné důvěry občana v právo, jenž je komponentem právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky).[1]

Již v roce 2005 rozhodl Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005[2] o tzv. první restituční tečce, která jím byla označena za protiústavní a tuto tedy zrušil (ve vztahu k původním oprávněným osobám a jejich dědicům). Nyní po třinácti letech rozhodl Ústavní soud o tzv. druhé restituční tečce, kterou rovněž označil jako protiústavní, a opětovně ji jednohlasně zrušil. Přitom konstatoval, že z důvodové zprávy[3] navrhované právní úpravy (zákona č. [185/2016](#) Sb.) rozhodně nevyplývá informace o tom, zda vůbec byly již zhojeny dřívější Ústavním soudem vytýkané nedostatky navrhované zákonné úpravy, resp. zda již netrvaly důvody, pro které soud zrušil tzv. první restituční tečku, tedy chybí jakákoliv aplikace nosných závěrů nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005. Byl tedy zrušen již druhý zákon mající zakotvit tzv. restituční tečku, a to přesto, že i tento byl přijat ústavně konformním způsobem, kdy navrhovatelem byla vláda, potažmo Ministerstvo zemědělství, do jehož působnosti spadá Státní pozemkový úřad (dále jen „SPÚ“), jehož činnost měl zákon upravovat a který se k návrhu zákona aktivně vyjadřoval v tom smyslu, že tzv. druhá restituční tečka je důvodná a oprávněná.[4]

Svévoli v přístupu SPÚ k oprávněným osobám, tj. restituentům, konstatoval Ústavní soud již v nálezu sp. zn. II. ÚS 4139/2016 ze dne 18. 07. 2017[5], kdy stanovil, že SPÚ je povinen poskytovat oprávněným osobám přiměřenou náhradu za odňatý majetek, a to v daném konkrétním případě blížící se ceně neprávem odňatých pozemků. Ústavní soud se v tomto nálezu zastal dvou restituentek z Mníšku pod Brdy a řekl, že finanční náhrada musí být „rozumná a přiměřená“. Ministerstvo zemědělství, které bylo hlavním iniciátorem restituční tečky, počítá, že na náhradách vyplatí půl miliardy korun. Podle advokátů se ale odhaduje, že přiměřená náhrada by měla být osminásobná, tedy až čtyři miliardy.[6]

V rámci aktuálního ústavněprávního přezkumu schváleného zákona Ústavní soud zkoumal dvě hlediska – jednak hledisko **kontextuálního posouzení ústavnosti samotné lhůty** zakládající tzv. druhou restituční tečku a **jednak hledisko podrobení zákona testu proporcionality**, tedy posuzoval, zda schválená úprava vůbec sleduje legitimní cíl. K tomu bylo nezbytné vyřešit dvě předběžné otázky, a to, zda stát disponuje dostatkem pozemků k uspokojení zbývajících restitučních nároků oprávněných osob a jaká je přibližná hodnota těchto nevypořádaných restitučních nároků. Konkrétních důvodů, které vedly Ústavní soud ke zrušení tzv. druhé restituční tečky, tedy k zachování poskytnutí náhradního pozemku vedle finanční náhrady, byla celá řada. Všechny ve vzájemné souvislosti však jasně vypovídají o tom, že účelem zákona bylo ke stanovenému termínu

svévolné zrušení naturální restituce bez dalšího.

V prvé řadě se Ústavní soud zabýval tvrzením SPÚ a vlády, že stát nedisponuje dostatečným množstvím vhodných pozemků a pozemky, které stát spravuje, nemohou být použity jako náhradní pozemky pro restituenty.[7] Soud konstatoval, že z poskytnutých souhrnných údajů od SPÚ nebylo jasné, jak širokou nabídku pozemků stát ve skutečnosti oprávněným osobám nabídl, a už vůbec z tohoto nevyplývalo, o jak kvalitní nabídky šlo. Ještě problematičtější byl dle Ústavního soudu poukaz na převody nabídek pozemků k prodeji podle § 7 zákona č. [95/1999](#) Sb. a podle § 12 zákona č. [503/2012](#) Sb., neboť bylo namístě aplikovat závěr, že v těchto soutěžích nemohly být úspěšné oprávněné osoby, jejichž nároky byly svojí hodnotou ukotveny k cenám roku 1991. Z veřejně přístupných informací pak Ústavní soud zjistil, že stát disponoval v roce 2016 – jen pokud jde o ornou půdu – více než 160 tisíce pozemky o celkové výměře přes 86 tisíc hektarů. Přesto nebylo dle důvodové zprávy ke schválenému zákonu zřejmé, proč část těchto pozemků není možno nabídnout a posléze převést na oprávněné osoby, a proč by právě pozemky evidované jako orná půda měly představovat pro stát tvrzené strategicky významné pozemky, jež nemohou být zcizeny. Dále pokud SPÚ ve svém vyjádření k podanému návrhu uvedl, že větší část dosud neuspokojených restitučních nároků jsou nároky bagatelní povahy, Ústavní soud k této námitce připomenul, že jsou-li tyto nároky stále evidovány v cenách fixovaných k roku 1991, nemusí jít nutně o nároky zcela zanedbatelné. Konečně ani argument, že pro uspokojení nejmenších restitučních nároků neexistují adekvátně velké (resp. malé) pozemky, nemůže být z ústavněprávního hlediska sám o sobě relevantním důvodem, pro který by již nebylo možno poskytnout náhradní pozemky, neboť obecně platí, že z jednoho většího pozemku lze vytvořit větší množství pozemků menších. Navíc nelze opomenout tu skutečnost, že stát v minulosti (jak vyplývá např. z vyjádření tehdejšího ministra zemědělství Ing. Mariana Jurečky, jenž při projednání návrhu předmětného zákona v Senátu PČR připustil, že „Státní pozemkový úřad měl přes 550 tisíc hektarů zemědělské půdy“[8]) převáděl značné množství pozemků na soukromé osoby, a tím de facto mařil uspokojení dalších nároků oprávněných osob dle zákona o půdě. Optikou této skutečnosti tak tvrzení SPÚ jakožto organizační složky státu, že již nejsou k dispozici pozemky vhodné pro uspokojení restitučních nároků, nepůsobilo příliš přesvědčivě.

Dále se Ústavní soud zabýval související otázkou, jakou reálnou (tržní) hodnotu mají dosud nevyřádané restituční nároky oprávněných osob dle zákona o půdě. Vláda a SPÚ na jedné straně setrvale zdůrazňovali, že zbývající restituční nároky představují již pouze zanedbatelný zlomek z celkového počtu původních restitučních nároků, současně však SPÚ ve svém vyjádření varoval před možností, že pokud by byly v praxi realizovány závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 4139/16 ze dne 18. 07. 2017 (tedy, že finanční náhrada musí být v takové výši, aby byla s ohledem na účel restitučních zákonů přiměřená a rozumná), mohly by celkové výdaje státu na vypořádání zbývajících restitučních nároků formou finanční náhrady dosahovat „stovek miliard korun“. Tato skutečnost pak vedla Ústavní soud k pochybnostem, zda vláda předmětným návrhem zákona vskutku sledovala legitimní cíl. Jelikož Ústavní soud shora citovaný nálezný (sp. zn. II. ÚS 4139/16) vyhlásil až po přijetí napadené právní úpravy, stát se dostal do rozporu, když na jedné straně tvrdil, že již není schopen vypořádat dosavadní restituční nároky formou náhradních pozemků, na straně druhé (přínejmenším v době přijetí napadené právní úpravy) ovšem zcela přehlížel, že dosud neuspokojené nároky mají výrazně vyšší hodnotu, než uváděla důvodová zpráva[9], což retrospektivně znamená, že zákonodárce přijal právní úpravu, o jejíchž skutečných rozpočtových dopadech nebyl příslušnými orgány řádně informován. Ústavní soud konstatoval, že mu z tohoto je zřejmé, že vláda, resp. Ministerstvo zemědělství, a jemu podřízený SPÚ měly zájem na přijetí tzv. druhé restituční tečky v tom smyslu, že by v převážném rozsahu odpadla nutnost realizace zdlouhavých a finančně nákladných nabídek náhradních pozemků, a současně by převážná část zbývajících restitučních nároků byla vyřízena formou finančních náhrad, a to právě ve výši evidované hodnoty nároků fixované k cenám roku 1991.

Ústavní soud dále zkoumal kontextuální posouzení zákonem navržené lhůty, tj. stanovení data účinnosti napadené právní úpravy rušící možnost uspokojení restitučního nároku formou náhradního pozemku. Uzavřel, že navrženou lhůtu nepovažuje za nepřiměřenou, neboť pro takový závěr neměl k dispozici potřebné informace. Na druhé straně však upozornil, že se zákonodárce při stanovení data účinnosti zrušení § 11a zákona o půdě zjevně vůbec nezabýval otázkou, jaký bude k tomuto dni stav nevyřízených nároků oprávněných osob, tedy že zcela nerefletoval, zda je ke stanovenému datu možné kupř. vyřídit oprávněné nároky všech osob, jež postupovaly ve věci realizace svého restitučního nároku dostatečně aktivně. Byl tak namístež úsudek, že stanovení účinnosti napadené právní úpravy nese znaky svévole. Dle názoru Ústavního soudu napadená právní úprava navíc zakládá nedůvodnou nerovnost oprávněných osob a taktéž neobsahuje taková přechodná ustanovení, která by naznačené deficity eliminovala nebo alespoň maximálně zmírnila.

Nakonec Ústavní soud provedl test tzv. proporcionality napadeného zákona. Dospěl k závěru, že tento napadený zákon třístupňovým testem proporcionality s úspěchem neprošel. Ústavní soud uvedl, že napadená právní úprava žádnou faktickou a definitivní tzv. restituční tečku nestanovila, pouze založila bez přesvědčivého a nezpochybnitelného důvodu takového postupu nerovnost v rámci srovnatelné skupiny oprávněných osob. Sledovaný cíl nemůže bez dalšího dle názoru Ústavního soudu legitimizovat vládou a SPÚ akcentovaná skutečnost, že se dosud neskončená restituční správní řízení týkají již „pouze desítek osob“ (nehledě na cca 2 000 dalších oprávněných osob, uplatňujících své restituční nároky v soudních řízeních, na která zjevně nedopadají příslušná přechodná ustanovení). Ústavní soud konstatoval, že i kdyby zbývalo již pouze jediné restituční správní řízení, není namístež zakládat tuto nerovnost, čímž by došlo k zásahu do legitimního očekávání části oprávněných osob, resp. k nepřijatelnému zásahu do jimi nabytého práva mít možnost uspokojit svůj restituční nárok prostřednictvím náhradního pozemku. V důsledku absencí přesvědčivých indicií o tom, že stát skutečně již není schopen poskytnout oprávněným osobám náhradní pozemky, se tedy nepodařilo prokázat, že napadená právní úprava sleduje legitimní cíl. (Protože napadená právní úprava neprošla již prvním krokem testu proporcionality, soud již se podrobně nezabýval otázkou vhodnosti a šetrnosti zvoleného zákonného opatření, navíc by dle soudu ani kritérium šetrnosti i nepřiměřenosti nesplňovala.) Na úplný závěr soud ve svém nálezu zmínil s ohledem na obsah nálezu sp. zn. II. ÚS 4139/16 ze dne 18. 07. 2017, kterým sám vymezil zřetelné mantinely pro stanovení výše přiznané finanční náhrady, že *„SPÚ - nebude-li k takovému postupu „přinucen“ konkrétním vykonatelným soudním rozhodnutím - patrně bude mít při stávajícím znění § 28a zákona o půdě stále za to, že není oprávněn oprávněným osobám „dobrovolně“ poskytovat adekvátní finanční náhradu. Jakkoli je takový výklad SPÚ ústavněprávně neudržitelný, nelze přehlížet, že právě ustálená praxe SPÚ představuje jedno z klíčových kritérií ústavněprávního přezkumu tzv. restituční tečky.“*

S ohledem na výše uvedené argumenty SPÚ podporující znění napadaného zákona není tedy zcela jasné, jaký lze nyní očekávat přístup SPÚ při poskytování náhradních pozemků. S odkazem obsah důvodové zprávy zákona č. [185/2016 Sb.](#), kdy cílem tohoto zákona mělo být urychlení dokončení restitucí zemědělského majetku zejména z důvodu neexistence dostatečného množství pozemků ve vlastnictví státu, již od SPÚ zřejmě nelze očekávat vyšší kvalitu a kvantitu pozemků ve veřejných nabídkách pro oprávněné osoby. Je tedy otázkou, jak SPÚ naloží se svou zákonnou povinností poskytnout oprávněným osobám náležitou náhradu – tedy i naturální plnění ve formě náhradních pozemků. Nutno připomenout, že stát, jednající prostřednictvím SPÚ, nebyl schopen po více jak čtvrtstoletí tyto nároky řádně vypořádat.



Mgr. Jiří Porkert,
AK JUDr. Petr Meduna

e-mail: porkert@akmeduna.cz

[1] Text nálezu k dispozici >>> [zde](#).

[2] Text nálezu k dispozici >>> [zde](#).

[3] Důvodová zpráva včetně napadeného znění zákona k dispozici >>> [zde](#).

[4] Restituční tečka se státu prodraží, žadatelé hrozí soudy. Novinky.cz [online]. Copyright © 2003 [cit. 21.07.2018]. K dispozici >>> [zde](#).

[5] Text nálezu k dispozici >>> [zde](#).

[6] Restituční tečka se blíží, restituenti válčí s pozemkovým úřadem. Novinky.cz [online]. Copyright © [cit. 01.07.2018]. K dispozici >>> [zde](#).

[7] Nedostatek půdy byl např. proklamován zde:

Konec restitucí. Místo pozemků dostanou lidé jen drobné. Aktuálně.cz [online]. Copyright © Economia, a.s. [cit. 21.07.2018]. K dispozici >>> [zde](#).

[8] Ministr Jurečka: Dnes máme na Státním pozemkovém úřadě 56 346 osob, které mají restituční nárok. ParlamentniListy.cz [online]. Copyright © OUR MEDIA a.s. 2009 [cit. 21.07.2018]. K dispozici >>> [zde](#).

[9] Důvodová zpráva hovořila o 126,39 mil. Kč.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Digitální důkazy z webu v soudním řízení: jak doložit, co bylo online zveřejněno?](#)
- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)