29. 8. 2003

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

Právní úprava vyvlastnění mezi lety 1948 – 1989 a její odraz v restitučních předpisech

Na přelomu 40. a 50. let 20. století došlo na našem území v souvislosti s politickým převratem k úplné destrukci do té doby existujícího právního řádu. Změnám se nemohla vyhnout ani úprava vyvlastnění. Změny v koncepci vyvlastnění přitom těsně následovaly marxistické pojetí vlastnického práva 1). Marxistickou koncepci vlastnického práva se snažila záhy nová vládnoucí třída realizovat v praxi prostřednictvím státních zásahů do majetkové sféry širokých vrstev občanů. Jakým způsobem ?

Na přelomu 40. a 50. let 20. století došlo na našem území v souvislosti s politickým převratem k úplné destrukci do té doby existujícího právního řádu. Změnám se nemohla vyhnout ani úprava vyvlastnění. Změny v koncepci vyvlastnění přitom těsně následovaly marxistické pojetí vlastnického práva 1). Marxistickou koncepci vlastnického práva se snažila záhy nová vládnoucí třída realizovat v praxi prostřednictvím státních zásahů do majetkové sféry širokých vrstev občanů. Jakým způsobem ?
Pozemky a stavby sloužící potřebám průmyslu a poskytování služeb, včetně veškerého majetku k nim přináležejícího, byly postupně znárodněny a přešly do vlastnictví státu. Stát s tímto majetkem přímo nehospodařil – přenechal tuto činnost socialistickým organizacím.
Většina pozemků a staveb sloužící zemědělské a lesní výrobě ve vlastnictví fyzických osob, které nebyly znárodněny, byla dána do užívání socialistickým organizacím. Obsah jejich užívacího práva se téměř rovnal právu vlastnickému. Organizace pouze nemohly disponovat s vlastnictvím těchto pozemků. V důsledku deformace vlastnického práva užívacími instituty zůstala skutečným vlastníkům pouhá bezcenná nuda proprietas (holé vlastnictví).
Kromě toho zůstala část nemovitého a dalšího majetku ve vlastnictví občanů, kteří jej mohli užívat pouze pro své osobní potřeby a pro potřeby své rodiny. Další, okrajovou formou, bylo přežívající vlastnictví drobných soukromně hospodařících rolníků.
Celkovým trendem, projevujícím se v přístupu k soukromému vlastnictví pozemků a staveb, sloužících k výrobním účelům, se tedy stala (úspěšná) snaha převést tyto do vlastnictví státu. Stát pak tento majetek přenechal do užívání socialistickým organizacím, případně i občanům, těmto posledně jmenovaným výlučně pro uspokojení jejich osobních potřeb (rodinný domek, zahrada). Připomínám, že stát v těchto případech přenechával pouze právo užívání, v žádném případě nepřeváděl vlastnictví k dotčenému majetku !
Právní institut vyvlastnění – tedy omezení či odnětí majetku ve prospěch konkrétně definovaného projektu veřejného zájmu (veřejně prospěšná stavba aj) se stal pouze jedním z dalších prostředků, jak převést vlastnické právo k nemovitostem na stát, výjimečně dalším socialistickým organizacím. Vyvlastněný majetek pak stát dle potřeby přenechal do užívání socialistickým organizacím, nebo občanům pro osobní potřebu. V 50. letech našel institut vyvlastnění své uplatnění v případech, které nespadaly pod znárodňovací předpisy – vyvlastnění drobné živnosti aj. Tehdy i později se vyvlastnění používalo, když nemovitosti ve vlastnictví občanů překážely v uskutečnění projektů socialistické výstavby.
Několik slov k pozitivní právní úpravě. O vyvlastnění najdeme zmínku v Ústavě z 9. května (č. 150/1948 Sb.), která doslovně přejímá ustanovení § 109 odst. 2 Ústavní listiny z roku 1920. O vyvlastnění hovoří i občanský zákoník č. 141/1950 (tzv. střední občanský zákoník), nahradivší obecný zákoník občanský z roku 1811.
Střední občanský zákoník připouští vyvlastnění ve svém § 108 toliko v obecném zájmu a za náhradu. Podrobnější úpravu vyvlastnění obsahují stavební předpisy – zákon č. 280/1949 Sb., o územním plánování a o výstavbě obcí, doplněný prováděcím vládním nařízením č. 93/1950 Sb. Zákon vázal

vyvlastnění na potřebu uskutečnění jednotného hospodářského plánu, podrobného či zastavovacího plánu, jakož i potřebu provedení asanace. Na nemovitosti sloužící k účelům obrany státu či potřebám vojenské správy se vztahoval zákaz vyvlastnění. Vyvlastnění bylo možné ve prospěch státu, svazků lidové správy, státních, národních a komunálních podniků, podniků určených k provozování zahraničního obchodu, mezinárodního zasilatelství či lidových družstev. Ve prospěch ostatních osob šlo vyvlastňovat, jednalo-li se o stavbu zařazenou do jednotného hospodářského plánu, nebo šlo-li o asanační úpravu.
O vyvlastnění i o náhradě rozhodoval na návrh oprávněné osoby okresní národní výbor. Pokud některý z účastníků nebyl spokojen s výrokem o náhradě, mohl se obrátit na soud.
Nezačal-li vyvlastňovatel nebo jeho právní nástupce užívat vyvlastněné nemovitosti k účelu vyvlastnění ve lhůtě uvedené ve vyvlastňovacím výměru, mohla podat dotčená osoba žádost o revokaci vyvlastňovacího rozhodnutí. Možnost podání žádosti byla vázána dodržením lhůty tří měsíců, jež se počítala od konce doby stanovené vyvlastňovacím nálezem pro uskutečnění kroků směřujících k realizaci vyvlastňovacího účelu.
Předpisy o územním plánování a o výstavbě obcí nahradily zákony č. 84/1958 Sb., o územním plánování a zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu. Úpravu vyvlastnění obsahuje posledně jmenovaný.
Úpravu vyvlastnění ve stavebním řádu blíže rozvádí prováděcí vyhláška č. 144/1959 Ú.l. Právě v ní nalezneme některé moderní prvky (oproti úpravě jež byla v platnosti v prvé polovině 50. let), směrující k lepší ochraně vlastníka. Tyto moderní prvky se vyprofilovaly v ucelenější podobě v pozdějších úpravách. Důkazem těchto tendencí mohou sloužit následující příklady :
1) Pokud mělo být provedeno vyvlastnění nemovitostí nebo práv k nim pro uskutečnění stavby, byl stavebník povinen požádat o vyvlastnění dříve, než předloží žádost o vydání rozhodnutí o přípustnosti stavby. Před skončením vyvlastňovacího řízení se nesměly zahajovat přípravné práce.
2) Další příklad: mělo-li být provedeno vyvlastnění nemovitostí nebo práv k nim pro účely užívání stavby, bylo nutno posoudit věc z hlediska obecného zájmu tak, aby nedocházelo ke zbytečnému vyvlastnění nemovitostí přechodem vlastnického práva tam, kde lze účelu vyvlastnění dosáhnout jinak (např. zřízením věcného břemene).
3) Pokud nešlo o vyvlastnění pro uskutečnění projektů státního plánu rozvoje národního hospodářství, musel stavební úřad při rozhodování o vyvlastnění, zejména ve prospěch soukromých vlastníků, posoudit, zda převažuje zájem na uskutečnění stavby anebo provedení asanace nad jiným oprávněným zájmem dosavadního vlastníka nebo jiného oprávněného, a to tak, aby nebyla zbytečně omezována nabytá práva jednotlivců. Stavební úřad musel zkoumat, zda zájem stavebníka je v souladu s obecným zájmem.
4) Žadatel o vyvlastnění musel předložit doklad o tom, že se pokusil o dohodu s vlastníkem. Tímto dokladem byla výzva k uzavření dohody obsahující požadavek žadatele, návrh náhrady, upozornění, že neodpoví-li vlastník do 15. dnů, má se za to, že dohodu odmítá. Na rozdíl od předchozí úpravy rozhodoval o vyvlastnění i o náhradě stavební úřad.
Vyvlastňovací ustanovení nalezneme v celé řadě dalších právních předpisů, které vyslavují přípustnost vyvlastnění pro určitý společensky důležitý účel. V podrobnostech, zejména ve věcech řízení, odkazují na podpůrné použití stavebně právních předpisů.
Samostatnou kapitolu pak tvořilo vyvlastnění pro potřeby obrany státu, upravené ve vládním nařízení č.42/1961 Sb., o vyvlastnění k účelům obrany státu, vydané na základě zmocnění v zákoně č. 40/1961 Sb., o obraně ČSSR.
Na počátku 60. let došlo v souvislosti s odhlášeným dosažením počátku nové etapy rozvoje socialismu, k rozsáhlé kodifikační vlně. Byla přijata nová ústava č. 100/1960 Sb. Ústava potvrzuje privilegované postavení tzv. socialistického vlastnictví. Ochranu nicméně poskytuje i tzv. osobnímu vlastnictví, když jej ve svém článku 9 prohlašuje za nedotknutelný.
Na článek 9 Ústavy navazuje tehdy nově přijatý občanský zákoník, dle jehož § 131 odst. 2 je možné vyvlastnit věc, která je v osobním vlastnictví jen v důležitém zájmu společnosti a to na základě zákona a za náhradu. Vyvlastnění socialistického majetku možné nebylo.

Na úpravu v občanském zákoníku později navázal dodnes (po mnoha novelizacích) platný zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Tímto zákonem byl zrušen a nahrazen zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu. Přestože byla úprava vyvlastnění ve stavebním zákoně samozřejmě poplatná době svého vzniku, jsou v ní moderní tendence naznačené v předchozí právní úpravě dále rozvíjeny. Vyvlastňovat bylo dle stavebního zákona možno tehdy, pokud nešlo jeho cíle dosáhnout dohodou nebo jiným způsobem. Vyvlastnění musí být v souladu s cíli a záměry územního plánování. Může být provedeno jen v nezbytně nutném rozsahu. Je-li možno dosáhnout účelu vyvlastnění pouze omezením vlastnického práva, nelze právo odejmout celé. Je-li vyvlastňována část nemovitosti občana, má tento právo požadovat vyvlastnění zbytku, pokud by tento zbytek nemohl užívat buď vůbec, nebo jen s nepřiměřenými obtížemi. Vyvlastněním mohlo přecházet vlastnické právo pouze na stát.
Na počátku 90. let došlo pod vlivem změny politického režimu, také k hlubokým změnám právního řádu. Změny doznala samotná koncepce vlastnického práva, následkem čehož dochází k odstranění privilegovaného postavení společenského a státního vlastnictví, a tím i k zrovnoprávnění všech jeho forem. Zároveň s těmito procesy probíhá dalekosáhlá restituce nemovitého majetku, jenž po roce 1948 přešel zejména v důsledku znárodňovacích opatření a konfiskací z rukou soukromých subjektů do vlastnictví státu.
V souvislosti s restitucemi dochází i k revokaci některých vyvlastňovacích rozhodnutí.
Cílem restitucí se stala náprava některých majetkových křivd, ke kterým došlo v období tzv. minulého režimu. V pozadí tu stála myšlenka vrátit alespoň část majetku, jenž přešel po únoru 1948 v důsledku tzv. socializačních procesů do společenského vlastnictví, zpět původním vlastníkům.
Podrobný rozbor restitučních předpisů by jistě vydal na mnoho desítek stran. Nás však zajímá pouze úzká výseč z dané problematiky, jenž má souvislost s právním institutem vyvlastnění. Restituční předpisy totiž otevřely cestu k revokaci některých vyvlastňovacích rozhodnutí vydaných v tzv. rozhodném období. Oním rozhodným obdobím chápeme časový úsek mezi 25. 2. 1948 a 1.1. 1990.
Možnost vrácení majetku vyvlastněného v tomto období upravují tyto předpisy:
a) zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích,
b) zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnického vztahu k půdě a jinému zemědělskému majetku.
Účelem obou předpisů je zmírnění následků některých majetkových křivd učiněných v rozhodném období mimo jiné i správními akty. Předmětem restitucí dle zákona č. 229/1991 Sb. je zemědělská půda a majetek sloužící zemědělské výrobě, dle zákona č. 87/1991 pak ostatní majetek.
Aby se někdo mohl v procesu restitucí úspěšně domáhat nějakého majetku, musel splnit tyto podmínky :
a) Požadavky kladené na oprávněnou osobu. Velmi zjednodušeně být vlastníkem či právním nástupcem vlastníka věci, jenž přešla do společenského vlastnictví v rozhodném období.
b) Nárok musí být vznesen proti osobě, jíž zákon stanoví povinnost věc vydat. Některé osoby totiž povinnost vydat věc nemají.
c) Nárok se musí uplatnit v určité lhůtě jinak zaniká.
d) V určitých zákonem vypočítaných případech se věc nevydává (tak např. dle § 8 odst. 1 zák. 87/1991 Sb. se nevydává se stavba, která zásadní přestavbou ztratila svůj stavebně technický charakter)
e) Věc přešla v rozhodném období do společenského vlastnictví na podkladě restitučními zákony stanovených právních titulů. Mezi nimi nacházíme také ony dva právní důvody, jenž jsou předmětem našeho zájmu.
Povinnost vydat věc se vztahuje i na ty případy, kdy jsou splněny podmínky uvedené pod písmeny a) až d) výše, a kdy v rozhodném období věc přešla věc na stát:
1. Vyvlastněním za náhradu, pokud věc existuje a nikdy nesloužila účelu, pro který byla vyvlastněna.
2. Vyvlastněním bez vyplacení náhrady.
Restituční zákony stanoví pouze tyto dva důvody revokace vyvlastňovacího nálezu vydaného v období nesvobody a vrácení vyvlastněného majetku původním vlastníkům. Jiné případy majetkových křivd, způsobených vyvlastněním sem nespadají. A to ani ty, které byly způsobeny třebas hrubým

porušením tehdejších vyvlastňovacích předpisů – např. vyvlastněním pro účel, který tehdy platná právní úprava neznala 2).
V těch případech, kdy byly vyvlastněním zvláště křiklavým způsobem porušeny platné normy, lze uvažovat o jiném restitučním titulu – odnětí majetku v důsledku politické perzekuce nebo postupu porušujícím obecně uznávaná práva a svobody. Tento právní důvod je znám oběma výše uvedeným restitučním předpisům.

---
1) Srov. např. K. Marx – B. Engels, Spisy, sv. 4, Praha 1958, str. 335 – 341. Odstranění soukromého vlastnictví výrobních prostředků naleželo mezi přední cíle marxistické filosofie.

2) „I když byla nemovitost vyvlastněna pro účel, který byl v rozporu s právní úpravou vyvlastnění, objektivní právo (objektivní právo pro zmíněný účel vyvlastnění neumožňovalo) křivdu tím vzniklou nelze postupem podle zákona č.87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů, nelze napravit, jestliže náhrada za nemovitost byla vyplacena a věc sloužila účelu, pro který byla vyvlastněna“.- rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR, čj. 2 Cdon 1824/96, in Soudní judikatura, č. 16/1998, str. 358.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Civilněprávní prostředky ochrany při koupi falzifikátu
- Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů
- Konec zákonné koncentrace řízení? Návrh Nejvyššího soudu před Ústavním soudem
- Soudní poplatky v řízení o rozvodu manželství a úpravy poměrů k nezletilému dítěti po tzv. rozvodové novele
- Imise ve stavebním řízení aneb kde končí veřejný zájem a začíná soukromé právo?
- Užívání prostoru nad pozemkem třetí osobou
- Přístup k nemovitosti přes pozemek třetí osoby
- PŘEHLEDNĚ: Jak funguje předkládání plné moci? Postačí soudu jen její „fotokopie“? Aneb vývoj právní úpravy požadavků na plnou moc v našem právním systému.
- Využívání nástrojů umělé inteligence: proč je GDPR relevantní?
- Transfer Pricing: Na co si dát pozor s blížícím se koncem roku
- Byznys a paragrafy, díl 24.: Digitalizace korporátního práva: EU cílí na snížení administrativy při přeshraničním podnikání