13. 11. 2018

ID: 108382

Restituce

Stanovení data, po jehož uplynutí již oprávněné osoby nemohou požádat o bezúplatné převedení náhradního pozemku, by mohlo představovat legitimní cíl v tom smyslu, že zájem na právní jistotě všech zúčastněných subjektů obecně vzato vskutku může vyžadovat stanovení nějakého data, ke kterému je třeba veškeré restituční nároky vypořádat. To však není případ tehdy, pokud napadená právní úprava žádnou faktickou a definitivní tzv. restituční tečku nestanoví, pouze – aniž by zde byl nějaký přesvědčivý a nezpochybnitelný důvod takového postupu – zakládá nerovnost v rámci srovnatelné skupiny oprávněných osob. Sledovaný cíl nemůže bez dalšího legitimizovat ani skutečnost, že se dosud neskončená restituční správní řízení týkají již „pouze desítek osob“. I kdyby totiž zbývalo již pouze jediné restituční správní řízení, není namístě – není-li pro to nějaký legitimní důvod – zakládat nerovnost mezi jinak srovnatelnou skupinou oprávněných osob. V opačném případě by totiž došlo k zásahu do legitimního očekávání části oprávněných osob, respektive k nepřípustnému zásahu do jimi nabytého práva (iura quaesita) mít možnost uspokojit svůj restituční nárok prostřednictvím náhradního pozemku.

(Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. Pl.ÚS 35/17, ze dne 19.6.2018)

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 35/17 dne 19. června 2018 v plénu o návrhu skupiny senátorů, za kterou jedná senátor PhDr. T.G., zastoupené JUDr. M.P., advokátem, se sídlem P., na zrušení ustanovení čl. IV bodů 1 až 7, 9, 10, 12, 14, 15, 18, 20 a 21 a čl. V zákona č. 185/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení, tak, že ustanovení čl. IV bodů 1 až 7, 9, 10, 14, 15, 18, 20 a 21 a čl. V zákona č. 185/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, se ruší uplynutím dne 30. června 2018. Ve zbývající části se návrh odmítá.

Z odůvodnění

I.

Předmět řízení

1. Ústavnímu soudu byl dne 16. 11. 2017 doručen návrh skupiny 18 senátorů (dále též jen „navrhovatelka“), za kterou jedná senátor PhDr. T.G., na zrušení shora specifikovaných ustanovení zákona č. 185/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, (dále též jen „novela“).

2. Předmětná novela v části druhé ruší některá ustanovení zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o půdě“), jež umožňují, aby k uspokojení restitučních nároků oprávněných osob podle zákona o půdě mohlo dojít převodem jiného pozemku ve vlastnictví státu, a za tímto účelem upravují postup Státního pozemkového úřadu (dále též jen „SPÚ“). Zrušení těchto ustanovení, k němuž má dojít s účinností od 1. 7. 2018, by mělo mít za následek, že restituční nároky oprávněných osob budou moci být v případě, nedojde-li k vydání původního pozemku, uspokojovány výhradně formou

peněžité náhrady. V případě, že oprávněná osoba nepožádá SPÚ o peněžitou náhradu podle § 16 odst. 1 zákona o půdě ve lhůtě deseti let ode dne nabytí účinnosti této novely zákona, nárok na tuto peněžitou náhradu zanikne prvním dnem následujícím po uplynutí této lhůty, tj. dnem 2. 7. 2028.

3. Tato změna tak do budoucna znamená omezení restitučního nároku oprávněných osob v tom smyslu, že k jeho náhradnímu uspokojení již nebude moci dojít formou převodu jiných pozemků, ale výlučně prostřednictvím finanční náhrady (tzv. druhá restituční tečka); napadenou právní úpravu z níže rozvedených důvodů považuje navrhovatelka za ústavně nesouladnou, neboť je v rozporu s čl. 1, 3, čl. 4 odst. 3 a čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“).

II.

Znění napadených ustanovení a související právní úprava

4. Zákon č. 185/2016 Sb. v článcích IV a V novelizuje příslušná ustanovení zákona o půdě, a to s účinností od 1. 7. 2018, s výjimkou čl. IV bodu 12, který nabyl účinnosti již 1. 8. 2016. Níže je uveden obsah částí těchto článků, jež navrhovatelka posuzovaným návrhem navrhuje zrušit:

„ČÁST DRUHÁ

Změna zákona o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku

Čl. IV

Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 42/1992 Sb., zákona č. 93/1992 Sb., zákona č. 39/1993 Sb., zákona č. 183/1993 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 131/1994 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 166/1995 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 29/1996 Sb., zákona č. 30/1996 Sb., zákona č. 139/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb., zákona č. 253/2003 Sb., zákona č. 354/2004 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 272/2005 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 531/2005 Sb., zákona č. 131/2006 Sb., zákona č. 178/2006 Sb., zákona č. 254/2011 Sb., zákona č. 75/2012 Sb., zákona č. 89/2012 Sb., zákona č. 428/2012 Sb., zákona č. 503/2012 Sb. a zákona č. 280/2013 Sb., se mění takto:

1. V § 11 se odstavec 2 včetně poznámky pod čarou č. 10a zrušuje. Dosavadní odstavce 3, 4, 6 a 7 se označují jako odstavce 2 až 5.

2. V § 11 odst. 2 se slova ‚převod jiného pozemku ve vlastnictví státu‘ nahrazují slovy ‚peněžitou náhradu‘.

3. V § 11 odst. 2 se věta druhá zrušuje.

4. § 11a se včetně nadpisu a poznámky pod čarou č. 13c zrušuje, a to včetně odkazu na poznámku pod čarou.

5. V § 12 se slova ‚převod pozemků podle § 11 odst. 2 nebo podle § 11a, popřípadě na finanční‘ nahrazují slovem ‚peněžitou‘.

6. V § 13 se odstavce 6 až 8 zrušují.

7. V § 14a větě druhé se slova ‚náhradu, která se poskytne podle § 18a odst. 2‘ nahrazují slovy ‚peněžitou náhradu‘.

(…)

9. V § 15 se odstavec 7 zrušuje. Dosavadní odstavce 8 a 9 se označují jako odstavce 7 a 8.

10. V § 16 odstavec 1 zní:

‚(1) Za pozemky, které se podle tohoto zákona nevydávají a za které nebyl poskytnut jiný pozemek, náleží peněžitá náhrada ve výši ceny odňatého pozemku stanovené podle § 28a, pokud tento zákon nestanoví jinak (§ 14 odst. 9). Náhradu poskytne pozemkový úřad do tří let po převzetí písemné výzvy

a) oprávněné osobě, jejímu dědici, příbuznému v řadě přímé, manželovi, partnerovi nebo sourozenci, a to v tomto pořadí, nebo

b) osobě, na kterou právo na náhradu přešlo jiným způsobem než podle písmene a) za předpokladu, že výzvu k poskytnutí náhrady učinila do 30 měsíců od data právní moci rozhodnutí podle § 9 odst. 4, kterým nebylo obnoveno vlastnické právo k pozemkům.‘

(…)

12. V § 17 odst. 2 se věta druhá zrušuje.

(…)

14. V § 17 odst. 3 se písmeno b) zrušuje. Dosavadní písmena c) až e) se označují jako písmena b) až d).

15. V § 17 odst. 3 písm. d) se slova ‚a nelze je použít jako pozemky náhradní‘ zrušují.

(…)

18. V § 18a odst. 1 se za slovo ‚poskytuje‘ vkládá slovo ‚peněžité‘ a za slovo ‚osobě‘ se vkládá slovo ‚peněžitou‘.

(…)

20. V § 18a se odstavec 2 zrušuje a zároveň se zrušuje označení odstavce 1.

21. V § 20 odst. 2 větě třetí se slova ‚způsobem uvedeným v § 18a odst. 2‘ nahrazují slovy , , a to v peněžité formě‘.

(…)

Čl. V

Přechodná ustanovení

1. Převody pozemků na základě žádostí podaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona podle §

11a odst. 11 zákona č. 229/1991 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, a převody z veřejných nabídek vyhlášených podle § 11a zákona č. 229/1991 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle zákona č. 229/1991 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud byly nejpozději ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona splněny podmínky stanovené zákonem č. 229/1991 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

2. Pokud oprávněná osoba nepožádá Státní pozemkový úřad o peněžitou náhradu podle § 16 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb. ve lhůtě 10 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, nárok na tuto peněžitou náhradu zaniká prvním dnem následujícím po uplynutí této lhůty. Nabude-li rozhodnutí o nevydání pozemků oprávněným osobám podle § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, právní moci až po dni nabytí účinnosti tohoto zákona, počne lhůta 10 let pro uplatnění práva na peněžitou náhradu běžet ode dne právní moci tohoto rozhodnutí.

3. Převody nemovitých věcí na základě žádostí podaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona podle § 17 odst. 3 písm. a) zákona č. 229/1991 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle zákona č. 229/1991 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud byly splněny podmínky stanovené zákonem č. 229/1991 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“

5. Ustanovení § 11 odst. 2 zákona o půdě, které má být zrušeno podle čl. IV bodu 1 zákona č. 185/2016 Sb., zakládá oprávněným osobám v případě, že nebylo možné vydat jejich původní pozemek, možnost převodu jiného lesního pozemku přiměřené výměry a kvality, to vše v cenách ke dni 24. 6. 1991 a za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem. V návaznosti na tuto změnu čl. IV body 2 až 7, 9, 10, 14, 15, 18, 20 a 21 zákona č. 185/2016 Sb. ruší, případně mění či doplňují jednotlivá ustanovení zákona o půdě, která možnost převodu jiného pozemku předpokládají, včetně ustanovení § 11a, které upravuje postup při převodu jiného zemědělského pozemku formou veřejných nabídek. K těmto změnám se vztahují i přechodná ustanovení podle čl. V zákona č. 185/2016 Sb. Ustanovení čl. IV bodu 12 zákona č. 185/2016 Sb. ruší druhou větu § 17 odst. 2 zákona o půdě, podle které „do schválení privatizačního projektu anebo v souladu s ním může pozemkový fond nemovitý majetek dát do užívání jiným osobám“.

III.

Argumentace navrhovatelky

6. Navrhovatelka nejprve s odkazem na obsah příslušné důvodové zprávy uvádí, že SPÚ ke konci roku 2014 stále evidoval nevypořádané restituční nároky více než 56 tisíc oprávněných osob podle zákona o půdě v celkové výši 558 040 618,44 Kč a tento nevyhovující stav i nadále trvá, přičemž v téměř sto případech dosud nebylo Státním pozemkovým úřadem o restitučním nároku na vydání původního pozemku podle § 9 zákona o půdě vůbec rozhodnuto, jinými slovy, ani po dvaceti pěti letech nebyl stát prostřednictvím svých orgánů schopen o restitučních nárocích těchto osob rozhodnout.

7. Navrhovatelka připomíná, že demokratický československý stát se přijetím zákona o půdě v roce 1991 zavázal jeho adresátům poskytnout náležitou náhradu. Po dvaceti pěti letech, kdy v tisících případech dokonce již třetí generace oprávněných osob stále s nadějí očekává pozemkovou náhradu, kterou jim stát doposud nebyl schopen poskytnout, vychází ve Sbírce zákonů (přes negativní stanovisko ústavně-právního výboru Senátu k návrhu tohoto zákona) novela zákona o půdě, jež naturální restituci k svévolně stanovenému datu bez dalšího ruší. Podle tiskového prohlášení SPÚ přitom stát do 1. 7. 2018 neuspokojí 80 % zbývajících nároků oprávněných osob, neboť do té doby

SPÚ oprávněným osobám nenabídne dostatečný počet pozemků. Podle navrhovatelky je přitom vinou administrativy státu, nikoli dosavadní legislativy, že stát nebyl schopen po více než čtvrtstoletí nároky oprávněných osob vypořádat, pročež je naprosto v rozporu s principy právního státu řešit tento problém odnětím možnosti naturální restituce, jež je oprávněnými osobami dle zákona o půdě legitimně očekávána.

8. Stát měl podle navrhovatelky místo přijetí napadené novely zákona o půdě zlepšit a zefektivnit nabídku pozemků pro oprávněné osoby lepším vedením SPÚ, jenž se v současné době (místo řešení restitučních nároků) především věnuje problematice pozemkových úprav, pročež oprávněné osoby podle zákona o půdě opomíjí, veřejné nabídky podle zákona o půdě vyhlašuje pouze ojediněle, navíc kvalita nabízených pozemků není adekvátní uplatňovaným nárokům a po pěti letech existence SPÚ systém těchto nabídek nedoznal žádného zlepšení, spíše naopak. Navrhovatelka přitom SPÚ mimo jiné vytýká, že standardně oceňuje odňaté pozemky jako zemědělské bez přihlédnutí k tomu, zda nebyly určeny k zastavění, což dokládá např. obsahem usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 10. 2013 sp. zn. 28 Cdo 1816/2013 (a příkladmo dále odkazuje na rozhodnutí sp. zn. 28 Cdo 1540/2015, sp. zn. 28 Cdo 1867/2015, sp. zn. 28 Cdo 2597/2015, sp. zn. 28 Cdo 2740/2015, sp. zn. 28 Cdo 2843/2015, sp. zn. 28 Cdo 4657/2015, sp. zn. 28 Cdo 4078/2015, sp. zn. 28 Cdo 5368/2015, sp. zn. 28 Cdo 1298/2016, sp. zn. 28 Cdo 1637/2016, sp. zn. 28 Cdo 1754/2016, sp. zn. 28 Cdo 1949/2016, sp. zn. 28 Cdo 2552/2016, sp. zn. 28 Cdo 2576/2016, sp. zn. 28 Cdo 4758/2016, sp. zn. 28 Cdo 4200/2016 a sp. zn. 28 Cdo 2119/2017). V této souvislosti navrhovatelka navíc zdůrazňuje, že SPÚ i v případě, kdy je pravomocným rozhodnutím soudu shledáno jeho pochybení při ocenění restitučního nároku (neboť odňaté pozemky ocenil jako zemědělské, aniž by zohlednil jejich stavební charakter), toto rozhodnutí nerespektuje a nadále trvá na ocenění odňatých pozemků v několikanásobně nižších hodnotách odpovídajících pozemkům zemědělským. Oprávněné osoby jsou tak nuceny opětovně se obracet na soudy a domáhat se již jednou provedeného „přecenění“ jejich restitučního nároku (popsaný liknavý a svévolný postup SPÚ demonstruje navrhovatelka na případu rodiny Chvojových, jak vyplývá z odůvodnění usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 6. 2016 sp. zn. 28 Cdo 155/2016, resp. z usnesení ze dne 24. 4. 2017 sp. zn. 28 Cdo 5249/2016). SPÚ tedy podle navrhovatelky nerespektuje rozhodovací praxi vyšších soudů, což se odráží i v tom, že stále eviduje stovky a možná i tisíce restitučních nároků v několikanásobně podhodnocené výši. V důvodové zprávě uváděná částka zbývajících neuspokojených restitučních nároků je tak ve skutečnosti patrně výrazně vyšší.

9. Nadto navrhovatelka tvrdí, že v průběhu soudních řízení s oprávněnými osobami se SPÚ s cílem zabránit oprávněným osobám v získání náhradních pozemků státu uchyluje k nejrůznějším obstrukčním praktikám, přičemž způsobuje průtahy např. včasným nepředkládáním důkazů, mařením nařízených soudních jednání žádostmi o odročení jednání na poslední chvíli, předkládáním obsáhlých písemných vyjádření a různých důkazů den před soudním jednáním nebo dokonce až na samotném jednání, eventuálně opakovaným vznášením námitek místní nepříslušnosti soudů – přes jednoznačně určenou místní příslušnost podle § 88 písm. b) občanského soudního řádu – nebo podáváním návrhů na delegaci řízení k jiným soudům bez rozumného důvodu (toto tvrzení dokládá navrhovatelka mj. usnesením Nejvyššího soudu ze dne 30. 8. 2017 sp. zn. 28 Nd 280/2017). Státní pozemkový úřad navíc podle navrhovatelky v soudních řízeních o žalobách oprávněných osob po podání žaloby převádí žalované pozemky na třetí osoby mimo veřejnou nabídku, aniž by vyčkal pravomocného soudního rozhodnutí (tuto praxi podle navrhovatelky ilustruje případ paní Anny Bekové), a to dokonce v rozporu s vlastním metodickým pokynem pro směnu pozemků, podle kterého jsou z převodů výslovně vyloučeny pozemky, „které jsou předmětem neskončeného soudního sporu“.

10. V návaznosti na to navrhovatelka vyjadřuje přesvědčení, že SPÚ dlouhodobě při převodech státního majetku upřednostňuje třetí osoby před oprávněnými osobami a majetek, který by měl primárně sloužit k uspokojování oprávněných osob podle zákona o půdě, převádí např. na obce (dokonce bezúplatně) nebo na komerční (nezemědělské) subjekty. Existence této protiprávní praxe

přitom byla podle navrhovatelky opakovaně indikována v mnoha soudních rozhodnutích (uvádí např. rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1807/2013, sp. zn. 31 Cdo 3767/2009 a sp. zn. 28 Cdo 170/2008). V této souvislosti pak navrhovatelka upozorňuje i na případy, kdy SPÚ v důsledku vlastních chyb přichází na úkor oprávněných osob o velký rozsah pozemků za přinejmenším „podivných" okolností, přičemž příkladmo uvádí kauzu pozemků v Modravě, kde stát pochybením SPÚ (v jehož důsledku byl vydán kontumační rozsudek) přišel o 24 hektarů státní zemědělské půdy (SPÚ se následně proti kontumačnímu rozsudku ani neodvolal a proti převodu nebrojil, přestože s převodem nesouhlasila Správa Národního parku Šumava a nárok obce byl zjevně promlčen), nebo směnu pozemků v hodnotě desítek milionů korun v Bedřichově, kde šlo o devět hektarů státních zemědělských pozemků (rovněž tato kauza podle navrhovatelky názorně ilustruje, jak SPÚ upřednostňuje třetí osoby – zde podnikatele v zemědělství – před oprávněnými osobami, jelikož předmětné pozemky byly zcela způsobilé k vypořádávání restitučních nároků oprávněných osob podle zákona o půdě).

11. Navrhovatelka dále připomíná, že podle důvodové zprávy k dané novele zákona zprivatizoval stát od začátku 90. let dvacátého století celkem 660 tisíc hektarů zemědělské půdy, přičemž v rámci restitučních nároků byla oprávněným osobám podle zákona o půdě převedena z celkového rozsahu pouze zhruba jedna osmina, tedy cca 82 tisíc hektarů státní zemědělské půdy. V současnosti přitom SPÚ stále hospodaří s přibližně 130 tisíci hektary zemědělské půdy, tj. s 1,5násobkem výměry pozemků převedených od roku 1991 všem oprávněným osobám podle zákona o půdě, přičemž podle důvodové zprávy by k uspokojení všech zbývajících restitučních nároků stačilo „pouhých" 10 tisíc hektarů, tedy méně než 10 % disponibilní výměry ve správě SPÚ. Vedle toho „drží" stát prostřednictvím Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových další desítky tisíc nemovitostí neznámých vlastníků. Podle navrhovatelky je tak evidentní, že stát má stále dostatek zemědělské půdy pro vypořádání zbývajících restitučních nároků, tedy, jinými slovy řečeno, dlužník, kterým je v tomto případě stát, na jedné straně v důvodové zprávě k novele zákona o půdě tvrdí, že nemá dostatečné množství pozemků k naturální restituci, na straně druhé ale disponuje dostatečným množstvím pozemků vhodných k saturaci restitučních nároků oprávněných osob, tyto pozemky však využívá nebo hodlá využít na úkor oprávněných osob pro jiné účely.

12. Za dané situace proto napadená část zákona č. 185/2016 Sb. podle navrhovatelky zakládá nerovnost mezi skupinou oprávněných osob, jejichž nárok již byl pozemkovou náhradou uspokojen (resp. se do 30. 6. 2018 podaří uspokojit), a skupinou cca 45 tisíc osob, jejichž nárok se naturálně uspokojit nepodaří, a to zvláště s ohledem na skutečnost, že finanční náhrada poskytovaná podle § 16 odst. 1 zákona o půdě je zcela nedostatečná. V této souvislosti navrhovatelka připomíná, že nároky všech oprávněných osob vznikly podle zákona o půdě podáním žádosti o vydání původního pozemku v letech 1991 a 1992 a převážně vinou státu dosud nebyly v desetitisících případů uspokojeny, buď z důvodu neúměrně dlouhých správních řízení o vydání původního pozemku, nebo z důvodu nedostatečně kvalitní a omezené nabídky náhradních pozemků. V tomto právním postavení jsou si všechny oprávněné osoby rovny a přísluší jim stejná práva i povinnosti, jež jim stát přijetím zákona o půdě v roce 1991 zaručil. Podle navrhovatelky přitom právní stát nemůže nyní libovolně a bezdůvodně, a to ani prostřednictvím zákona, vyčlenit jednu skupinu, jejíž nároky neuspokojí; takový postup by totiž představoval hrubé porušení principu rovného zacházení. Přitom podle informací navrhovatelky v současné době SPÚ eviduje několik desítek neskončených restitučních případů (až 100), jež byly zahájeny v letech 1991 a 1992, ve kterých nebylo o tvrzeném restitučním nároku vůbec rozhodnuto, a napadená novela zákona o půdě těmto osobám „přisoudila" pouze možnost finanční náhrady v cenách k roku 1991. Restituce tak v jejich případech nebyla skončena ani po více než 26 letech, přestože lhůta pro rozhodnutí podle správního řádu činí šedesát dnů. V těchto konkrétních případech lze tedy podle navrhovatelky důvodně očekávat, že s ohledem na průtahy v restitučních řízeních a nerovnost účastníků ve věci poskytování restitučních náhrad může být Česká republika v jakémkoliv soudním sporu vedeném u Evropského soudu pro lidská práva neúspěšná.

13. Navrhovatelka dále označuje napadenou právní úpravu za nepřípustně retroaktivní, „neboť zasahuje do právního nároku oprávněných osob na vydání náhradního pozemku podle § 11a zákona o půdě … vzniklého před jeho účinností“, jejž zcela ruší bez adekvátní náhrady. Podle navrhovatelky tak jde o nepřípustný případ pravé retroaktivity, jak zdůraznil Ústavní soud již v nálezu ze dne 8. 6. 1995 sp. zn. IV. ÚS 215/94 (N 30/3 SbNU 227), a v důsledku toho současně dochází ke svévolnému porušení legitimního očekávání oprávněných osob. Novela zákona o půdě totiž oprávněným osobám v rozporu s tímto základním právem odnímá možnost tento nárok vůbec nabýt (u dosud neskončených správních řízení podle § 9 zákona o půdě) anebo tento řádně nabytý nárok na základě pravomocného správního rozhodnutí o nevydání původního pozemku podle § 11a zákona o půdě znemožňuje vůbec uplatnit. K tomu je podle navrhovatelky nutno poznamenat, že legitimní očekávání získání náhradního pozemku je v těchto případech zesílené dobrou vírou ve správnost rozhodnutí orgánu veřejné správy, jež v poučení výslovně uvádí, že těmto osobám vzniká vůči státu subjektivní právo na vydání náhradního pozemku. Svévolné odnětí možnosti nabýt nemovitý majetek jako restituční náhradu k 1. 7. 2018 je proto naprosto nepřípustné a narušuje základní právo oprávněných osob na nabytí nemovitého majetku, jež je chráněno i Dodatkovým protokolem k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, jak vyplývá z konstantní judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

14. Svévolnost zákonodárce spatřuje navrhovatelka rovněž ve způsobu stanovení lhůty pro ukončení možnosti uspokojení restitučních nároků formou náhradních pozemků, a to jak ve vztahu k oprávněným osobám, které svoje restituční nároky uplatňují v rámci probíhajících cca 2 000 soudních řízení, tak i ve vztahu k osobám, jež požádaly podle § 9 zákona o půdě o vydání původního pozemku v roce 1991, ale dosud o jejich žádostech nebylo rozhodnuto. Zákonodárce se totiž při stanovení data účinnosti zrušení § 11a zákona o půdě vůbec nezabýval otázkou, jaký bude k tomuto dni stav předmětných nároků oprávněných osob. Napadená novela přitom neobsahuje žádná přechodná ustanovení ve vztahu k oprávněným osobám v různých právních postaveních (s výjimkou zlomku oprávněných osob – cca 20 % dle proklamace SPÚ, jež do 1. 7. 2018 uspějí ve veřejných nabídkách pozemků). Podle názoru navrhovatelky navíc napadená novela nikterak nezohledňuje její společenské a finanční dopady, a to včetně výše nákladů nezbytných na dokončení probíhajících soudních sporů a sporů týkajících se otázky náhrady škody, již neúspěšné oprávněné osoby vůči státu patrně vznesou.

15. Absence přechodných ustanovení přinejmenším ve vztahu k oprávněným osobám, o jejichž nárocích je rozhodováno v již probíhajících soudních řízeních, byla podle mínění navrhovatelky hrubou chybou předkladatele návrhu zákona, a jelikož tento deficit nebyl odstraněn ani v rámci legislativního procesu, porušuje napadená novela zákona o půdě princip právní jistoty oprávněných osob, vedoucích soudní spory s SPÚ. V důsledku chybějících přechodných ustanovení totiž není vůbec zřejmé, zda se po 30. 6. 2018 dokončí zahájená soudní řízení podle dosavadní právní úpravy, tj. zda bude možné – v případě úspěchu oprávněných osob v soudních řízeních – dokončit převod náhradních pozemků, či nikoliv. V této souvislosti je podle navrhovatelky nezbytné připomenout, že SPÚ si byl sice tohoto problému vědom (tato skutečnost je v důvodové zprávě zmíněna), ovšem zařazení příslušných přechodných ustanovení do předmětné novely nepožadoval, přestože v případě žádosti o převod funkčních celků tak naopak učinil (a to přesto, že v tomto případě jde o marginální skupinu oprávněných osob, disponujících nikoliv přímými nároky původních oprávněných osob nebo jejich dědiců, nýbrž nároky odvozenými). Zákonodárce tak tuto skupinu podle navrhovatelky bezdůvodně upřednostnil před ostatními oprávněnými osobami, pro něž naopak právní režim již vzniklých nároků na vydání náhradního pozemku od 1. 7. 2018 vůbec neupravil, čímž je uvrhl do stavu právní nejistoty, a tím porušil princip předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona.

16. Z výše uvedených důvodů a s odkazem na závěr nálezu ze dne 13. 12. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 6/05 (N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.) proto navrhovatelka namítá, že inkriminovaná zákonná lhůta je

z výše uvedených důvodů a) nepřiměřená, b) v důsledku absence příslušných intertemporálních ustanovení u osob, o jejichž nároku podle § 9 zákona o půdě by bylo rozhodnuto kupř. dne 2. 7. 2018, svévolně stanovená a c) zakládající ústavně neakceptovatelnou nerovnost dvou skupin subjektů. Navrhovatelka přitom akcentuje závěry nálezu ze dne 13. 8. 2015 sp. zn. III. ÚS 130/14 (N 144/78 SbNU 235) a zejména pak nálezu ze dne 18. 7. 2017 sp. zn. II. ÚS 4139/16 (dostupný na http://nalus.usoud.cz), ze kterých vyplývá, že nelze poskytovat finanční náhradu za odňaté nemovitosti podle cenových předpisů platných ke dni 1. 4. 1991, neboť finanční náhrada by měla být poskytnuta v rozumné výši. Ani napadená novela však § 28a zákona o půdě nikterak nemění a ani následná praxe SPÚ nevypovídá o tom, že by stát (prostřednictvím této organizační složky) měl v úmyslu závěry těchto nálezů jakkoli reflektovat.

17. Přestože od vyhlášení nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/05 uplynulo více než deset let, má navrhovatelka za to, že důvody, které vedly k podání tehdejšího návrhu na zrušení části zákona o půdě, jsou do značné míry shodné s deficity, jimiž je podle jejího názoru zatížena rovněž napadená právní úprava.

IV.

Průběh řízení před Ústavním soudem

18. Ústavní soud podle § 69 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zaslal návrh oběma komorám Parlamentu jako účastníkům řízení a dále vládě a veřejné ochránkyni práv jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení.

IV.a

Vyjádření komor Parlamentu

19. Senát i Poslanecká sněmovna ve svých vyjádřeních z 12. 12. 2017 a 20. 12. 2017, podepsaných předsedy jednotlivých komor Milanem Štěchem a Mgr. Radkem Vondráčkem, toliko stručně shrnuly průběh legislativního procesu, v jehož rámci byl projednán vládní návrh zákona, posléze vyhlášený pod č. 185/2016 Sb., přičemž Senát ve svém vyjádření rovněž stručně rekapituloval průběh a obsah plenární rozpravy nad předmětným návrhem zákona.

IV.b

Vyjádření vlády

20. Vláda ve svém vyjádření ze dne 15. 1. 2018 nejprve v úvodu zdůraznila, že Státní pozemkový úřad eviduje již pouze desítky nedokončených správních řízení, přičemž je současně namístě zdůraznit, že ke konci roku 2016 bylo evidováno 99,79 % ukončených správních řízení o vydání původního majetku podle zákona o půdě. V již skončených řízeních bylo oprávněným osobám obnoveno vlastnické právo k původním pozemkům v úhrnné výměře 1,304 milionů hektarů, a pozemkové úřady současně rozhodly jednak o nevydání pozemků o celkové výměře 0,337 milionů hektarů bez náhrady (z důvodu neprokázání existence restitučního titulu) a jednak o nevydání pozemků o výměře 0,132 milionů hektarů s právem na náhradu v podobě náhradního pozemku nebo peněžité (finanční) náhrady. Podle vlády je přitom třeba zdůraznit, že nedokončená správní řízení se většinou týkají mimořádně složitých kauz, u kterých došlo k přerušení řízení podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu z důvodu probíhajících soudních řízení.

21. K námitce navrhovatelky, že v minulosti nebyly v dostatečné míře veřejně nabízeny pozemky oprávněným osobám, vláda uvádí, že Pozemkový fond České republiky (dále jen „Pozemkový fond“) a jeho nástupce SPÚ veřejně nabídly v 85 kolech nabídek pozemků oprávněným osobám celkem 246 334 pozemků v úhrnné výměře 1 342 886 223 m2 v ceně 8 091 525 777 Kč. Dále bylo zveřejněno 66 kol nabídek pozemků k prodeji podle § 7 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 České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, a podle § 12 zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 503/2012 Sb.“), v nichž bylo nabídnuto 640 596 pozemků ve výměře 5 779 844 089 m2 v ceně 26 225 395 370 Kč. Od počátku prodejních nabídek se jich mohou zúčastnit i oprávněné osoby a hradit kupní cenu svými restitučními nároky. Od roku 2003 mají oprávněné osoby v rámci prodejních nabídek přednost, za předpokladu, že nabývají pozemky v lokalitách, kde jim byly jejich vlastní pozemky zestátněny a nevydány. Od roku 2012 byla tato přednost oprávněných osob rozšířena zrušením podmínky stejné lokality. Úspěšnost nabídek vyjádřená výměrou byla od roku 1998 do roku 2014 v průměru 19 %. Vyšší úspěšnost byla zaznamenána jen v roce 2005 (cca 34 %), tedy v době, kdy oprávněné osoby očekávaly ukončení poskytování náhradních pozemků (tedy v době tzv. první restituční tečky, zrušené nálezem sp. zn. Pl. ÚS 6/05). Další nárůst zájmu oprávněných osob o veřejnou nabídku pozemků (cca 45 %) nastal až v roce 2016, když byla možnost získání náhradního pozemku legislativně opět omezena napadenou právní úpravou. Uvedené skutečnosti podle názoru vlády jednoznačně svědčí o tom, že Státní pozemkový úřad je z liknavosti obviňován navrhovatelkou neoprávněně. V této souvislosti vláda ve vyjádření deklaruje připravenost doložit přehled marně nabízených pozemků, jež jsou vhodné jako restituční náhrada.

22. Namítá-li navrhovatelka, že SPÚ nesprávně eviduje hodnotu nevydaných pozemků, vláda v prvé řadě zdůrazňuje, že vypořádání nároků podle zákona o půdě je nezbytně nutně vázáno na součinnost oprávněné osoby, jež musí jasně a zřetelně vyjádřit svoji vůli ve věci formy vypořádání svého restitučního nároku. Pro potřeby akcelerace vypořádání restitučních nároků realizoval Pozemkový fond v roce 2008 informační kampaň, kdy oslovil cca 50 tisíc oprávněných osob, které v tu dobu držely nevypořádané nároky na náhradní pozemky, osobním dopisem s výzvou a návodem na uspokojení jejich restitučních nároků. Obdobnou informační kampaň provedl Pozemkový fond opakovaně v roce 2012, kdy oslovil cíleně pouze oprávněné osoby, u kterých v té době neevidoval žádnou žádost o náhradní pozemky či o peněžitou náhradu. Osloveno bylo dopisem přes 38 tisíc oprávněných osob výzvou k aktivní účasti na vypořádání restitučních nároků, a to buď formou účasti na veřejných nabídkách pozemků (včetně sdělení jejich termínů a postupu, jak o pozemky žádat), nebo uplatněním nároku na poskytnutí peněžité náhrady. Obě informační kampaně přinesly krátkodobý efekt v podobě mírného zvýšení zájmu o poskytnutí peněžitých náhrad, zejména od těch oprávněných osob, jež držely restituční nároky nižších nominálních hodnot. Významný nárůst zájmu o veřejné nabídky pozemků tedy zaznamenán nebyl.

23. V návaznosti na námitku navrhovatelky o nedostatečné výši evidovaných restitučních nároků vláda dále ve svém vyjádření zdůrazňuje, že původní účel a smysl zákona o půdě byly v průběhu plynutí času upozaděny preferencí jiných zájmů oprávněných osob (a jiných osob, jež na restitučním procesu participovaly na komerční bázi). Případy, kdy se Pozemkový fond či SPÚ dostaly do sporu s oprávněnou osobou ohledně výše jejího restitučního nároku, přitom mají podle vlády zpravidla totožný scénář: oprávněné osoby ve správním řízení u pozemkových úřadů požadovaly, aby bylo o jejich restitučních nárocích rozhodnuto podle zákona o půdě, který jako jediný z celé řady restitučních právních předpisů zakládal možnost poskytnutí náhradních pozemků, a to s odkazem na původní zemědělský charakter jim odňatých pozemků. Poté, co tito restituenti dosáhli správního rozhodnutí, kterým jim bylo přiznáno právo na náhradní pozemek, akcentovali poněkud v protikladu

k původně tvrzenému zemědělskému charakteru nevydaných pozemků skutečnost, že předmětné pozemky byly k datu jejich odnětí pravomocně určeny k realizaci stavby, případně již byly zastavěny. Cílem takového postupu bylo přimět Pozemkový fond a následně SPÚ k „přecenění“ nároků, tedy ke stanovení jiné (výhradně mnohem vyšší) hodnoty nevydaných pozemků (za typický příklad tohoto postupu označuje vláda např. navrhovatelkou uváděný případ rodiny Chvojových). Pro ilustraci vláda uvádí, že pokud by všechny oprávněné osoby v rámci celé České republiky dosáhly ocenění svých nevydaných pozemků v cenách stavebních pozemků, činil by celkový objem všech nevypořádaných restitučních nároků nikoliv dnes evidovaných 0,397 miliardy Kč, nýbrž téměř 44 miliard Kč, přičemž v intencích nálezu sp. zn. II. ÚS 4139/16 by byla tato hodnota ještě násobně vyšší, což by značně zatížilo státní rozpočet.

24. V této spojitosti vláda navíc uvádí, že SPÚ eviduje 526 žalob 254 oprávněných osob; zpravidla tyto oprávněné osoby spojují v žalobních návrzích požadavek na převod jimi vybraných pozemků s otázkou výše jejich restitučního nároku. V případech, kdy soudy ve výroku pravomocného rozsudku určí výši restitučního nároku, SPÚ toto akceptuje. Jestliže se však soud zabývá výší restitučního nároku pouze v odůvodnění rozsudku coby předběžnou otázkou, trvá SPÚ na původní, jím již dříve uznané výši restitučního nároku.

25. Současně vláda zdůrazňuje, že z činnosti SPÚ je známa řada případů žalob na nahrazení projevu vůle, kdy se postup žalobců příčí zákonu či dobrým mravům (např. je uplatněna žaloba na pozemky, které jsou z převodu oprávněným osobám vyloučeny podle § 6 zákona č. 503/2012 Sb., přičemž nejčastěji jde o pozemky, které jsou závaznou částí schválené územně plánovací dokumentace určeny k zastavění veřejně prospěšnou stavbou; prostřednictvím soudu jsou mimo to např. požadovány pozemky nacházející se uvnitř uzavřených areálů určených pro privatizaci podle zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, což následně brání ukončení privatizace těchto areálů, a tím dochází jednak k omezení provozovatelů zemědělské prvovýroby, jednak je tím znemožněno odstátnění majetku náročného na údržbu). Postup oprávněných osob, resp. jejich právních zástupců, podle mínění vlády často vykazuje znaky účelového jednání, kdy není primárně sledováno uspokojení restitučního nároku, nýbrž jde spíše o snahu zvrátit výsledek soutěže o směnu (jako typický příklad vláda poukazuje na navrhovatelkou zmiňovaný případ A.B.).

26. Konečně, poukazuje-li navrhovatelka na případy, kdy SPÚ převáděl pozemky na jiné subjekty než na oprávněné osoby s nevypořádaným nárokem na náhradní pozemky, vláda připomíná, že tyto převody vyplývají z platné právní úpravy, jmenovitě ze znění § 7 zákona č. 503/2012 Sb., přičemž podle § 6 téhož zákona jsou vyloučeny z převodu na jiné subjekty než na obce taktéž převody podle zákona o půdě, neboť zákon v těchto případech u pozemků, jež jsou územně plánovací dokumentací určeny k zastavění veřejně prospěšnými stavbami, upřednostňuje obce. Z povahy věci jde tedy o pozemky, které nejsou vhodné jako náhrada za nevydaný zemědělský majetek, neboť jejich vydáním nemůže dojít k nápravě křivdy způsobené na zemědělském majetku.

27. Závěrem vláda s ohledem na výše rekapitulované vyjadřuje přesvědčení, že předmětný návrh není důvodný; jím napadená zákonná ustanovení totiž sledují legitimní cíl v podobě urychlení dokončení restitucí zemědělského majetku, přičemž zákonodárcem zvolené prostředky k dosažení tohoto cíle jsou racionální a přiměřené. Vláda proto navrhuje, aby byl návrh skupiny senátorů v plném rozsahu zamítnut.

IV.c

Sdělení veřejné ochránkyně práv

28. Veřejná ochránkyně práv Mgr. A.Š., Ph.D., přípisem ze dne 5. 12. 2017 Ústavnímu soudu sdělila,

že nevyužívá svého práva podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu vstoupit do tohoto řízení jako vedlejší účastník řízení.

IV.d

Replika navrhovatelky

29. Navrhovatelka v replice k rekapitulovaným vyjádřením účastníků řízení vyjadřuje nesouhlas s argumentací obsaženou ve vyjádření vlády, přičemž v prvé řadě zdůrazňuje, že zemědělský charakter pozemků není vyloučen tím, že jsou dané pozemky územně plánovací dokumentací určeny k zástavbě. Tato skutečnost má dopad jedině na výši stanovené náhrady, určené zákonem předvídaným způsobem – podle oceňovacího předpisu (tedy podle vyhlášky č. 182/1988 Sb., o cenách staveb, pozemků, trvalých porostů, úhradách za zřízení práva osobního užívání pozemků a náhradách za dočasné užívání pozemků, ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb.), který ostatně výslovně předpokládá možnost ocenění daných pozemků jako pozemků stavebních. Viděno tímto prizmatem, samotný odhad objemu nevypořádaných restitučních nároků a s tím související možné (extrémní) zatížení státního rozpočtu vyvolávají otázku, zda je rozpočet SPÚ (potažmo státní rozpočet jako takový) připraven na takto vysoké finanční kompenzace.

30. K nesouhlasu SPÚ s uplatněnými žalobami o nahrazení projevu vůle a s nimi často spojenými návrhy na určení výše restitučního nároku navrhovatelka uvádí, že při splnění podmínek opakovaně dovozených judikaturou Ústavního soudu a Nejvyššího soudu jde o postup zcela legální. Navrhovatelka v této souvislosti v obecné rovině konstatuje, že byla-li možnost domáhat se „soudního“ vypořádání restitučních nároků dovozena závaznými rozhodnutími Ústavního soudu [např. nálezem ze dne 4. 3. 2004 sp. zn. III. ÚS 495/02 (N 33/32 SbNU 303)], měl SPÚ přehodnotit svůj postup vůči oprávněným osobám tak, aby jeho přístup nebylo nutno i nadále hodnotit jako liknavý a svévolný. Z celé řady následně vydaných rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího soudu je však podle navrhovatelky zřejmé, že se tak nestalo a že je přístup SPÚ v této souvislosti možno hodnotit jako absolutně konstantní, se všemi právními důsledky, jež z toho pro povinný subjekt plynou.

31. Má-li vláda podle svého vyjádření za to, že napadená ustanovení novely zákona o půdě sledují legitimní cíl (urychlení dokončení restitucí zemědělského majetku), přičemž prostředky zvolené zákonodárcem k dosažení tohoto cíle mají být údajně racionální a přiměřené, navrhovatelka namítá, že podle jejího názoru nelze hovořit o legitimitě zákonodárcem stanoveného cíle v situaci, kdy po téměř 27 letech od účinnosti zákona o půdě SPÚ a) nebyl v případě více než 41 800 osob schopen nároky těchto osob uspokojit, b) nadále eviduje (minimálně) desítky správních řízení, jež nebyl schopen za celou tuto dobu dokončit. Zejména pro skupinu oprávněných osob, jichž se týkají neskončená správní řízení, by přitom byl zásah do jejich práv zcela zjevně nepřiměřený a v příkrém rozporu s jejich legitimním očekáváním navrácení původního majetku, eventuálně poskytnutí náhradního pozemku. V důsledku toho, že státní orgány nerozhodly o jejich nároku před změnou zákonné úpravy, jim bude zcela upřeno právo na naturální restituci, zákonem o půdě primárně předvídanou. Přestože tyto oprávněné osoby trpělivě čekaly a aktivně vystupovaly při vyřízení svých restitučních žádostí, budou plně odkázány na finanční kompenzace v nepřiměřených cenách k roku 1991, jelikož neexistuje právní rámec úpravy těchto kompenzací, jenž by nějakým způsobem reflektoval plynutí času. I z tohoto úhlu pohledu je proto navrhovatelka přesvědčena, že napadená ustanovení nemohou v testu proporcionality obstát.

IV.e

Vyjádření Státního pozemkového úřadu

32. K žádosti Ústavního soudu o sdělení informací o aktuálním (počtu) stavu (probíhajících) restitučních řízení poskytla ústřední ředitelka SPÚ stručné vyjádření, ve kterém nejprve připomněla relevantní právní úpravu a její průběžné změny, přičemž zdůraznila, že stejně jako zákon o půdě neupravil lhůty pro rozhodování pozemkových úřadů, neupravil ani stanovené podmínky pro řešení uplatněných restitučních nároků, které jím byly vymezeny jen rámcově, což rozhodně nepřispělo k rychlejšímu postupu pozemkových úřadů; jednoznačně přitom nebyly upraveny ani důvody převzetí nemovitostí státem podle § 6 zákona o půdě, přičemž zejména ustanovení § 6 odst. 1 písm. t) a u) považuje i soudní praxe za sporná a v některých sporných otázkách se sjednotila až v současné době (viz nález ze dne 11. 7. 2017 sp. zn. III. ÚS 1961/15; dostupný na http://nalus.usoud.cz).

33. Z celkové hodnoty nároků za nevydanou půdu zbývá v současné době vypořádat 393 milionů Kč (to je 4,9 % z celku). Nevypořádané nároky eviduje SPÚ u necelých 42 tisíc oprávněných osob. Z tohoto počtu téměř 34 tisíc oprávněných osob nikdy v minulosti nepožádalo o žádnou z forem vypořádání nároku. Neúčastnily se nabídek, nepožádaly o finanční náhradu ani nevedou soudní spor o poskytnutí náhradního pozemku. Vypořádání těchto nároků je přitom podle SPÚ z dlouhodobého hlediska nepravděpodobné. Tyto oprávněné osoby aktivně neusilují o vypořádání restitučních nároků a bez zákonem určeného konce restitučního procesu budou jejich restituční nároky stále považovány za závazek (dluh) státu, bez možnosti tento závazek (dluh) splnit; více než 53 % oprávněných osob, které drží nevypořádaný restituční nárok, přitom disponuje restitučním nárokem v nominální hodnotě do 1 000 Kč.

34. SPÚ dále zdůrazňuje, že účelem zákona č. 185/2016 Sb. bylo stanovení časového rámce pro ukončení restitučních požadavků, neboť další prodloužení naturální restituce omezuje rozvojové programy státu. Oprávněné osoby v drtivé většině neprovozují zemědělskou výrobu a mají zájem jen o pozemky komerčně využitelné, tj. o pozemky, u nichž je předpoklad jiného než zemědělského využití, což nebylo účelem zákona o půdě. Mimo to oprávněné osoby zastupují podle SPÚ osoby, které se jejich jménem (a často úspěšně) domáhají soudní cestou zvýšení jejich nároků na náhradu za nevydané pozemky, která činí podle vyhlášky č. 182/1988 Sb., ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb., v Praze 250 Kč/m2, přičemž nejvyšší cena zemědělské půdy je podle tohoto cenového předpisu 11,80 Kč/m2. Tímto oceněním je tak oprávněným osobám založen nárok na převod náhradních pozemků v několikanásobně vyšší výměře, než činí výměra odňatých pozemků. Zástupci oprávněných osob se následně domáhají soudní cestou vydání náhradních pozemků, které si sami vybírají, a soudy žalobám na náhradní pozemky vyhovují bez zřetele na postup stanovený v § 11a zákona o půdě a bez zřetele na stanoviska SPÚ. Zástupci oprávněných osob navíc náhradní pozemky od oprávněných osob odkupují, čímž se podle SPÚ následně obohacují jiné skupiny osob než osoby oprávněné. Na tyto skutečnosti upozorňuje SPÚ zodpovědná místa delší dobu, ve zvýšené intenzitě pak od konce loňského roku.

35. V této souvislosti SPÚ zdůrazňuje, že snaha oprávněných osob o změnu ocenění jejich nevydaných pozemků tak, aby odpovídala ceně pozemků určených pro stavbu, by v krajním případě mohla vést k nárůstu nevypořádaných nároků až na stodesetinásobek. Stávající zůstatek restitučních nároků, který byl zjištěn oceněním nevydaných pozemků jako pozemků zemědělských (a výjimečně, v jasně prokazatelných případech, jako pozemků stavebních), činí cca 0,395 miliardy Kč. Nárůst hodnoty nevypořádaných nároků, kterému se SPÚ intenzivně brání, by přitom znamenal navýšení na 43,9 miliardy Kč. Uvedené údaje stále ještě představují cenovou úroveň roku 1991, kdy nabyl účinnosti zákon o půdě. Účelem zákona o půdě přitom podle mínění SPÚ nebylo odškodňovat restituenty za veškerou investiční výstavbu z let 1948 až 1989, to měly řešit jiné restituční právní předpisy. Zákon o půdě se měl týkat nápravy majetkových křivd spáchaných odnětím zemědělské půdy a zemědělského majetku. Dosud netušené důsledky pak může podle SPÚ přinést soudní aplikace nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 4139/16. Je totiž zjevné, že oprávněné osoby budou požadovat peněžitou náhradu ve výrazně vyšší hodnotě, než kterou představuje hodnota pozemků

vztažená k roku 1991. Jestliže se naplní tyto reálné předpoklady, je možné odhadovat, že zbývající nevypořádané nároky, které jsou dnes SPÚ vyčísleny na necelých 400 milionů Kč (a představují necelých 5 % z celkového objemu všech vzniklých nároků), zatíží státní rozpočet částkou v řádu stovek miliard korun.

36. V závěru svého vyjádření SPÚ uvádí, že v současnosti eviduje řádově desítky případů nedokončených správních řízení (Krajský pozemkový úřad pro Jihomoravský kraj eviduje 77 spisů, což představuje méně než 0,5 % všech jím evidovaných věcí, Krajský pozemkový úřad pro Středočeský kraj a hl. m. Praha pak eviduje 151 neskončených věcí), přičemž většinou jde o mimořádně složité restituční kauzy, které jsou přerušeny podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu z důvodu probíhajících soudních řízení, či jde o dosud neprojednaná řízení o dědictví, případně spory o určení státního občanství. Z hlediska SPÚ jde o případy, které nelze dlouhodobě ukončit, přičemž SPÚ na tomto stavu nemůže nic změnit. Současně SPÚ zdůraznil, že bude i v budoucnu dokončovat jednotlivé restituční případy v okamžiku, kdy odpadnou překážky, které tomuto dokončení až dosud bránily. Ze všech výše rekapitulovaných důvodů SPÚ vyjádřil přesvědčení, že zákonné ukončení poskytování naturálních náhrad a tzv. restituční tečka jsou důvodné a oprávněné.

IV.f

Replika navrhovatelky na vyjádření Státního pozemkového úřadu

37. Navrhovatelka ve stručné replice nejprve připomněla, že z vyjádření Státního pozemkového úřadu vyplývá, že ani po více než 27 letech nebylo rozhodnuto o restitučních nárocích několika stovek osob, pročež tyto osoby – po takto dlouhé době, kdy nabyly legitimního očekávání, že budou mít možnost se ucházet o naturální náhradu – budou odkázány výlučně na absolutně neodpovídající finanční náhradu stanovenou v cenách platných před 27 lety, přičemž v obdobném postavení se ocitají i ty oprávněné osoby, u kterých bylo řízení podle § 9 zákona o půdě ukončeno teprve v nedávné době.

38. Navrhovatelka proto setrvává v přesvědčení, že zejména ve vztahu ke skupině osob, jichž se týkají dosud neskončená správní řízení, by byl zásah do jejich práv zcela zjevně nepřiměřený a v příkrém rozporu s jejich legitimním očekáváním. V důsledku toho, že státní orgány nerozhodly o jejich nároku před účinností napadené novely zákona o půdě, jim totiž bude zcela upřeno právo na zákonem o půdě primárně předpokládanou restituci v podobě náhradních pozemků. Tyto oprávněné osoby, byť trpělivě čekaly a aktivně vystupovaly při vyřízení svých restitučních žádostí, tak budou plně odkázány na finanční kompenzace v absolutně nepřiměřených cenách k roku 1991, jelikož neexistuje jakýkoliv legislativní rámec, jenž by reflektoval plynutí času.

39. Závěrem navrhovatelka předestřela záměr své vyjádření doplnit v návaznosti na dodatečně poskytnuté podklady, jež si vyžádala u jiných subjektů.

40. V návaznosti na to obdržel Ústavní soud dne 18. 6. 2018 „Stanovisko k ústavní konformitě zákona č. 185/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů“, vypracované prof. JUDr. A.G., CSc. V úvodu tohoto stanoviska vyjadřuje jeho autor přesvědčení, že napadená právní úprava je nepřípustně retroaktivní; jde sice o retroaktivitu nepravou, v jejím důsledku však dochází k zásahu do nabytých práv oprávněných osob; jestliže totiž zákon o půdě poskytl oprávněným osobám možnost volby mezi náhradním pozemkem a finanční náhradou, představuje odnětí této volby zásah do nabytých práv, přičemž v daném případě podle autora stanoviska je „zklamaná důvěra“ ve značném nepoměru k obsahově nejasné „naléhavosti důvodů právní změny“. Současně autor zdůrazňuje, že posuzovaná právní úprava vytváří nerovné postavení mezi restituenty, a to paradoxně přesně proti logice

standardního efektu nepravé retroaktivity, jež má naopak dosavadní nerovné postavení srovnatelných subjektů napravovat. V závěru proto autor stanoviska konstatuje, že napadená právní úprava narušuje řadu ústavních principů, v prvé řadě princip právní jistoty a princip rovnosti.

IV.g

Ústní jednání

41. Podle § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, protože od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci.

V.

Aktivní procesní legitimace a podmínky řízení

42. Návrh na zrušení napadených částí zákona podala skupina 18 senátorů, která je podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, oprávněným navrhovatelem k podání návrhu na zrušení zákona; k návrhu je přiložena podpisová listina, na které každý ze senátorů jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje. Návrh obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti, není podle § 66 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., nepřípustný, nejsou dány ani důvody pro zastavení řízení podle § 67 téhož zákona a i z dále uvedených důvodů je možno jej považovat za formálně bezvadný.

43. Navrhovatelka nenapadá zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 185/2016 Sb., nýbrž přímo jednotlivá ustanovení této novely. Ústavní soud v minulosti opakovaně odmítl jako zjevně neopodstatněné návrhy na zrušení novelizujících ustanovení, jestliže tyto již nabyly účinnosti, a měly tak za následek změnu novelizovaného právního předpisu. To totiž znamenalo, že již přestaly být součástí napadené novely, a místo toho se staly (s výjimkou případných přechodných ustanovení novely) součástí novelizovaného právního předpisu, který však napaden nebyl [srov. např. usnesení ze dne 15. 8. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 (U 27/19 SbNU 271) či usnesení ze dne 5. 8. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 26/13 (dostupné na http://nalus.usoud.cz)].

44. V posuzované věci je ovšem situace odlišná, neboť napadená ustanovení zatím nenabyla účinnosti. Obecně platí, že platný právní předpis nebo jeho ustanovení lze přezkoumávat v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů bez ohledu na to, zda již došlo k nabytí jeho účinnosti. Není přitom podstatné, zda jde o nový právní předpis nebo právní předpis novelizovaný, jenž je doposud účinný v předchozím znění. Jakkoliv by se případný derogační zásah Ústavního soudu měl zásadně vztahovat k novelizovanému ustanovení, za situace, kdy je protiústavnost spatřována v samotném faktu zrušení předchozí zákonné úpravy, lze za účelem zachování právní jistoty připustit, že předmětem ústavního přezkumu bude i příslušné novelizující ustanovení novely zákona. Tím se zajistí, že novelizací nedojde ke zrušení právního předpisu nebo jeho části za situace, kdy by absence právní úpravy měla za následek protiústavní stav. Tak tomu přitom je i v dané věci.

45. Nic proto nebrání věcnému projednání návrhu. Výjimku představuje pouze čl. IV bodu 12 zákona č. 185/2016 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 8. 2016. Protože v případě tohoto zrušovacího ustanovení nejsou dány – a ani navrhovatelkou tvrzeny – důvody, které by s ohledem na obsah zrušeného ustanovení opodstatňovaly zásah Ústavního soudu (srov. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 26/13), byl návrh v této části shledán zjevně neopodstatněným.

46. Přípisem ze dne 14. 5. 2018 navrhovatelka navrhla, aby se Ústavní soud usnesl, že daná věc je

naléhavá, a vyhověl jejímu návrhu na přednostní projednání věci; aniž vydával samostatné usnesení, Ústavní soud z důvodu blížícího se data účinnosti napadených ustanovení návrhu na přednostní projednání věci fakticky vyhověl.

VI.

Posouzení kompetence a procedury přijetí napadených ustanovení

47. Podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., sestává posouzení ústavnosti zákona s ústavním pořádkem ze zodpovězení otázky, zda byl daný zákon přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, zda byl přijat ústavně předepsaným způsobem a zda je jeho obsah v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

48. Ústavní soud konstatuje, že Parlament měl podle čl. 15 odst. 1 Ústavy kompetenci k přijetí napadeného zákona. Z vyjádření jeho komor a veřejně přístupných dokumentů vztahujících se k legislativnímu procesu dále zjistil, že návrh uvedeného zákona (Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013–2017, sněmovní tisk 575/0) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 25. 8. 2015. Poslanecká sněmovna jej schválila ve třetím čtení dne 23. 3. 2016 na své 42. schůzi (usnesení č. 1147), kdy pro něj hlasovalo 122 ze 158 přítomných poslanců, 15 bylo proti. Senát projednal návrh zákona dne 27. 4. 2016 na své 23. schůzi a vrátil jej Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy (Senát, 10. funkční období, 2014–2016, senátní tisk 247, usnesení č. 420). Pro vrácení návrhu zákona s pozměňovacími návrhy (jež se ovšem nikterak nedotýkaly nyní napadených ustanovení) hlasovalo 49 z 65 přítomných senátorů, nikdo nebyl proti. Poslanecká sněmovna dne 24. 5. 2016 na své 47. schůzi setrvala na původně schváleném návrhu zákona (usnesení č. 1230). Pro hlasovalo 120 ze 151 přítomných poslanců, 13 bylo proti. Přijatý zákon byl doručen prezidentu republiky dne 30. 5. 2016 a prezident republiky jej podepsal dne 1. 6. 2016; k jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů došlo dne 13. 6. 2016 v částce 70 pod č. 185/2016 Sb. Tato zjištění postačují k závěru, že zákon byl přijat ústavně předepsaným způsobem.

VII.

Východiska ústavněprávního přezkumu napadeného pravidla

49. Navrhovatelka svým návrhem otevřela právní otázku, která v obdobné podobě rezonovala v již předchozí plenární věci sp. zn. Pl. ÚS 6/05, ve které se Ústavní soud zabýval tzv. první restituční tečkou. V rámci posouzení nynějšího návrhu je proto třeba nejprve připomenout nosné důvody tehdejšího derogačního výroku. Současně, přestože samotná otázka výše finančních náhrad v případě nemožnosti poskytnout náhradní pozemek není předmětem posuzované věci, je vhodné připomenout i některé závěry, které přijal Ústavní soud v navrhovatelkou i Státním pozemkovým úřadem opakovaně odkazovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 4139/16. Vzhledem k naléhavosti věci, determinované datem účinnosti napadené právní úpravy, Ústavní soud neprováděl nad rámec vyjádření účastníků žádné dokazování, pročež s výjimkou těchto výše rekapitulovaných vyjádření vyšel toliko z obsahu příslušné důvodové zprávy a z obsahu plenárních diskusí v rámci projednání návrhu napadeného zákona v Poslanecké sněmovně a Senátu.

VII.a

Stručná rekapitulace závěrů nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/05

50. Ústavní soud v tomto nálezu nejprve připomněl celkový kontext zákona o půdě, tedy v prvé řadě skutečnost, že účelem zákona není toliko zmírnění křivd, nýbrž i obnova venkova, a proto je v

případě existence důvodů pro nevydání pozemku subsidiárně založen nárok na bezúplatný převod jiného pozemku do vlastnictví oprávněné osoby (ustanovení § 11 odst. 2) a až teprve za pozemky, které se podle tohoto zákona nevydávají a za které nelze poskytnout oprávněné osobě jiný pozemek, zakotvuje zákon o půdě v pořadí druhý subsidiární nárok, jímž je nárok na finanční náhradu (ustanovení § 16 odst. 1); v případech splnění podmínek pro vydání původního, příp. náhradního pozemku tedy zákon alternativně zakládá pro oprávněné osoby možnost vypořádání nároků převodem vlastnických práv k nemovitostem ve vlastnictví státu.

51. Dále Ústavní soud připomněl, že lhůta (v daném případě prekluzivní lhůta pro uplatnění nároku na převod pozemku ve vlastnictví státu podle § 11 odst. 2 zákona o půdě, v tehdy platném znění) bez dalšího nevykazuje a ani nemůže vykazovat znaky protiústavnosti, tyto pak mohou být dány teprve „konkrétními okolnostmi“ posuzované věci, jež představují: „1. nepřiměřenost lhůty ve vztahu k ní časově omezené možnosti uplatnění ústavně garantovaného práva (nároku), případně k ní vymezenému časovému úseku omezení subjektivního práva“, 2. svévole zákonodárce při stanovení délky této lhůty a „3. ústavně neakceptovatelná nerovnost dvou skupin subjektů, jež je výsledkem zrušení určité zákonné podmínky uplatnění práva pro její protiústavnost“.

52. Dříve, než se zabýval ústavností napadeného ustanovení, Ústavní soud připomněl, že k otázce vztahu mezi převodem půdy, kterou stát jakožto vlastník převádí na jiné osoby, a převodem půdy, kterou je stát povinen vydat oprávněným osobám – restituentům – na základě restitučních předpisů, zaujal stanovisko již v nálezu sp. zn. III. ÚS 495/02, v němž konstatoval, že „nároky vzniklé podle zákona o půdě mají prioritu, což vyplývá jak z ratia legis zákona o půdě a dikce jeho § 11 odst. 2“, tak z § 19 odst. 1 zákona č. 95/1999 Sb., a pokud stát prostřednictvím Pozemkového fondu aplikoval opačný výklad, ocitl se mimo rámec oprávnění, jež mu zákon svěřuje (čl. 2 odst. 2 Listiny). Ústavní soud tedy zdůraznil, že Pozemkový fond nesmí fakticky upřednostňovat postup podle zákona č. 95/1999 Sb. před uspokojováním závazků státu podle § 11 odst. 2 zákona o půdě, které stát uznal, protože to je v rozporu s jeho působností v rámci plnění povinností uložených státu zákonem o půdě. V této souvislosti pak Ústavní soud v rekapitulovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/05 rovněž připomněl, že zákon o půdě sice stanoví povinnost státu uzavřít s oprávněnou osobou smlouvu, nestanoví však prostředky, jak se jejího uzavření domoci; vůle pozemkového úřadu proto může být v těchto případech nahrazena v soudním řízení rozhodnutím podle § 161 odst. 3 občanského soudního řádu. V této souvislosti současně Ústavní soud zdůraznil, že aniž by zpochybňoval tvrzení Pozemkového fondu o adekvátnosti „strukturované nabídky“ pro uspokojení nároků oprávněných osob podle § 11 odst. 2 zákona o půdě a rovněž aniž by zpochybňoval tvrzení navrhovatelů o dodržení zásady vigilantibus iura ze strany oprávněných osob, zastává názor, že „neexistuje důkazní prostředek, jenž by mu umožňoval uvedená tvrzení v řízení o kontrole norem verifikovat. Takovéto ověření je myslitelné toliko v rámci danosti efektivního procesního prostředku k ochraně práva, jehož účelem je ověření adekvátnosti nabídky pro konkrétní oprávněnou osobu. Takový procesní prostředek může být jednak založen výslovným zákonným zakotvením a jemu odpovídající aplikační praxí, anebo může být vyvinut a ustálen samotnou judikaturou“.

53. Jinými slovy, pro oprávněné osoby podle § 11 odst. 2 zákona o půdě neexistuje efektivní procesní prostředek (jde na úrovni podústavního práva o zakotvení subjektivního práva bez nároku, čili bez procesní možnosti jeho vymožení). Pro Ústavní soud v řízení o kontrole norem pak z tohoto závěru plyne konstatování, dle něhož lhůty zakotvené v § 13 odst. 6 a 7 zákona o půdě, ve znění zákona č. 253/2003 Sb., a v čl. VI zákona č. 253/2003 Sb. časově omezují uplatnění práva oprávněných osob podle § 11 odst. 2 zákona o půdě na vydání náhradního pozemku, tj. práva, jemuž „nesvědčí efektivní procesní prostředek, pročež se z pohledu kritérií kontextuálního posouzení ústavnosti lhůt jedná o svévoli zákonodárce, stojící v rozporu s ústavním principem ochrany oprávněné důvěry občana v právo, jenž je komponentem právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), v rozhodovaném kontextu pak i v rozporu s principem legitimního očekávaní při uplatňování majetkového práva plynoucího z čl. 1

Dodatkového protokolu k Úmluvě“, přičemž tedy a contrario „zároveň platí ústavní konformita přiměřenou lhůtou omezené možnosti uplatnění práva oprávněné osoby (restituenta) na vydání náhradního pozemku dle § 11 odst. 2 zákona o půdě, ovšem za podmínky platnosti efektivního procesního prostředku k ochraně tohoto práva“.

VII.b

Stručná rekapitulace nálezu sp. zn. II. ÚS 4139/16

54. Pro potřeby posuzované věci je nutno připomenout, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 4139/16 zdůraznil, že přiznání částky, jež byla v minulosti ekvivalentem skutečné ceny nemovitosti, má v důsledku plynutí času v současné době „zpravidla jen symbolický význam, pročež vyvstává otázka, zda jeho prostřednictvím ještě může být naplněn účel tohoto zákona“. V této souvislosti Ústavní soud rovněž poukázal na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 11. 2002 ve věci Pincová a Pinc proti České republice, stížnost č. 36548/97, ze dne 26. 11. 2009 ve věci Pešková proti České republice, stížnost č. 22186/03, a ze dne 27. 5. 2010 ve věci Otava proti České republice, stížnost č. 36561/05, jejichž závěry posléze Ústavní soud akceptoval a reflektoval zvláště v nálezu ze dne 23. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 33/10 (N 62/69 SbNU 177; 154/2013 Sb.), v němž v rámci přezkumu ústavní konformity § 11 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, akcentoval účel a smysl tohoto ustanovení, s tím, že jich nemůže být dosaženo vrácením časově neaktuální, a tudíž neadekvátní kupní ceny. Zmínit je v této souvislosti vhodné i rozsudek ze dne 16. 5. 2012 sp. zn. 28 Cdo 1603/2011, ve kterém Nejvyšší soud konstatoval, že „jestliže se ve výjimečných případech zhojuje neadekvátnost poskytnuté náhrady za kupní ceny těm osobám, které – jako povinné a kdysi zvýhodněné – nemovitosti v restituci pozbyly …, pak je tím spíše spravedlivé (a minori ad maius) postupovat obdobně v případech oprávněných restituentů, kterým nemovitosti nemohly být vráceny a musí jim být poskytnuta finanční náhrada“. Ústavní konformitu takového výkladu přitom potvrdil Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 130/14, kdy bylo zdůrazněno, že plně koresponduje se základními ústavněprávními východisky, jež se vztahují k výkladu a použití restitučních předpisů.

55. K výkladu § 16 odst. 1 a § 28a zákona o půdě Ústavní soud v rekapitulovaném nálezu uvedl, že ačkoliv poskytnutá finanční náhrada nemusí být nezbytně ekvivalentem aktuální tržní ceny předmětné nemovitosti, má umožnit, aby jejím poskytnutím „došlo k odstranění či zmírnění křivd … srovnatelným způsobem, jako by tomu bylo při vydání věci“, jinými slovy, poskytnutá finanční náhrada „musí být v takové výši, aby byla s ohledem na účel restitučních zákonů přiměřená a rozumná“.

56. Současně Ústavní soud v tomto nálezu zdůraznil, že výklad, podle kterého by se měly finanční náhrady poskytovat v cenách platných k 24. 6. 1991, by mohl vést k tomu, že „stát oprávněným osobám fakticky přestane nabízet adekvátní pozemky a místo toho bude jejich čtvrt století trvající nárok vypořádávat prostřednictvím bagatelních částek“. V této souvislosti připomněl, že stav, kdy SPÚ „dlouhodobě nevyhlašuje veřejné nabídky nebo tak činí v nedostatečném množství, není již řadu let nijak výjimečný“.

VII.c

Stručná rekapitulace důvodové zprávy k zákonu č. 185/2016 Sb.

57. V rámci části označené jako „definice problémů“ se v důvodové zprávě mimo jiné uvádí: „V oblasti restitucí současná právní úprava nebere dostatečný zřetel k ekonomickým dopadům nákladného a neefektivního naturálního řešení restitučních nároků některých oprávněných osob. Jak praxe ukázala a ukazuje, očekávání oprávněných osob daleko přesahují cíle dané zákonem o půdě a

namísto zmírnění některých majetkových křivd očekávají veřejnou nabídku pozemků, které jim následně umožní výnosné investice, tj. pozemků ve velkých městech a jejich bezprostředním okolí, v místech očekávané rozsáhlé investiční výstavby, dopravních cest, průmyslových zón apod., tedy primární účel zákona o půdě spočívající ve zmírnění některých majetkových křivd způsobených původním zemědělcům a navrácení zemědělského majetku či poskytnutí náhradního zemědělského pozemku oprávněným osobám je v praxi obcházen."

58. Dále důvodová zpráva uvádí: „S ohledem na již převedený počet pozemků ze správy PF ČR a následně z příslušnosti hospodaření SPÚ na třetí osoby nelze očekávat vyšší kvalitu a kvantitu pozemků ve veřejných nabídkách SPÚ. Zároveň je zcela zbytečné a neefektivní pokračovat ve veřejných nabídkách pro oprávněné osoby, které buď nemají zájem o účast ve veřejných nabídkách a preferují mimořádné procesní prostředky soudní cestou (tj. žaloby o nahrazení projevu vůle, žaloby o uložení povinnosti uzavřít smlouvu), nebo jejich nárok v intervalu do 1,- Kč až do 1.000,- Kč neumožňuje nabídku restituce formou náhradního pozemku. Proto je navrhováno v souvislosti s náklady státu nepokračovat v tomto postupu, jestliže je možné vyplatit peněžitou náhradu a restituci konečně ukončit."

59. V rámci části týkající se variantních návrhů řešení se potom u tzv. nulové varianty, tedy varianty reflektující dosavadní právní úpravu bez jakékoliv změny zákona, v důvodové zprávě uvádí, že v takovém případě bude „docházet k neustálému poklesu výměry státních pozemků při nemožnosti zajistit jejich koupí za přiměřenou cenu potřebnou výměru. Zároveň by při poklesu výměry státních pozemků byl stát prostřednictvím SPÚ nucen nakupovat potřebné pozemky za cenu tržní, a tím by došlo k navýšení výdajů státního rozpočtu. Zachováním současné právní úpravy se stát vystavuje riziku, že nebude v budoucnu disponovat potřebným rozsahem státních pozemků na realizaci některých rozvojových programů. Toto riziko bylo po vzniku SPÚ vzhledem k objemu doposud převedených pozemků vyhodnoceno jako vysoké. Vyčerpáním této výměry by byl ohrožen výkon činnosti SPÚ, například provádění pozemkových úprav nebo by bylo ohroženo plnění usnesení vlády č. 1497 ze dne 30. listopadu 2009 k vytvoření 3% rezervy ze státních pozemků v jednotlivých katastrálních územích pro potřeby územních systémů ekologické stability".

60. V závěrečných pasážích obecné části důvodové zprávy týkající se vyhodnocení dopadů předmětného návrhu zákona je konstatováno, že si nová právní úprava „vyžádá zvýšené náklady na vyplácení peněžitých náhrad oprávněným osobám podle zákona o půdě, které budou stejně jako doposud hrazeny z rozpočtové kapitoly Ministerstva zemědělství", přičemž zbývající hodnota restitučních nároků k vypořádání je „nejvýše 500 mil. Kč" (podle vyhlášky č. 182/1988 Sb., o cenách staveb, pozemků, trvalých porostů, úhradách za zřízení práva osobního užívání pozemků a náhradách za dočasné užívání pozemků, ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb.). V této souvislosti se pak uvádí, že náhrada v pozemcích odpovídajících výši zbývajících restitučních nároků by při výše definované ceně zemědělských pozemků „vyžadovala cca 10 000 ha zemědělské půdy"; pokud by přitom „podle dosavadního využívání veřejných nabídek pozemků z pouhých 19 % měla být převedena tato výměra, musela by veřejná nabídka pozemků být pětkrát větší, tj. 50 000 ha zemědělské půdy. Náklady na realizaci převodů pozemků podle zákona o půdě (zejména na znalecké posudky o ceně pozemků, geometrické plány, případně inzerce veřejných nabídek s údaji o pozemcích, jejich ceně, podmínkami účasti na nich atd.) v posledních 4 letech činily v průměru 6,415 mil. Kč ročně. Za předpokladu, že by čtyři pětiny nákladů byly opět vynaloženy zbytečně, mohou být ročně ušetřeny náklady ve výši 5,132 mil. Kč. Bude-li tato forma náhrady ukončena, zůstanou v rezervě státu pozemky, které by v případě potřeby pro plnění vlastních úkolů kupoval stát nejméně za tržní cenu, tj. v průměru cca za 10–20 Kč/m2 podle oceňované lokality".

61. Konečně je v rámci stručné rekapitulace namístě zdůraznit, že – s výjimkou str. 27, kde je konstatována jeho existence – v příslušné důvodné zprávě nejsou nikde uvedeny nosné závěry nálezu

Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/05, a z povahy věci tak není nikde v důvodové zprávě ani řešena otázka, zda je navrhovaná právní úprava souladná se závěry tohoto nálezu, jinými slovy, nikde v důvodové zprávě není uvedeno, zda již byly zhojeny dřívější vytýkané nedostatky, resp. zda již netrvají důvody, pro které – ve vztahu k původním oprávněným osobám a jejich dědicům – Ústavní soud zrušil v roce 2005 tzv. první restituční tečku.

VIII.

Ústavněprávní přezkum napadené právní úpravy

62. K ústavněprávnímu přezkumu napadené právní úpravy je možno přistoupit ze dvou komplementárních hledisek. Jednak je třeba se – obdobně jako v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/05 – zabývat kontextuálním posouzením ústavnosti samotné lhůty zakládající tzv. druhou restituční tečku a jednak je nutno napadenou právní úpravu – jelikož zjevně zasahuje do legitimního očekávání oprávněných osob – podrobit testu proporcionality, tedy posoudit, zda tato úprava vůbec sleduje legitimní cíl, a pokud ano, zabývat se dále vhodností zvoleného prostředku zásahu (jinými slovy, zda takové opatření je s to naplnit sledovaný cíl) a jeho potřebností (tedy zda nebylo možno použít šetrnější opatření), případně bude rovněž namístě posoudit princip přiměřenosti (v užším smyslu), podle kterého újma na základním právu oprávněných osob nesmí být nepřiměřená.

63. Aby mohl Ústavní soud přikročit k těmto finálním krokům abstraktní kontroly ústavnosti napadené právní úpravy, musí vyřešit několik „předběžných otázek“. Z výše uvedeného totiž vyplývá, že zákonodárce zvolil tzv. druhou restituční tečku patrně primárně proto, že zbývající restituční nároky oprávněných osob již nelze – z důvodu nedostatku potřebných pozemků ve vlastnictví státu – vyřešit naturálně, tedy prostřednictvím náhradních pozemků; této premise přitom navrhovatelka v posuzovaném návrhu obsáhle oponuje. S vyřešením této – pro posouzení ústavní konformity napadené právní úpravy klíčové – předběžné otázky nepřímo souvisí i otázka, jakou reálnou (tržní) hodnotu mají dosud nevypořádané restituční nároky podle zákona o půdě.

VIII.a

Otázka existence dostatečného množství pozemků ve vlastnictví státu, jež mohou být použity jako náhradní pozemky

64. Vláda ve svém vyjádření uvádí, že Pozemkový fond a SPÚ celkem veřejně nabídly v 85 kolech nabídek pozemků oprávněným osobám celkem 246 334 pozemků v úhrnné výměře 1 342 886 223 m2 a že dále bylo zveřejněno 66 kol nabídek pozemků k prodeji podle § 7 zákona č. 95/1999 Sb. a podle § 12 zákona č. 503/2012 Sb., v nichž bylo nabídnuto 640 596 pozemků ve výměře 5 779 844 089 m2. Z těchto souhrnných údajů nicméně není jasné, jak širokou nabídku pozemků stát ve skutečnosti oprávněným osobám nabídl, neboť při devatenáctiprocentní úspěšnosti těchto nabídek se v 85 kolech nabídek mohla většina „nechtěných“ pozemků vyskytovat opakovaně, a už vůbec z tohoto souhrnného údaje nevyplývá, o jak kvalitní nabídky šlo. Ještě problematičtější je potom poukaz vlády na převody nabídek pozemků k prodeji podle § 7 zákona č. 95/1999 Sb. a podle § 12 zákona č. 503/2012 Sb., neboť je namístě závěr, že v těchto soutěžích nemohly být oprávněné osoby, jejichž nároky byly svojí hodnotou ukotveny k cenám roku 1991, příliš „konkurenceschopné“; ostatně ani vláda neuvádí, jaké procento z převedených pozemků „vysoutěžily“ právě oprávněné osoby.

65. Aniž by v tomto ohledu Ústavní soud prováděl nějaké dokazování (viz výše), vychází z tvrzení navrhovatelky, jemuž vláda nikterak neoponuje, že SPÚ v současné době hospodaří s přibližně 130 tisíci hektary zemědělské půdy, přičemž podle důvodové zprávy k napadenému zákonu by k uspokojení všech zbývajících restitučních nároků mělo stačit zhruba 10 tisíc hektarů, tedy méně než

10 % disponibilní výměry ve správě SPÚ. Daný údaj o výměře pozemků ve vlastnictví státu, ve správě SPÚ, ostatně koresponduje s údaji obsaženými v „Mapě majetku státu“, veřejně přístupné na internetových stránkách Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ze které vyplývá, že stát disponoval v roce 2016 – jen pokud jde o ornou půdu – více než 160 tisíci pozemky o celkové výměře přes 86 tisíc hektarů. Ani z důvodové zprávy, ani z vyjádření vlády a SPÚ navíc nevyplývá, proč část těchto pozemků není možno nabídnout a posléze převést na oprávněné osoby, jinými slovy, není zřejmé, proč by právě pozemky evidované jako orná půda měly představovat nějaké pro stát strategicky významné pozemky, jež stát nemůže zcizit. Tvrdí-li přitom vláda i SPÚ, že větší část dosud neuspokojených restitučních nároků je bagatelní povahy, postačí připomenout, 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 již nelze poskytovat náhradní pozemky, neboť obecně platí, že z jednoho většího pozemku lze vytvořit větší množství pozemků menších, a jestliže by takový postup platná právní úprava neumožňovala, je zde jistě prostor pro její případnou změnu. Bez dalšího proto nelze aprobovat tvrzení, že tyto údajně bagatelní nároky již nelze uspokojit formou náhradního pozemku.

66. V kontextu diskutované otázky konečně nelze přehlížet skutečnost, že stát v minulosti (jak vyplývá např. z vyjádření tehdejšího ministra zemědělství Ing. Mariana Jurečky, jenž při projednání předmětného návrhu zákona v Senátu připustil, že „Státní pozemkový úřad měl přes 550 tisíc hektarů zemědělské půdy“) převáděl značné množství pozemků na soukromé osoby, a to právě v období, kdy – jak vyplývá z mnoha navrhovatelkou odkazovaných soudních rozhodnutí – stát prostřednictvím Pozemkového fondu mimořádně liknavě uspokojoval nároky oprávněných osob podle zákona o půdě. Rovněž prizmatem této skutečnosti tak tvrzení příslušných organizačních složek státu, že již nejsou k dispozici pozemky vhodné pro uspokojení restitučních nároků, nepůsobí příliš přesvědčivě.

VIII.b

Otázka hodnoty dosud neuspokojených restitučních nároků

67. Vláda a SPÚ na jedné straně setrvale zdůrazňují, že zbývající restituční nároky představují již pouze zanedbatelný zlomek z celkového počtu původních restitučních nároků, současně však – poněkud nekonzistentně – SPÚ ve svém vyjádření „varuje“ před možností, že kdyby byly v praxi realizovány závěry nálezu sp. zn. II. ÚS 4139/16, mohly by celkové výdaje na finanční náhradu zbývajících restitučních nároků dosahovat „stovek miliard korun“. Pomine-li Ústavní soud skutečnost, že finanční náhrady ve výši stovek miliard korun by přicházely do úvahy pouze za předpokladu, že by se zbývající restituční nároky odvíjely ve své většině od nejlukrativnějších pozemků v České republice, nemůže ztrácet ze zřetele, že se jednotlivé proklamace navzájem vylučují, a navíc mohou vést k pochybnostem, zda vláda předmětným návrhem zákona vskutku sledovala legitimní cíl. Je totiž zřejmé, že tzv. druhá restituční tečka měla podle vládního návrhu zákona, resp. jeho důvodové zprávy omezit možnost naturální restituce již pouze u relativně bagatelního množství zbývajících nároků s tím, že ze státního rozpočtu bude třeba na finanční náhrady uvolnit celkově cca půl miliardy Kč, tedy částku z hlediska celkových výdajů státu – zvláště když se tato částka jistě rozloží do několika let – relativně velmi nízkou.

68. Až po přijetí napadené právní úpravy vyhlásil Ústavní soud shora citovaný nález sp. zn. II. ÚS 4139/16, ve kterém jasně formuloval závěr, že za ústavně souladnou je možno považovat pouze takovou finanční náhradu, jež je – ve srovnání s evidovanou hodnotou jednotlivých restitučních nároků – několikanásobně vyšší. Stát se tak v důsledku napadené právní úpravy – ve spojení s

nutností ústavně souladného řešení případných finančních náhrad – dostává do rozporuplné situace, neboť na jedné straně tvrdí, že již není schopen vypořádat dosavadní restituční nároky formou náhradních pozemků, na straně druhé – přinejmenším v době přijetí napadené právní úpravy – ovšem zcela přehlíží, že dosud neuspokojené nároky mají výrazně vyšší hodnotu, než uvádí důvodová zpráva, což retrospektivně znamená, že zákonodárce přijal právní úpravu, o jejíchž skutečných rozpočtových dopadech nebyl příslušnými orgány řádně informován. Jinými slovy řečeno, je zřejmé, že vláda (resp. Ministerstvo zemědělství) a 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. Jak je výše uvedeno, takový výklad není ústavně souladný.

69. Vyjádřil-li přitom tehdejší ministr zemědělství v rámci parlamentní debaty během projednávání předmětného návrhu zákona obavu, že případné legislativní zvýšení výše finančních náhrad by bylo nepřijatelné z důvodu možné nerovnosti mezi jednotlivými restituenty, omezí se Ústavní soud na konstatování, že v obecné rovině vzato – v daném kontextu – tuto nerovnost nezpůsobuje.

VIII.c

Kontextuální posouzení předmětné lhůty

70. Ústavní soud konstatuje, že lhůtu zakládající tzv. druhou restituční tečku, resp. stanovení data účinnosti napadené právní úpravy rušící možnost uspokojení restitučního nároku formou náhradního pozemku, nepovažuje za nepřiměřenou, a to z toho důvodu, že pro takový závěr nemá k dispozici potřebné informace. Přisvědčit však musí navrhovatelce v tom, 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 se vůbec nezabýval otázkou, zda je ke stanovenému datu možné kupř. vyřídit oprávněné nároky všech osob, jež – z pohledu zákonodárce – postupovaly ve věci realizace svého restitučního nároku dostatečně aktivně. Je tak namístě úsudek, že stanovení účinnosti napadené právní úpravy nese znaky svévole. Stejně tak je nutno přisvědčit navrhovatelce v tom, že napadená právní úprava zakládá – nedůvodnou – nerovnost, neboť potenciálně zakládá dvě skupiny oprávněných osob, tedy fakticky odlišuje osoby, jejichž nárok byl (resp. bude) uspokojen formou náhradního pozemku, od osob ve srovnatelném postavení, jejichž restituční nárok – aniž by tento fakt kupř. nějak procesně zavinily – formou náhradního pozemku již uspokojen být nemůže. Konečně je třeba v této souvislosti navrhovatelce přisvědčit i potud, že napadený zákon neobsahuje taková přechodná ustanovení, která by naznačené deficity eliminovala nebo alespoň maximálně zmírnila.

71. Současně je třeba zdůraznit, že v předchozím odstavci konstatované skutečnosti bez dalšího nezakládají protiústavnost napadené právní úpravy, neboť veškeré shora vytýkané skutečnosti by mohly být zhojeny, jestliže by napadená právní úprava jako celek úspěšně prošla testem proporcionality.

VIII.d

Zkrácený test proporcionality

72. Ústavní soud má za to, že napadená právní úprava třístupňovým testem proporcionality z dále stručně podaných důvodů s úspěchem neprošla.

73. Stanovení data, po jehož uplynutí již oprávněné osoby nemohou požádat o bezúplatné převedení

náhradního pozemku, by mohlo představovat legitimní cíl v tom smyslu, že zájem na právní jistotě všech zúčastněných subjektů obecně vzato vskutku může vyžadovat stanovení nějakého data, ke kterému je třeba veškeré restituční nároky vypořádat. To však není případ posuzované věci, neboť v tomto ohledu ani napadená právní úprava žádnou faktickou a definitivní tzv. restituční tečku nestanoví, pouze – aniž by zde byl nějaký přesvědčivý a nezpochybnitelný důvod takového postupu – zakládá nerovnost v rámci srovnatelné skupiny oprávněných osob (viz výše). V této souvislosti je navíc vhodné uvést, že v daném případě sledovaný cíl nemůže bez dalšího 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). I kdyby totiž zbývalo již pouze jediné restituční správní řízení, není namístě – není-li pro to nějaký legitimní důvod – zakládat nerovnost mezi jinak srovnatelnou skupinou oprávněných osob. V opačném případě by totiž došlo k zásahu do legitimního očekávání části oprávněných osob, resp. k nepřípustnému zásahu do jimi nabytého práva (iura quaesita) mít možnost uspokojit svůj restituční nárok prostřednictvím náhradního pozemku.

74. Viděno tímto prizmatem, zákonodárcem sledovaný cíl by tak mohl být označen za legitimní pouze za předpokladu, že by stát nezpochybnitelně (a navíc bez vlastního „zavinění“) již neměl k dispozici žádné vhodné náhradní pozemky, respektive by nedisponoval žádnou zemědělskou půdou s výjimkou té, kterou lze bez důvodných pochybností objektivně považovat za strategicky významnou.

75. Jelikož však Ústavní soud nemá k dispozici přesvědčivé indicie, jež by jej mohly vést k úsudku, že stát skutečně již není schopen poskytnout oprávněným osobám náhradní pozemky, musí konstatovat, že se nepodařilo prokázat, že napadená právní úprava sleduje legitimní cíl.

76. Protože napadená právní úprava neprošla již prvním krokem testu proporcionality, není prostor se zabývat otázkou vhodnosti a šetrnosti zvoleného zákonného opatření, nicméně Ústavní soud právě proto, že závěr o nedostatku legitimního cíle představuje důsledek přiměřené aplikace zásady in dubio pro libertate, kdy je v pochybnostech třeba derogačním výrokem ochránit legitimní očekávání oprávněných osob, jako obiter dictum zdůrazňuje, že i při indikaci legitimního sledovaného cíle by napadená právní úprava nesplňovala kritérium šetrnosti (potřebnosti), případně by byl namístě závěr o nepřiměřenosti (v užším slova smyslu) zvoleného opatření.

77. Ačkoliv v nálezu sp. zn. II. ÚS 4139/16 vymezil zřetelné mantinely pro ústavně souladné stanovení výše přiznané finanční náhrady, Ústavní soud neztrácí ze zřetele, 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.

78. Ústavní soud současně zdůrazňuje, že tímto nálezem nemá v úmyslu „jednou provždy“ vyloučit možnost tzv. restituční tečky, zákonodárce však v takovém případě musí usilovat o takovou její právní podobu, již bude možno komplexně vzato označit za maximálně šetřící legitimní očekávání oprávněných osob.

IX.

Závěr

79. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že veškerá v I. výroku specifikovaná

ustanovení zákona č. 185/2016 Sb., jimiž došlo ke zrušení § 11 odst. 2, § 11a i ke zrušení či změně všech na ně přímo či nepřímo navazujících ustanovení zákona o půdě, odporují ústavnímu principu ochrany oprávněné důvěry občana v právo, jenž je komponentem právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), a proto je podle § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., zrušil, a to včetně napadených přechodných ustanovení, jež by se v důsledku derogačního výroku tohoto nálezu stala zcela obsoletními. V části týkající se čl. IV bodu 12 zákona č. 185/2016 Sb. pak návrh odmítl podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., neboť napadené „novelizující“ ustanovení již nabylo účinnosti, a proto již nemůže být – v tomto řízení – předmětem ústavněprávního přezkumu.

80. V důsledku tohoto derogačního nálezu jsou v I. výroku specifikovaná ustanovení zákona č. 185/2016 Sb. zrušena dříve, než nabudou účinnosti, a proto se tato ustanovení dnem účinnosti této novely nestanou součástí zákona o půdě, respektive jej zákonodárcem předvídaným způsobem nezmění, což v daném kontextu v prvé řadě znamená, že ke dni 1. 7. 2018 nedochází k, zákonem č. 185/2016 Sb. předvídané, eliminaci možnosti uspokojení předmětných restitučních nároků v podobě poskytnutí náhradního pozemku.

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

Další články:

- Odpovědnost za vady
- Náhrada nákladů na výživu pozůstalých (jiných) osob
- Mezinárodní příslušnost ve věcech rodičovské zodpovědnosti
- Smlouva o dílo (exkluzivně pro předplatitele)
- Spotřebitelský úvěr (exkluzivně pro předplatitele)
- Starobní důchod (exkluzivně pro předplatitele)
- Veřejná obchodní společnost (exkluzivně pro předplatitele)
- Vypořádání SJM (exkluzivně pro předplatitele)
- Přiměřené protiplnění
- Předkupní právo
- Ochrana osobnosti