

PŘEDNÁŠKA
Právo na pokojné užívání vlastnictví

Pavel Kandalec

Čl. 11 Listiny základních práv a svobod

- (1) Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.
- (2) Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice.
- (3) Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.
- (4) Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.
- (5) Daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.

- - -

Protokol č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

čl. 1 – ochrana majetku

1. Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.
2. Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.

1. Úvodní vymezení

Co je chráněným objektem?

- vlastnické právo
- majetek
- legitimní očekávání

Kdo je chráněným subjektem?

- každá fyzická i právnická osoba

Vertikální rovina

- zdanění
- vyvlastnění a jiná omezení vlastnického práva

Horizontální rovina

- ochrana obecnými soudy (§ 4 Obč. zák.) ⇒ ochrana před zásahem do pokojného stavu (§ 5 Obč. zák.) ⇒ svépomoc (§ 6 Obč. zák.)
- povinnost státu stíhat majetkové delikty (krádež, podvod, zpronevěra a další)

Nález Ústavního soudu sp.zn. IV. ÚS 1735/07 ze dne 21. 10. 2008

Garance vlastnického práva podle čl. 11 Listiny se sice bezprostředně týká toliko vztahu mezi jednotlivcem a státem, avšak kromě toho, že tato ustanovení zajišťují povinnost veřejné moci jednat tak, aby do vlastnického práva jednatelce sama nezasahovala, zavazují veřejnou moc, aby vlastníkově poskytla ochranu v případě, kdy by jeho vlastnické právo bylo rušeno či omežováno ze strany třetích subjektů. Vlastnické právo, jak je garantováno citovanými ustanoveními, tedy není pouze ochranou před zásahy ze strany veřejné moci (status negativus), nýbrž zakotvuje i nárok na určité pozitivní plnění (zejména ochranu) ze strany státu (status positivus).

2. Některé principy

Iura scriptum sunt vigilantibus („vigilantibus iura“)

Práva jsou psaná pro bdělé – t.j. ty, kteří o svá práva dbají

Ex iniuria ius non oritur

Z bezpráví nemůže povstat právo

Nemo plus iuris transfere potest quam ipse habet („nemo plus iuris“)

Nikdo nemůže na druhého převést více práv, než má sám

Quieta non movere

Nehýbat s tím, co se nehýbe – nezasahovat do pokojného stavu

Non sunt iudicandae leges

Soud nesoudí zákony

3.Pojem „vlastnické právo

Pravidlo, že vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu nebylo vždy samozřejmostí.

- **Institut tzv. děleného vlastnictví.** Jednalo se tedy o klasický vztah založený na principu léna mezi pánem a jeho poddaným. Vrchní vlastník měl právo dispoziční, kdežto vlastník užitkový měl pouze právo užitkové (a to ještě omezené).
- **Privilegování socialistického vlastnictví**

Zákon č. 141/1950 Sb., (tzv. Střední občanský zákoník – „SOZ“)

1) socialistické vlastnictví – § 101 SOZ (dělí se na vlastnictví státní a družstevní);

2) osobní vlastnictví – § 105 SOZ;

3) vlastnictví soukromé – § 106 SOZ. V soukromém vlastnictví mohly přitom podle ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky (!) být pouze malé podniky (§ 158 odst. 1) a zemědělská půda do 50 hektarů (§ 159). Do osobního vlastnictví naopak patřily předměty domácí a osobní spotřeby, rodinné domky a úspory nabyté prací (§ 106 SOZ!). Konečně socialistické vlastnictví bylo definováno jako zdroj bohatství a síly republiky a blahobytu pracujícího lidu (§ 100 SOZ).

- Usnesením vlády z r. 25. 1. 1958 byla zavedena Jednotná evidence půdy (JEP). Zachyceny v ní byly nikoliv vztahy vlastnické, ale skutečné vztahy užívací.
- Se zrušením Obecného zákoníku občanského (ABGB) od 1. 1. 1951 došlo k žalostnému nepořádku v evidenci skutečných vlastníků nemovitostí. Z tohoto neutěšeného stavu pak vycházel i v roce 1993 vzniklý katastr nemovitostí a dodnes nelze na jeho údaje spoléhat tak, jak se bylo možné spoléhat na zápisy v Pozemkové knize do konce roku 1950. Dnes chybí katastru nemovitostí především tzv. materiální publicita.
- V roce 1991 byly různé formy vlastnictví zrušeny. Dodnes však přetrvává v běžné řeči vcelku neškodný nešvar označovat byty (bytové jednotky) ve vlastnictví jako „byty v osobním vlastnictví“, „byty v OV“.

4.Pojem „majetek“

- autonomní jazyk Úmluvy. Výklad pojmu použitého v Úmluvě (zde pojmu „majetek“ dle č. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě) není omezen na vlastnictví hmotného majetku a nezávisí na formální kvalifikaci vnitrostátního práva
- zbavení vlastnictví k majetku je zásadně okamžitým aktem
- okolnosti znárodnění – neslučitelnost *ratione temporis* (pro ČR od 18. 3. 1992)

manželé Poláčkovi a Gratzingerovi v. Česká republika

Stěžovatelé nesplňovali podmínku českého státního občanství, protože je ztratili nabytím občanství USA.

„Stěžovatelé věděli, že jsou z restituce majetku vyloučeni a že jim restituční zákony nedávají žádnou možnost zaniklé vlastnické právo znovu nabýt, jejich jediná možnost, jak uspět, spočívala v dosažení zrušení zákonného ustanovení, stanovícího podmínku občanství, pro

jeho neústavnost. Nicméně pouhá víra, že zákon bude v tomto ohledu skutečně změněn, neměl formu legitimního očekávání ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1.“

Broniowski v. Polsko (rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 19. 12. 2002 – velký senát)

Babička stěžovatele byla odsunuta ze Lvova, který připadl SSSR. Dle vnitrostátních polských zákonů pak měl stěžovatel nárok na odškodnění. To ale probíhalo neúměrně pomalu a stěžovatel ještě zdaleka nebyl odškodněn.

„Situace, která vznikla před 10. 10. 1994, kdy Polsko ratifikovalo Protokol č. 1, přetrvávala dosud. Stěžovatelovo právo mělo podobu oprávnění na náhradní majetek podle vnitrostátního práva. Stát nebyl podle názoru Soudu schopen uspokojivě odůvodnit rozsah, v jakém po léta nerealizoval práva stěžovatele.“

Jednalo se o tzv. „pilotní případ“.

Podobná otázka řešena i ve vztahu k Rumunsku a Bulharsku:

- Viasu v. Rumunsko (ze dne 9. 12. 2008)
- Kirilova v. Bulharsko (ze dne 9. 6. 2005)

Pinc a Pincová v. Česká republika

„Rovnováha mezi požadavky obecného zájmu a imperativu ochrany práv jednotlivce je zachována, pokud je finanční náhrada v rozumném poměru k tržní hodnotě majetku v době, kdy k odnětí vlastnictví došlo.“

„Soud nemohl než konstatovat, že cena zaplacená v roce 1967 a vrácená stěžovatelům v restituci, nemohla být v rozumném poměru k hodnotě majetku o třicet let později.“

5. Vlastnictví zavazuje

Podmínkou ústavní konformity omezení vlastnického práva je, že toto omezení:

1. je stanoveno zákonem (**legalita**)
2. sleduje legitimní cíl (**legitimita**)
3. zachovává vztah přiměřenosti mezi omezením pro jednu stranu a výhodou pro ostatní (**proporcionalita**)

• Úklid přilehlé pozemní komunikace

§ 27 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích ve znění účinném do 15. 4. 2009

(4) Vlastník nemovitosti, která v zastavěném území obce hraničí se silnicí nebo s místní komunikací, odpovídá za škody, jejichž příčinou byla závada ve schůdnosti na přilehlém chodníku, která vznikla znečištěním, náledím nebo sněhem, pokud neprokáže, že nebylo v mezích jeho možností tuto závadu odstranit; u závady způsobené povětrnostními situacemi a jejich důsledky takovou závadu zmírnit.

- **povinnosti související s vlastnictvím lesa**
 - lesní hospodářské plány nebo lesní hospodářské osnovy
 - trestný čin poškozování lesa těžbou
- povinnost strpět tzv. obecné užívání lesa

§ 19 zákona 286/1995 Sb. (lesní zákon)

Užívání lesů

(1) Každý má právo vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest. Při tom je povinen les nepoškozovat, nenarušovat lesní prostředí a dbát pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců.

- **památkově chráněné objekty**
 - celá řada povinností vyplývajících ze zákona o památkové péči
 - rovněž některé výhody (daňové úlevy, dotace)
 - trestný čin zneužívání vlastnictví

§ 229 trestního zákoníku

Zneužívání vlastnictví

Kdo poškodí důležitý zájem kulturní, vědecký, na ochraně přírody, krajiny nebo životního prostředí, chráněný jiným právním předpisem, tím, že zničí, poškodí, učiní neupotřebitelnou nebo zašantročí vlastní věc větší hodnoty, která požívá ochrany podle jiného právního předpisu, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta, zákazem činnosti nebo propadnutím věci nebo jiné majetkové hodnoty.

- **veřejně přístupné pozemní komunikace**

§ 19 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

Obecné užívání

(1) V mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen "obecné užívání"), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, sp.zn. 6 Ans 2/2007-128

„Ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace není třeba správního rozhodnutí ani není podstatné, jak je příslušný pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí či jak byl evidován v minulosti. Podstatné je, zda tento pozemek splňuje veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace...“

Vychází se z tzv. teorie věnování – t.j. pokud vlastník, byť i jen konkludentně, souhlasil se vznikem veřejně přístupné pozemní komunikace na jeho pozemku, nemůže svévolně tuto cestu zahradit (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 20. 3. 2002, sp.zn. 22 Cdo 1911/2000). Tyto závěry jsou však do jisté míry relativizovány v nálezů Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp.zn. II. ÚS 268/06 a diskuze na téma, zda a za jakých podmínek může vlastník pozemku zrušit existující cestu, nadále probíhá.

- další možná omezení jsou zakotvena v mnoha různých zákonech správního práva (stavební zákon, zákon o ochraně přírody a krajiny, vodní zákon, zákon o myslivosti atd...)
- všechna výše zmíněná, tzv. veřejnoprávní omezení vlastnického práva, se dějí bez náhrady a vyvolávají tak pochybnosti

6.Nechtěné pozbytí vlastnického práva

Vyvlastnění

Vyvlastnit lze jen za kumulativního splnění následujících podmínek:

- ve veřejném zájmu,
 - nelze-li dosáhnout účelu jinak,
 - na základě zákona,
 - jen pro tento účel a
 - za náhradu
- Sporrong a Lonnröth v. Švédsko (1982). Soud (ESLP) tu konstatoval, že konflikt veřejných zájmů s ochranou vlastnického práva musí být řešen v souladu s principem "fair balance".
 - Zvláštním zákonem byla prohlášena konkrétní stavba – jezy na Labi – za veřejný zájem. Mělo se tak usnadnit vyvlastňovací řízení. Ústavní soud příslušná ustanovení zákona zrušil:

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp.zn. Pl. ÚS 24/04

Tím, že Parlament rozhodl, že konkrétní vodní cesta je ve veřejném zájmu, aplikoval neurčitý právní pojem na konkrétní případ, což však přísluší zásadně správnímu orgánu, eventuálně následně soudu, a došlo tak k porušení principu dělby moci.

Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.

Napadeným ustanovením došlo nejen k zásahu moci zákonodárné do moci výkonné, ale bylo jím omezeno rovněž právo na soudní přezkum. Případná správní rozhodnutí (např. o vyvlastnění), učiněná v souvislosti s výstavbou a modernizací předmětné vodní cesty, budou sice přezkoumatelná soudem v rámci správního soudnictví, ale z tohoto přezkumu bude vyloučena otázka existence veřejného zájmu, neboť ten je již stanoven zákonem, kterým jsou obecné soudy podle čl. 95 odst. 1 Ústavy vázány. V případě neexistence napadeného ustanovení by obecné soudy mohly přezkoumávat, zda správní orgány při aplikaci neurčitého právního pojmu "veřejný zájem" v konkrétní situaci nepřekročily zákonem stanovené meze správního uvážení (srov. § 78 odst. 1 soudního řádu správního); to však napadená právní úprava de facto vylučuje a proto byla shledána protiústavní.

Konfiskace

- Jedná se o odnětí majetku bez náhrady, zpravidla hromadně, určité skupině osob na základě obecně závazného právního předpisu

Trest propadnutí věci a trest propadnutí majetku

- prostředky trestního práva jsou *ultima ratio*, a jako takové musí obstát z hlediska přiměřenosti:

Ismailov v. Rusko (6. 11. 2008)

Zabavení majetku jako nepřiměřený zásah. Ázerbájdžánec pan Ismailov byl v Rusku podmíněně odsouzen za to, že při příjezdu do Moskvy nedeklaroval 21.348 USD, které si přivezl s sebou a které utržil za prodej svého bytu v Baku. Zabaveny mu byly rovněž tyto peníze. Soud konstatoval nepřiměřenost takového zásahu. Pachatel tu byl již podmíněně odsouzen za devizový delikt. Zabavení takového množství peněz, které přitom prokazatelně nepocházely z žádné nelegální činnosti, bylo nepřiměřené.

7. Daně

- Ústavní soud je mimořádně zdrženlivý při posuzování daňových zákonů. „Koncepte daňové politiky je věcí státu, který určuje, jaké bude daňové zatížení poplatníka konkrétní daně.“
- Daňový zákon zrušen v nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2002, sp.zn. Pl. ÚS 33/01. Avšak pouze z důvodu retroaktivity zdanění.
- V nálezu Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2008, sp.zn. Pl. ÚS 24/07 byl zamítnut návrh na zrušení zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů. Mimo jiné učiněn i odkaz na výrok císaře Vespasiána *Pecunia non olet*.
- Zatím nejpodrobněji byly podmínky, které musí daňový předpis splňovat, vytyčeny v nálezu ze dne 21. 4. 2009, sp.zn. Pl. ÚS 29/08, ve kterém byla posuzována daň z převodu nemovitostí.

z nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2009, sp.zn. Pl. ÚS 29/08

Ústavní soud tu použil pro hodnocení daní *test proportionality v modifikované verzi*, sledující toliko vyloučení extrémní disproportionality a ověřující, zda nedošlo k porušení principu rovnosti.

1. **Daň nesmí být diskriminační**, nesmí tedy být v rozporu s ústavním principem akcesorické i neakcesorické rovnosti. Rovnost akcesorická se poměřuje ve vztahu k jinému základnímu právu nebo svobodě, zatímco rovnost neakcesorická tkví ve všeobecné rovnosti před zákonem. Přitom Ústavní soud chápe rovnost nikoli absolutně, nýbrž relativně: zásadě rovnosti v právech je třeba rozumět tak, že právní rozlišování mezi subjekty v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle.
2. **Daň nesmí mít rdousící efekt**, t.j. nesmí vést k plíživé konfiskaci a nesmí zasahovat do majetkové substance.
3. S odvoláním na judikaturu Spolkového ústavního soudu je pak v bodě 45. zmíněno ještě další kritérium, totiž že speciální ochrany požívají statky, jež slouží osobnímu živobytí vlastníka a jeho rodiny. Zákonodárce nesmí snižovat pod určitou mez dalším zdaněním ten majetek, který funguje jako základ individuálního formování života plátce daně. Ospravedlnění existence základního existenčního minima tu ovšem již nevyplývá jen z práva vlastnit majetek, nýbrž ze základního práva a zároveň základní objektivní ústavní hodnoty v podobě *lidské důstojnosti*, která ukládá státu povinnost ponechat, popř. zajistit každému občanovi základní potřeby pro lidskou a důstojnou existenci.

Otázka vhodnosti a nezbytnosti zdanění je zásadně ponechána na vůli zákonodárce,

kteřý za své rozhodnutí nese politickou odpovědnost.

Zajímavý vývoj lze očekávat v souvislosti s posouzením ústavnosti zdanění příspěvku na stavební spoření a zdanění fotovoltaických elektráren.

8. Závěrem – některé další problémy vlastnické jistoty v ČR

- pouze formální, nikoliv však již materiální publicita katastru nemovitostí
- nepřiměřenost exekucí
- nucené dražby jsou podhoubím pro spekulanty a věc povinného je pak vydražena za méně, než je její tržní cena
- až obsese některých obecných soudů, které shledávají absolutní neplatnost smluv pro rozpor se zákonem i tam, kde je to proti smyslu tohoto zákona

Doporučená literatura:

- *Fr. Weyr*, Posudek ze dne 20. 8. 1945 o úředních zákrocích proti Lichtensteinskému majetku
- *Molek, P.*, komentář k rozsudku ESLP: Hutten-Czapska proti Polsku, rozsudek velkého senátu ze dne 19. 6. 2006, stížnost č. 35014/97, Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva č. 389.
- *Telec, I.*, Není rozpor se zákonem jako rozpor se zákonem. Právní rozhledy č. 5/2004, s. 161 an.
- *Herc, T.*, Soudní ochrana pronajímatelů ve věcech regulace nájemného. Právní rozhledy č. 17/2009, s. 601 an.