

AKTUÁLNÍ PROBLÉMY ÚSTAVNÍ REGULACE VLASTNICTVÍ – ÚVOD A NÁMĚTY DO DISKUSE

JAN FILIP

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Abstrakt v rodném jazyce

Vlastnictví je klíčovou kategorií všech teorií vzniku státu a jeho funkcí. Představuje rovněž vedle svobody myšlení, svědomí a vyznání jedno z nejstarších lidských práv. Dokazuje to vývoj ústavní úpravy na území ČR. Z hlediska placení daní stálo u počátků historie parlamentního práva. Jeho jednotlivé funkce jako jsou funkce pozitivní, negativní, sociální, ochranná a odškodňovací tvoří východiska jednotlivých odvětví systému práva v České republice počínaje právem občanským, přes právo trestní až po právo finanční. Dosud není problematika vlastnického práva dostatečně analyzována, takže je na místě, aby se jí zabývalo jednání sekce ústavního práva.

Klíčová slova v rodném jazyce

Vlastnictví, vlastnické právo, jeho složky, dědické právo, vyvlastnění, daně a poplatky, ústavní zakotvení, historický vývoj, aktuální problémy.

Abstract

Ownership and property are pivotal categories of all theories concerning rise of the state and its functions. Together with freedoms of thought, conscience and religious conviction the property right represents also one of the oldest human rights. Rules for levying taxes were at the birth of today's parliamentary law. Property has a few significant functions as positive, negative, social, protective and compensative ones. Those functions create starting points for particular branches of the Czech legal system as from civil law over criminal law and finishing with financial law. Questions of property law hitherto are not satisfactory analyzed, so that their enlistment as subject of the proceedings of the section of constitutional law is well founded.

Key words

Ownership, property law, the rights to acquire, use and dispose of one's possessions, inheritance, expropriation, taxation and fees, constitutional enshrinement, historical development, topical problems.

Je potěšující, že se v rámci celofakultní konference nazvané „Dny práva“ setkáváme v sekci ústavního práva již podruhé. Rád bych při této příležitosti poznamenal, že tradice, kterou v roce 1991 započala Katedra ústavního a politologie pořádáním akcí, které postupně získaly neformální označení „brněnské podzimní dny ústavního práva“, si získala popularitu nejen na domácí půdě, ale i v zahraničí. Toto označení si následně osvojili i kolegové z Právnické fakulty UP v Olomouci. Jde jen o to, aby si každá akce našla své místo nejen dobou svého konání (červen v Olomouci, listopad v Brně), ale i tématem. Pro druhý ročník brněnských celofakultních dnů jsme zvolili téma „Ústavněprávní aspekty vlastnictví a jeho ochrany“, které se nám jevilo jako velmi aktuální nejen z hlediska přípravy nového občanského

zákoníku,¹ nýbrž i z hlediska vývojových tendencí ústavního práva jako základního právního odvětví systému práva v ČR.

Volba na toto téma padla i proto, že se podle našeho názoru jedná z hlediska vědy ústavního práva v ČR o jeho jednu z nejméně sledovaných oblastí. Stačí zde odkázat prakticky na všechny učebnice, učební pomůcky nebo komentáře k Listině základních práv a svobod, abychom viděli, co vše zatím chybí. Srovnání s jinými státy pro nás nedopadá vůbec dobře. Jedná se proto o dluh našeho vědního oboru, který je třeba dohánět ať již na poli monografického zpracování, dílčích studií k jednotlivým aspektům ústavní problematiky vlastnictví a jeho ochrany, komentování ústavních ustanovení, stejně jako judikatury zejména Ústavního soudu. Lze vyslovit naději, že jednání naší sekce se může stát impulsem pro to, aby se této problematice věnovala větší pozornost než dosud.

Vlastnické právo (přesněji jde o svobodu a institucionální záruku) patří mezi spolu se svobodou myšlení, svědomí a vyznání k tzv. praprávům. Se zárukami ochrany vlastnického práva se setkáváme již v prvních ústavněprávních historických dokumentech jako je např. Magna charta libertatum z roku 1215, Bill of Rights z roku 1689, z Prohlášení práv člověka a občana z roku 1789. Jiná složka této problematiky, tj. výběr daní, berní, poplatků, veřejných dávek atd., leží zase u počátků parlamentního práva. Na jeho zakotvení v právních předpisech na našem území narážíme z hlediska moderního státu teprve v roce 1811 v Obecném občanském zákoníku.² První ústava z dubna 1848 se ještě ochranou vlastnictví³ neupravila. Stalo se tak až v následující Stadionově ústavě z března 1849, což byl ovšem ústavní text,⁴ který se prakticky neaplikoval. Každá další ústavní regulace ochrany a záruk vlastnického práva je svým způsobem zajímavá a její analýzou dospíváme k závěru, že čl. 11 Listiny základních práv a svobod je v podstatě zobecněním předchozího vývoje. Prosinčová ústava ve svém základním zákoně č. 142/1867 Ř.z. v čl. 5 (na rozdíl od § 364 ABGB, který hovoří o omezení vlastnických práv též „obecným blahem“) staví na klasické individualistické koncepci vlastnictví (v tehdejší překladi „jmění“). Jednalo se současně o právo, které bez ohledu na dobovou kritiku ze strany právní vědy nebylo pod ochranou cestou institutu stížnosti k Říšskému soudu (na rozdíl od jiných základních tzv. politických ústavněprávně zaručených práv).⁵ Zvláštností § 109 Ústavní listiny z roku 1920 již bylo spojení úpravy vlastnictví s možností ukládat daně a veřejné dávky jen na základě zákona (§ 111). Připomenout třeba i tolik diskutovanou možnost vyvlastnění i bez náhrady, avšak již nikoli na základě zákona, nýbrž přímo zákonem. Autor předlohy ústavy J. Hoetzel tím ovšem nesledoval možnost vyvlastnění šlechtických a církevních majetků tímto způsobem, nýbrž přihlédl k faktu, že vyvlastněním určitého majetku může dojít naopak k výraznému

¹ Viz též Filip, J.: *Aktualne problemy konstytucyjnej regulacji własności a projektów nowych ustawowych regulacji w Republice Czeskiej*. In: *Własność-Zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy środkowo-wschodniej*. Red. K. Skotnicki. Łódź 2006. ISBN 83-87749-97-4, s. 83-93.

² Základy kodifikace již shrnuje Codex Theresianus, jak to dosvědčuje zpracování návrhů Hortena a Martiniho ve vydání Ph. H. von Harrasowského: *Der Codex Theresianus und seine Umarbeitungen*. Druck und Verlag Carl Gerold's Sohn. II. díl, Wien 1884 a IV. díl, Wien 1886.

³ Čeština tehdy toto slovo neznala. Používal se (i v české verzi ABGB) výraz „vlastnota“.

⁴ Vlastnota (majetek) jest pod ochranou říše; i může jen pro pro veřejné dobré, za náhradu podle zákona, obmezena neb odňata býti.

⁵ Blíže Meissel, F.-S., Oberhammer, P.: *Historische Grundlagen des österreichischen Enteignungsrechts*. *Österreichische Juristen-Zeitung*, roč. 1996, č. 24, s. 929.

zhodnocení zbývajících majetku.⁶ Nicméně toto ustanovení bylo právě v tomto směru využito v rámci pozemkové reformy.

Zčásti již ústavní úprava z roku 1948,⁷ a zejména ústavní úprava v čl. 7 až 14 Ústavy z roku 1960, byla budována na diametrálně odlišných východiscích.⁸ Nicméně pro pochopení dnešní ústavní úpravy má význam věnovat se i úpravě vlastnických poměr, forem vlastnictví a socialistické ekonomiky. To již proto, že reakcí a pokusem o nápravu byla dosud nejkomplexnější úprava v ústavním zákoně č. 100/1990 Sb., který z Ústavy z roku 1960 doslova vymetl dosavadní úpravu vlastnictví. Současná úprava je v podstatě jejím zobecněním.

Výčet otázek, které obsahuje platná ústavní úprava v čl. 11 Listiny základních práv a svobod, a které dále navozují naše závazky z mezinárodního práva podle čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, je skutečně obsáhlý. Je potěšující, že ohlášené referáty reagují alespoň na část z nich, zejména pokud se týká povinnosti platit daně a poplatky ve vazbě na princip ochrany podstaty a smyslu vlastnictví, jak to požaduje čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Je to rovněž z anglosaského práva pod vlivem judikatury Evropského soudu pro lidská práva prosazovaný koncept legitimního očekávání (*legitimate expectation*), který stále více nachází místo v judikatuře veřejnoprávního soudnictví u nás.

Ústavní úprava otázek vlastnictví a jeho ochrany však zahrnuje množství dalších námětů. Stačí poukázat na zcela opomíjenou otázku ústavních aspektů dědického práva, která může sloužit jako názorný příklad problematického přístupu k výkladu ústavního textu. Zpravidla se totiž toto ustanovení chápe zcela nepochopitelně jako záruka práv dědiců,⁹ ačkoli z hlediska ústavního jde jen o speciální složku vlastnického práva vlastníka naložit se svým majetkem pro případ své smrti. Místo toho, aby se proto věnovala pozornost takovým ústavním problémům jako je možnost a přípustnost omezení této složky vlastnického práva (např. způsoby dědění, možnost omezení testamentární svobody ve prospěch potomků, vazba na hodnoty v Listině jako jsou např. ochrana rodiny a rodičovství, možnost vydědění), je zpravidla pouze poukázáno na text příslušných ustanovení občanského zákoníku, což však není problém ústavního práva. Je podceňován význam této institucionální záruky, ačkoli odstraněním dědění by došlo ke kvalitativní změně společenského řádu, rozpadu hodnot (rodina, podnikání, iniciativa).¹⁰

Ještě více taková výtka platí klasické otázce ústavního vymezení možnosti vyvlastnění, kde např. zákon č. 184/2006 Sb. o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění) ještě čeká na případné posouzení Ústavním soudem. Jen v této souvislosti poukazují na fakt, že celá dogmatika vlastnického práva je budována na

⁶ Známy je příklad toho, jak vzrostla hodnota Rockefellerových pozemků poté, co část z nich věnoval na stavbu budov OSN.

⁷ Tato úprava také oddělila tehdy již omezenou ochranu vlastnictví od povinnosti platit daně a poplatky.

⁸ Nutno zdůraznit, že ani jednotlivé socialistické státy nevybudovaly jednotnou koncepci vlastnictví. Zcela jiná byla konstrukce vlastnictví v Jugoslávii, kde se zásadně odlišovalo státní vlastnictví a společenské vlastnictví (državnosocijalistička svojina i družstvena svojina). Blíže viz např. Finžgar, A.. Družbena lastnina v jugoslovanskem pravu. Ljubljana 1977, Djordjević, J.: Ustavno pravo. 3. izd., Beograd 1978, s. 210-272

⁹ Jejich pozice je věcí především obyčejného práva, neboť tam kde není co dědit (a to je věcí vlastníka), nelze žádná práva ani vůči státu, ani vůči zůstaviteli dovozovat.

¹⁰ Ne náhodou si R. Dworkin vybral problém vraždy zůstavitele testamentárním dědicem jako exemplární případ tzv. hard case. Blíže Dworkin, R.: Když se práva berou vážně. Praha 2001, s. 43-70.

konceptech starých několik staletí založených na vlastnictví nemovitosti,¹¹ takže v případě vlastnictví např. akcií se již dostáváme do problémů, na které klasická dogmatika nestačí.¹² Koncepce vyvlastnění zákonem (Listina ji výslovně neuvádí) a rozdíl od vyvlastnění na základě zákona, vyvlastnění ne ve prospěch státu, ale blíže nedefinovaného vyvlastnítele, bezprostřední aplikovatelnosti čl. 11 odst. 4 Listiny z hlediska zaručení práva na náhradu atd., to jsou otázky, které jsou téměř mimo zájem vědy ústavního práva u nás.

Vlastnictví však představuje nejen problém v podobě ústavně zaručeného veřejného subjektivního práva. Jde rovněž o zásadu konstitucionalismu, o institucionální záruku atd. Stačí připomenout, že vlastnické právo může být základem k přiznání a dovozování základních práv právnických osob nebo to, jakou roli sehrála otázka rozdělení majetku federace při jejím pokojném rozdělení. Zcela zásadní význam poté mělo pojetí obsahu a významu čl. 11 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod v případě restituční judikatury ústavního soudu, když subjektivní právo na takové opatření ze strany státu nelze z Listiny základních práv a svobod dovodit. Tato judikatura rovněž otevřela tradiční otázky definice vlastnictví a jeho ústavněprávního pojetí.¹³

Jinými ne zcela dostatečnými sledovanými otázkami jsou např. funkce ústavní úpravy vlastnictví jako např. funkce pozitivní (podmínky pro uskutečňování vlastnických práv v souladu s vůlí vlastníka), negativní (ochrana vlastníka před zásahy jiných, což znázorňuje roli ústavního zakotvení pro řadu dalších odvětví počínaje trestním právem přes občanské práva a konče právem finančním),¹⁴ sociální (známý obrat „vlastnictví zavazuje“), ochranná (institucionální záruka, objektivní právo vyšší právní síly) a akcesorická (spravedlivé odškodnění v případě vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva).

Teorie rovněž dluží praxi analýzu podmínek omezení vlastnického práva ve všech jejich projevech, ať již z hlediska speciálních ustanovení čl. 11, tak obecných ustanovení čl. 4 Listiny základních práv a svobod.

Vlastnictví je klíčovou kategorií všech teorií vzniku a funkcí státu. Budují na něm všechny možné ideologie, ať již jej vyzdvihují nebo považují za krádež. Vše se v tomto směru mění. Mění se i názory na vlastnictví, což konečně názorně ukazuje vývoj názorů na vlastnictví, daně, úroky atd. v rámci nejdéle existující instituce na našem území, tj. katolické církve, a nekonečného sporu vedeného o katedrálu sv. Víta, což je rovněž tématem jednoho z ohlášených referátů. Potřebu zásadního hodnocení vyžadují otázky možnosti omezení vlastnického práva nebo vyvlastnění oproti sociální funkci vlastnictví. Ze zřetele nelze pouštět ani ústavní problematiku různých forem vlastnictví, stejně jako nenaplněný požadavek zákonné úpravy výlučného vlastnictví státu.

¹¹ U movitých věcí se zpravidla hovořilo o rekvírování.

¹² Srov. výklady Ústavního soudu v nálezu k tzv. squeeze-out minorotních akcionářů v nálezu č. 257/1008 Sb. Matení pojmů vyvlastnění a placení dávek ve veřejném zájmu není konečně vlastní jen diskusím v ČR. Zde jsou dána jiná pravidla (viz k tomu ohlášený referát L. Vyhnánka). Je pochopitelné, že daňové a poplatkové zákony nejsou vyvlastňovacím zásahem do vlastnického práva, může jím však být nezákonně vydaný daňový výměr.

¹³ Přehled vývoje názorů a pokus o syntetické řešení obsáhle podává např. Mossoff, A. : **What Is Property?** Putting The Pieces Back Together. *Arizona Law Review*, vol. 45, Summer, 2003, s. 371-443.

¹⁴ Protože se jedná o tradiční úpravu daleko předcházející ústavní ochranu vlastnictví, otázka tzv. horizontálního působení čl. 11 Listiny základních práv a svobod se prakticky vůbec nestaví.

Domnívám se proto, že téma naší sekce bylo vybráno vhodně a přeji všem přihlášeným, aby jim účast na jejím jednání přinesla hodně podnětů pro jejich další práci.

Literatura:

- Djordjević, J.: Ustavno pravo. 3. vyd., Beograd 1978.
- Dworkin, R.: Když se práva berou vážně. OIKOYMENH: Praha 2001. ISBN 80-7298-022-X.
- Filip, J.: Aktualne problemy konstytucyjnej regulacji własności a projektów nowych ustawowych regulacji v Republice Czeskiej. In: Własność-Zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy środkowo-wschodniej. Red. K. Skotnicki. Łódź 2006. ISBN 83-87749-97-4, s. 83-93.
- Meissel, F.-S., Oberhammer, P.: Historische Grundlagen des österreichischen Enteignungsrechts. Österreichische Juristen-Zeitung, roč. 1996, č. 24.
- Mossoff, A. : What Is Property? Putting The Pieces Back Together. Arizona Law Review, vol. 45, Summer, 2003, s. 371-443.

Kontaktní údaje na autora – email:

filip@law.muni.cz