

PŘÍSPĚVKY K BUDOUCNOSTI OBORU

Právní úprava obecního statku při vzniku Československa

Jiří Šouša*

Abstrakt: Text se pokouší přiblížit právní institut obecního statku a podobu jeho právní úpravy v českých zemích v roce 1918. Zabývá se rovněž důvody existence tohoto právního institutu, okolnostmi jeho zániku a rovněž se pokouší odpovědět na otázku, zda může být znalost historického právního institutu obecního statku v nějaké míře relevantní z pohledu současnosti.

Klíčová slova: právo, historie, obec, samospráva, majetek

Úvodem

Následující text se pokouší přiblížit právní institut obecního statku, podobu jeho právní úpravy v českých zemích v roce 1918, důvod jeho existence, okolnosti jeho zániku a rovněž se pokouší odpovědět na otázku, zda může být znalost tohoto historického právního institutu relevantní z pohledu současnosti.

1. Právní institut

Obecní statek neboli Allmend, ve Španělsku zařaditelný do právního institutu pojmenovaného ejido, v Japonsku iriai a v anglickojazyčném prostředí zahrnutý pod širší pojem commons představoval věci, na něž se vztahoval zvláštní právní režim. Jednalo se o některé nemovité věci ve vlastnictví obce, která s nimi nemohla volně nakládat, ale které užívali obyvatelé obce na základě historických obyčejů. Přitom toto užívání obecního statku mělo veřejnoprávní povahu. Lze též hovořit o veřejném užívání sui generis, které z pohledu platného právního řádu České republiky kombinovalo jisté znaky obecního i zvláštního užívání.

Obecním statkem byly obvykle louky, pastviny, pole nebo lesy. Například v roce 1918 mělo rozsáhlé lesy např. město Písek. Z nich část byla právě obecním statkem. Zvláštní formou obecního statku byl tzv. extravilán. Tj. pozemky, které se nacházely v katastru jedné vesnice a mohli je užívat obyvatelé jiné (sousední) vesnice.¹ Taková praxe je doložena třeba na Tábořsku v obci Bojenice.

Obecní právní vymezení obecního statku bylo obsaženo v § 287–288 Všeobecného občanského zákoníku rakouského.² Všeobecný občanský zákoník rakouský rozlišoval volné věci, veřejný statek, státní jmění a také obecní jmění a obecní statek. Obecní statek a obecní

* JUDr. Jiří Šouša, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy, E-mail: sousaj@prf.cuni.cz. Autorský přepis habilitační přednášky přednesené před vědeckou radou Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze na zasedání vědecké rady 17. října 2019.

¹ Dnes je jako extravilán chápáno území v katastru obce ležící mimo její zastavěné území.

² Uvozen patentem č. 946/1811 Sb. zákonů justičních.

jmění vytvářely vespolečně po roce 1849 vlastnictví samosprávné obce. Ustanovení § 288 Všeobecného občanského zákoníku rakouského rozlišovalo obecní jmění a obecní statek tak, že obecním jměním se rozuměly věci ve vlastnictví obce, z nichž příjmy byly určeny k úhradě výdajů obce a obecním statkem věci, které sloužily k užívání každého člena obce. Dobová civilistika (např. Rouček, Sedláček,³ Janovský⁴), oproti pojetí správní vědy (Laštovka⁵), rozšiřovala tato práva postupně na všechny lidi, neboť ztotožňovala obecní statek s místní obdobou obecného užívání. Jednalo se nicméně o jednu z možných koncepcí, spíše teoretickou.

Definice obecního statku totiž byla dále zpřesněna zvláštními předpisy – obecními zřízeními, tj. v roce 1918 platným obecním zřízením českým č. 7/1864 českého zemského zákoníku⁶ a obecním zřízením moravským č. 4/1864 moravského zemského zákoníku. Obecní statek znalo i slezské obecní zřízení č. 17/1863 slezského zemského zákoníku. Ustanovení § 70 českého obecního zřízení a analogické ustanovení moravského obecního zřízení⁷ stanovilo, že existence práva užívání obecních pozemků, i jeho rozsah je dán dosavadním, bez odporu platcím, místním právním obyčejem, s tím, že pokud neodůvodňoval žádný zvláštní právní titul výjimku,⁸ mohl oprávněný příslušník obce užívat obecní statek v rozsahu skutečné potřeby domu a statku.

Již z této definice jednoznačně vyplývá, že v dobové právní realitě neužívali obecní statek všichni lidé, dokonce ani všichni obyvatelé obce, ale jen někteří, určením dosavadním bez odporu trvajícím užíváním. Jednalo se obvykle o tzv. rustikalisty – podílníky, vlastníky kmenových usedlostí v obci. To potvrdila i dobová judikatura. Jako příklad lze uvést užívání obecního lesa. V něm mohly sbírat klestí buď osoby, které to činily od nepaměti a v rozsahu všeobecně známém či daném obyčejem, anebo oprávněné osoby v rozsahu skutečné potřeby domácnosti. Např. se jednalo o matku s větším počtem dětí, která neměla dost vlastních zdrojů palivového dřeva.

Základním pramenem existence obecního statku, rozsahu jeho užívání ze strany oprávněných subjektů i vymežujícím okruh uživatelů byl nepsaný historický místní obyčej, který trval bez odporu ve všeobecné známosti obyvatel obce. Rozhodující pro rozsah užívání obecního statku byla rovněž všeobecná známost skutečné potřeby oprávněného obyvatelů obce. To zřetelně ukazuje, že významný vliv na existenci užívacího práva měly i mimoprávní faktory, totiž vztahy mezi obyvateli obce, poznatky sousedů o stavu hospodářství oprávněného, jeho ekonomické síle a potřebách.

Nelze pominout, že podílníci měli rovněž jisté povinnosti. Především se jednalo o povinnost přispívat k úhradě zachování obecního statku, a to v poměru odpovídajícím rozsahu svého užívání obecního statku. Také nesměli změnit způsob zemědělského vzdělávání nemovitosti. Taková změna by znamenala okamžitý zánik příslušného místního obyčeje. Jedinou přípustnou výjimkou byla změna pastvin na pole, tedy z pohledu zemědělského zhodnocení nemovitosti.

³ ROUČEK, František – SEDLÁČEK, Jaromír. *Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. Díl druhý (§§ 285 až 530)*. Praha: V. Linhart, 1935, s. 17–18.

⁴ JANOVSKÝ, Jaroslav. *Obecné užívání*. In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek II. I až O*. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 991, 992, 996.

⁵ LAŠTOVKA, Karel. *Samospráva. V. Hospodářství samosprávných svazkův územních*. In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek IV. S až T*. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1938, s. 93–94.

⁶ V období přijetí obecního zřízení označovány jako *Gesetz- und Verordnungsblatt für das Königreich Böhmen*.

⁷ Ustanovení § 63 zákona č. 4/1864 mor. zem. zákoníku.

⁸ Měl se na mysli právě místní obyčej.

Na tomto místě je třeba zmínit, že v rámci rakouské jurisprudence a také v diskusích ohledně obecního statku, které probíhaly v českých zemích před vznikem Československa a v Rakousku ještě déle (např. ve Voralbersku byl zákon o obecním statku přijat v roce 1998⁹), se vyskytovala ještě jiná teoretická koncepce. Podle té nebyl obecní statek vlastnictvím obce, k němuž existovalo užívání podílníků, ale šlo o vlastnictví společenství podílníků, na něž dohlížela a které spravovala obec. Takové pojetí vycházelo z historických kořenů obecního statku, nicméně neodpovídalo právní úpravě.¹⁰

2. Důvod existence

V 19. století a zvláště v jeho druhé polovině proběhla v habsburské monarchii, a tedy i v českých zemích jako jedné z jejich součástí rozsáhlá modernizace právního řádu. Znamenala nejen návrat k řadě institutů římského práva v jeho pandektní podobě, ale představovala rovněž pozvolné prosazování nových právních institutů. Takovým byla dvojkořejnost veřejné správy, kdy záležitosti obecního majetku náležely do přirozené působnosti samosprávné obce.

Na druhou stranu v právním řádu zůstala zachována řada právních institutů představujících rezidua starších koncepcí. Obecní statek byl pozůstatkem středověkých rustikálních občin – společného vlastnictví půdy upraveného místními obyčejí. Na tom nic nezměnilo ani písemné zakotvení existence obecního statku v psaných právních předpisech, k němuž poprvé došlo v dvorském reskriptu z roku 1754. V roce 1918 byl institut obsažen ve Všeobecném občanském zákoníku rakouském a v zemských obecních zřízeních.

Když 28. října 1918 vznikl československý stát, došlo podle článku 2 recepčního zákona, který byl grundnormou nového státu, k materiální kontinuitě práva a dosavadní právní předpisy i další prameny práva zůstaly prozatím v platnosti. Samozřejmě s výjimkou těch, jež odporovaly zřízení nového státu. Touto cestou byl do československého právního řádu převzat i obecní statek.

3. Okolnosti a způsob zániku

Již od 16. století se s růstem hustoty osídlení a se snahou o maximalizaci výnosu trojpolního hospodaření, kdy hovoříme o tzv. pátém zrnu,¹¹ objevovala snaha obecní statek odstranit. Dělo se tak hlavně proto, že představoval překážku efektivnějšího využití předmětných pozemků. Tato snaha mnohdy vycházela od vrchností, které porušovaly starobylá práva. Toto porušování bylo ostatně jednou z hlavních příčin německé selské války.

Úsilí právně či fakticky odstranit obecní statek pokračovalo i v dalších staletích. Před vznikem Československa spočívalo na venkově často v převodu vlastnického práva k pozemkům, které byly obecním statkem, na podílníky. Důležitým argumentem byla domněnka poctivosti. Toto řešení bylo typické pro venkovské obce. Jako příklad lze uvést osud obecního statku ve vsi Blatná na Strakonicku.

Jiným způsobem byla transformace obecního statku na obecní jmění. Toto řešení bylo uplatňováno zejména ve větších městech. Konečně na Moravě mohlo k zániku obecního

⁹ Zákon č. 49/1998 LGBl, o obecním statku.

¹⁰ Ostatně i ve zmíněném zákoně č. 49/1998 LGBl, je v § 2 výslovně obecní statek označen za obecní vlastnictví: „*Gemeindegut ist jenes land- oder forstwirtschaftlich genutzte Gemeindeeigentum [...]*“.

¹¹ To znamená, že výnos představoval pětinasobek výsevu.

statku docházet rovněž za využití zákonů o dělení obecních pozemků a o upravení společných užívacích a správních práv k nim se vztahujících.¹²

Uvedené snahy se uskutečňovaly na místní úrovni, což vyvolávalo zbytečné tenze, animozity mezi obyvateli. Vytvářelo se tak nezřídka prostředí ne nepodobné poměrům v Chevallierových Zvonokosech.¹³ Přesto obecní statek přetrvával až do roku 1918, a to i ve větších městech, např. v Poličce, Písku, Prachaticích nebo v Mostě.

Po vzniku Československého státu revoluční kvas vytvořil situaci nakloněnou zásadní změně ohledně právního institutu obecního statku. Touto zásadní změnou bylo přijetí zákona č. 421/1919 Sb. z. a n.,¹⁴ který ke dni 30. července 1919 přeměňoval obecní statek na obecní jmění. Argumenty pro zrušení byly a) existence neodůvodněných výsad podílníků, což bylo z pohledu zákonodárce porušením principu rovnosti, b) spory soudní i sousedské, které obecní statek vyvolával a jež zatěžovaly obecní samosprávu, c) snaha o hospodářsky efektivnější využití pozemků.¹⁵ Tím byl vyřešen jeden z vleklých problémů týkajících se obecního majetku, které trápily samosprávné obce po celé 19. století. Řada dalších otázek však vyřešena nebyla. Zmínit lze např. stále se zvyšující přírážky k přímým daním a k akcízů (spotřební dani potravní na čáře), které činily v roce 1918 v některých obcích i 1000 % a po reformě obecních financí v roce 1927 stále ještě 200–300 %. Ty natolik zatěžovaly obyvatele obcí, že ovlivnily i demografickou podobu Československé republiky.

4. Relevance znalosti pro současnost

Protože badatelský étos by měl zůstat vždy objektivní, lze konstatovat, že pokud bychom zůstali v limitech právního řádu České republiky, byla by odpověď na otázku relevance znalosti právního institutu obecního statku pro současnost pravděpodobně záporná. V globalizovaném světě ovšem nelze zůstat jen v hranicích domácího práva.

V právním řádu ČR představuje sice obecní statek již právněhistorický institut, ovšem v zahraničí nadále přetrvává jako institut platného práva. Obecní statek existuje např. ve Švýcarsku, ve Spolkové republice Německo (např. v Bádensku, Bavorsku), ve Švédsku (např. na ostrově Gotland) nebo v Rakousku (např. v již výše zmíněném Voralbersku). Jako zajímavost lze uvést, že v USA při snaze obnovit stáda bizonů na Velkých pláních jsou užívány rovněž pozůstatky zdejších commons.

Obecní statek může být zajímavý i z hlediska teoretického, např. při zkoumání efektivity a řízení společného vlastnictví. O tomto tématu probíhá celosvětový vědecký diskurz, ať již jeho výstupem je spíše skeptický pohled Garetta Hardina a jeho *The Tragedy of the Commons*,¹⁶ anebo optimističtější stanovisko nositelky Nobelovy ceny za ekonomii Elinor Ostromové v *Governing the Commons*.¹⁷

¹² Říšský zákon č. 94/1883 ř. z., o dělení obecních pozemků a o upravení společných užívacích a správních práv k nim se vztahujících a moravský zemský zákon téhož názvu č. 31/1884 mor. zem. zákoníku.

¹³ CHEVALLIER, Gabriel. *Zvonokosy*. Praha: Knižní klub, 2012.

¹⁴ Zákon č. 421/1919 Sb. z. a n., kterým se mění obecní statek v kmenové obecní jmění.

¹⁵ Viz odůvodnění Zprávy ústavního výboru o vládním návrhu o úpravě poměrů obecního statku. V elektronické podobě dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t1317_00.htm> [dne 15. 11. 2019].

¹⁶ HARDIN, Garret. *Tragedy of the Commons* [online]. V elektronické podobě dostupná z: <<https://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full>> [dne 10. 10. 2019].

¹⁷ OSTROM, Elinor. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions*. New York: Cambridge University Press, 1990.

Konečně lze zmínit situaci, kdy švýcarské město Curych na počátku 21. století řešilo budoucnost svých čtyř rozsáhlých Allmend I.–IV. Objevovaly se různé návrhy a projekty občanů i různých iniciativ ohledně dalšího osudu těchto obecních statků. Dokonce ještě v roce 2018 iniciativa umverkehR řešila otázku budoucnosti Allmendu ve švýcarských obcích. Právě při takových rozhodováních by česká právněhistorická zkušenost a přijaté zákonné řešení mohly sehrát inspirativní úlohu.

Ukazuje se, že problematika historického majetku korporací není mrtvým tématem. Některé aktuální otázky byly vyřešeny v minulosti, některé instituty, které jsou historickými v České republice, figurují v zahraničí jako instituty platného práva. V takových případech může být vhodné vedle metody mezinárodní komparace využít rovněž diachronní srovnání, případně normativně-komparativní metodu historickou.

Legal Regulation of the Municipal Commons at the Time of Establishment of Czechoslovakia

Jiří Šouša jr.

Abstract: The following text attempts to describe the legal institute of the municipal commons (obecní statek) and the form of its legal regulation in the bohemian lands in 1918. It also deals with the reasons of its existence, the circumstances of its dissolution and also tries to answer the question whether the historical legal institute of the municipal commons could be somewhat relevant to the present.

Key words: law, history, municipality, self-government, property