

K POJMU, SYSTÉMU A KRITÉRIÍM ÚČELOVÉ KATEGORIZACE PŮDY

К ПОНЯТИЮ, СИСТЕМЕ И КРИТЕРИЯМ ЦЕЛОВОЙ КАТЕГОРИЗАЦИИ ЗЕМЛИ

ON THE SIGNIFICANCE, THE SYSTEM AND THE CRITERIA OF THE CLASSIFICATION OF LAND ACCORDING TO ITS DESIGNATION

VALER FÁBRY

1. Území, na němž se rozvíjí veškeré společenská činnost, tvoří základ života každé společnosti. Území má tedy mimořádný ekonomický, sociální a politický význam. Tomu odpovídá též skutečnost, že půda, a to buď jako hmotný substrát, nebo jako adekvátní výraz pro teritorium, je předmětem bádání různých vědních oborů, přírodních a zemědělských věd, geologie a geografie atp. Každý z nich vytváří svou vlastní kategorizaci jednotlivých částí zemského povrchu podle určitých specifických, pro jeho vlastní předmět zkoumání důležitých a rozhodujících znaků, které je sjednocují, resp. od jiných částí je odlišují.

Z ekonomického a politického významu půdy vyplývá, že půda je předmětem bádání též společenských věd, které ji však nezkoumají jako hmotu a její vlastnosti, nýbrž *společenské vztahy*, které se k ní upínají. Tyto společenské vztahy jsou určovány danou společensko-ekonomickou formací, ale též určitými charakteristickými vlastnostmi půdy, která vystupuje v zemědělství a lesnictví jako výrobní prostředek a výrobní síla, v báňském průmyslu jako pracovní předmět a zásobárna suroviny a při veškeré společenské činnosti jako její základ a podmínka. Proto je teritorium státu předmětem bádání též vědy o státu a právu, neboť celospolečenský zájem vyžaduje, aby v určité etapě vývoje společnosti důležité společenské vztahy týkající se půdy byly upraveny též právem. Právo vytvořilo řadu právních institutů souvisejících s půdou, např. teritoriální suverenitu, administrativně územní dělení státu atp.

V této práci nás však zajímá půda nikoli jako předmět státního, správního nebo mezinárodního práva, nýbrž jako předmět *pozemkové právních vztahů*, tj. takových právem upravených ekonomických vztahů, jejichž předmětem je půda, totiž vztahy užívání, vlastnictví a správy půdy stmeňené v určitou organickou jednotu.¹⁾

Půdu lze rovněž jako předmět pozemkově právních vztahů kategorizovat podle různých hledisek. Vzhledem k zvláštnímu významu půdy pro rozvoj celé společnosti, jakožto základu veškerého našeho přírodního bohatství, — což vyžaduje, aby veškerého půdního fondu bylo využíváno plánovitě v zájmu proporcionálního rozvoje celé naší společnosti a všech jejích národohospodářských odvětví při plném respektování jednoty celospolečenských a dílčích zájmů, — lze půdu kategorizovat jako předmět vlastnického práva, nebo jako předmět užívacích právních institutů, ale především a zejména podle *účelového určení jejich jednotlivých částí.*²⁾

Jedním z rozhodujících kritérií při kategorizaci půdy je tedy *účelové určení jednotlivých částí teritoria (pozemků), tj. hospodářský, popřípadě jiný společenský cíl jejich využívání*, které determinuje jiné pozemkové právní vztahy spojené s jednotlivými kategoriemi pozemků.

Soustava práv a povinností uživatelů, vlastníků, státních organizací a orgánů, jakož i fyzických osob ve vztahu k jednotlivým kategoriím půdy, tj. jejich celkový právní režim, slouží k tomu, aby bylo dosaženo určitého hospodářského nebo jiného společenského cíle. Tento cíl, tj. určitý způsob využívání půdy, určuje v socialistické společnosti státní orgán chránící celospolečenský zájem v jeho jednotě se zájmem skupin a jednotlivců, buď už těch, které z titulu vlastnického nebo určitého užívacího práva mají právo ji vůbec užívat, nebo jiných osob. Nutnost celospolečenské reglementace vyplývá jednak z mimořádného významu půdy pro rozvoj společnosti, jednak z použitelnosti těžbe půdy pro různé účely, jednak z nutnosti harmonického řešení využívání určitého prostoru.

V tomto smyslu se skládá území z různých kategorií pozemků stejného a zároveň od jiných pozemků odlišného účelového určení, sjednocených nikoli prostorově (i když ani takové sjednocení není vyloučeno, což však není otázkou rozhodující), nýbrž podle stejného účelového určení, které vyvolává stejnou soustavu právních vztahů zabezpečující realizaci určitého hospodářského cíle.

2. Účelová kategorizace jednotného půdního fondu patří k hlavním

¹⁾ Mluvíme-li o půdě jako o předmětu právního vztahu, máme na mysli věc, která je předmětem lidského chování, tj. tzv. nepřímý předmět právního vztahu, kdežto přímým předmětem právního vztahu je lidské chování samo.

²⁾ Nelze vyloučit ani podle pozemkového práva též jiná další kritéria kategorizace půdního fondu, např. dělení teritoria podle toho, které státní orgány, popřípadě resorty spravují jednotlivé jeho části. (Srov. G. A. Akseněnok, *Zemelnyje pravootnošenijsa v SSSR*, Gosjurizdat 1958, str. 159). Správně však uvádí A. M. Turubíně, že klasifikace jednotlivých částí půdního fondu podle toho, který státní orgán je spravuje, není správná, neboť právní režim jednotlivých částí půdy není určován touto okolností. (A. M. Turubíně, *Pravo gosudarstvennoj sobstvennosti na zemlju v Sovětskom sojuze*, Gosjurizdat 1958, str. 83). Bylo by lze kategorizovat půdu též podle subjektů jednotlivých užívacích institutů (např. půda v užívání jednotných zemědělských družstev).

právním institucím sovětského i našeho pozemkového práva. Přesto je zde řada odlišností v samotné koncepci i v kategorizaci.

Teorie sovětského pozemkového práva vychází při objasňování tohoto právního institutu ze státního půdního fondu jakožto *jednotného a výlučného předmětu státního socialistického vlastnictví*. V rámci této jednoty, určené výhradním vlastnickým právem sovětského státu k veškerému území, jsou však různosti. V učebnici sovětského pozemkového práva z r. 1958 se praví: „V systému jednotného státního pozemkového fondu se rozlišují podle jejich právního režimu různé kategorie půdy v závislosti na jejich hospodářském určení, např. zemědělská půda, půda zvláštního určení, městská půda, půda lesního fondu, půda zabraná vodními nádržemi, půda státní rezervy.“³⁾

Tim se tedy jeví účelová kategorizace půdy jako *hospodářské označení půdy jakožto předmětu státního socialistického vlastnického práva*.

A. G. Akseněnok rozebírá však kategorizaci půdy nikoli jako předmětu socialistického vlastnického práva, nýbrž jako předmětu *pozemkově právních vztahů*⁴⁾ zahrnujících jak vlastnictví, tak užívací a jiné právní vztahy.

Podle N. I. Krasnova se v rámci jednotného pozemkového fondu, jako objektu státního vlastnictví, vyvinulo jeho třídění na oddělené hlavní části, které se odlišují především obsahem práv a povinností *uživatelů půdy*.⁵⁾ Podle něho se jednotlivé kategorie půdy liší podle *užívacích právních institutů*.

Sovětská právní věda odvozuje tedy účelovou kategorizaci půdy sice ze státního socialistického pozemkového vlastnictví, z *oprávnění státu jakožto vlastníka půdy určit hospodářský účel jednotlivých částí jednotného půdního fondu*, přitom se však názory jednotlivých autorů rozcházejí, pokud jde o otázku, zdali se jednotlivé části zemského povrchu rozlišují proto, že jsou různé (i když v hlavních rysech jednotné) předměty *vlastnického práva*, nebo předměty různých *užívacích vztahů* nebo různých *pozemkově právních vztahů*.

Pokud jde o jiné předměty v státním socialistickém vlastnictví, takové bližší účelové určení není nutné, protože v naprosté většině případů je

³⁾ N. D. Kazancev, *Zemelnoje pravo*, Gosjurizdat 1958, str. 53. Obdobně pojímá účelovou kategorizaci půdy učebnice pozemkového práva z r. 1957: „Jednotný státní půdní fond se dělí na pět hlavních druhů půdy, neboli na pět hlavních kategorií. Jednotlivé kategorie půdního fondu se liší od sebe různým cílovým určením. Pro každého je určen zvláštní právní režim a způsob správy.“ (Pavlov I. V. a d., *Zemelnoje i kolchoznoje pravo* 1957, str. 21). Tyto kategorie jsou podle této učebnice zemědělská půda, půda městská, půda zvláštního určení, půda lesního fondu a půda státní rezervy. Jednotlivé kategorie se dělí pak podrobněji podle bližšího označení účelového určení.

⁴⁾ Srov. *Pozemkově právní vztahy v SSSR*, Gosjurizdat 1958, str. 137 a 159.

⁵⁾ N. I. Krasnov, *Pravovoj režim zemel specialnogo naznačeniya*, Gosjurizdat 1961, str. 13.

dáno samou a lehce poznatelnou přírodou věci, k jakému účelu má sloužit (např. nákladní automobil slouží k dopravě nákladů atp.) a společnost nemá zájem na tom, reglementovat určitý způsob jejich užívání zvláštním právním režimem, i když ani zde nelze vyloučit takovou nutnost (např. rozlišování rodinných domků od činžovního domu). U půdy, která může sloužit k různým výrobním a též k nevýrobním účelům a která je nenahraditelná a má eminentní společenský význam, taková společenská nutnost však zřejmě existuje.

Pro nás, kde vedle státního socialistického vlastnictví existuje ještě též soukromé vlastnictví, *účelová kategorizace nevyplývá z vlastnického práva státu*, tj. z oprávnění státu jako *vlastníka* určit hospodářský účel určitých pozemků, a tím méně z práva soukromého vlastníka nakládat svou půdou libovolně k jakémukoli účelu.

Právo i povinnost státu označit hospodářské určení jednotlivých částí teritoria vyplývá u nás nikoli z vlastnického práva státu, nýbrž z jeho *hospodářsko-organizátorské funkce*, ze společensky objektivně dané nutnosti zajistit co nejefektivnější využívání veškeré půdy a přírodního bohatství v naprostém souladu různorodých celospolečenských, skupinových a osobních zájmů a všech prvků tvořících harmonickou jednotu území. V tomto ohledu se ve vztahu k půdě *ve státním vlastnictví* projevuje jednota moci a vlastnictví.

Nejde nám ani o to, abychom třídili půdu jako různé předměty *vlastnického práva*. Půdu člení selospolečenský orgán na různé kategorie proto, aby přesněji a právně závazným způsobem formuloval *způsob jejího využívání*, práva a povinnosti jejích uživatelů užívat této půdy k určitému účelu, a to bez ohledu na to, zdali jí užívají i titulu vlastnického nebo jiného práva.

Domnívám se proto, že při účelové kategorizaci je rozoddujícím momentem *způsob využívání určité půdy k určitému ekonomickému nebo jinému účelu*. Tím se stává určitá půda předmětem různých užívacích institutů. Účelová kategorizace půdy determinuje však nejen práva a povinnosti uživatelů, někdy též výběr subjektů jako uživatelů, nýbrž s touto skutečností jsou spojeny různá práva a povinnosti též jiných osob, socialistických organizací a též státních orgánů. Proto lze říci, že *účelovou kategorizací jednotlivých částí státního teritoria označujeme jejich hospodářské určení jakožto předmětu zvláštních užívacích institutů a jimi determinovaných jiných a tento účel zabezpečujících pozemkově právních vztahů*.

3. Účelová kategorizace půdy je v socialistických zemích, kde soukromé vlastnictví nebylo ještě překonáno, důležité nejen z hlediska vytváření rozmanitých právních institutů zabezpečujících *určitý způsob využívání* určitých kategorií půdy (např. institut užívání zemědělské půdy) a *určitý*

způsob ochrany tohoto způsobu užívání (např. ochrana zemědělské půdy před exhalacemi průmyslových podniků), nejen z hlediska *výběru určitých subjektů* jakožto možných uživatelů jednotlivých kategorií půdy (např. lesní půda ve státním socialistickém vlastnictví je ve správě určitých k tomu cíli vytvořených organizací), nýbrž především a též proto, že i práva a povinnosti *soukromých pozemkových vlastníků* jsou postupně přizpůsobovány a přetvářeny tak, aby účelové určení půdy mohlo být realizováno.

Z toho vyplývá, že účelové určení půdy determinuje též práva a povinnosti vlastníků a *způsob překonání soukromého pozemkového vlastnictví* vůbec. Např. vlastník *zemědělské půdy* je povinen postarat se o její obdělávání; hospodářsko-technická úprava půdy se nevztahuje na *stavební pozemky*; soukromé vlastnictví *k zemědělské půdě* není překážkou jejího využívání socialistickým výrobním způsobem socialistickým podnikem na podkladě socialistických užívacích institutů; potřebuje-li stát půdu pro vybudování *dopravního spoje*, přistupuje k jejímu vyvlastnění.

Účelová kategorizace půdy vystihuje *hlavní a rozhodující společenský cíl*, kterému půda má sloužit. Není totiž vyloučeno, ba naopak často se stává, že táž půda slouží několika účelům zároveň, a to buď stejnými uživateli (např. půda ve vojenských výcvikových táborech slouží k branným účelům, přesto se však zde provádí též lesní výroba organizacemi vojenské správy), nebo *různými* uživateli (např. na zemědělské půdě je postaveno elektrické vedení). V těchto případech je půda ve správě subjektu, který zabezpečuje realizaci hlavního účelu.

Účelová kategorizace půdy determinuje tedy práva a povinnosti

a) jejích uživatelů (vlastníků) využívat daného teritoria k určitému účelu, popřípadě trpět její užívání též jinými uživateli,

b) státních orgánů a organizací (např. vyvlastnění k určitým účelům, provádět agrochemické zkoušení půdy, zajistit obdělávání zemědělské půdy, provádět geologický průzkum atp.),

c) socialistických organizací i jednotlivců, jako uživatelů a popřípadě též vlastníků sousedících nebo jiných blízkých pozemků (např. povinnost zabránit exhalacím),

d) blíže nespecifikovaných organizací a osob (např. oprávněných k výkonu práva myslivosti k vstupu na cizí pozemky atp.).

4. Základní otázkou, kterou je třeba při účelové kategorizaci půdy vyřešit, je samotný systém a kritéria kategorizace. Jelikož nás z hlediska pozemkového práva zajímají, jak bylo vyloženo, pozemkově právní a v jejích rámci především užívací vztahy, je zřejmé, že jednotné teritotium státu chceme dělit na takové její části, k nimž se upínají určité ucelené právní instituty, jejichž jádrem je právem upravené chování lidí *směřující*

k tomu, aby bylo využíváno určité části zemského povrchu k určitému výrobnímu nebo nevýrobnímu účelu.⁶⁾

Systém účelové kategorizace půdy podle účelového určení jejích částí bývá různý v jednotlivých etapách vývoje společnosti. Směrodatnou je otázka, které hospodářské cíle jsou rozhodující. Např. podle zák. č. 177/1927 Sb., o pozemkovém katastru a jeho vedení, třídícím kritériem bylo daňové hledisko, totiž okolnost, zdali určité pozemky mohly být ekonomicky využívány tak, že poskytovaly určité zdanitelné příjmy. Zákon ve svém § 3 výslovně uvádí, že pozemkový katastr má sloužit k tomu, „aby byl získán podklad pro vyměřování veřejných daní a dávek s držbou pozemků spojených“, i když zároveň sleduje též některé jiné cíle. Proto byly pozemky tříděny na pozemky s katastrálním výtěžkem, pozemkové daní zásadně podrobené⁷⁾, a na pozemky bez katastrálního výtěžku.⁸⁾ Přitom vůbec nešlo o to zavázat soukromého vlastníka, aby ve skutečnosti tuto půdu využíval k určitému účelu.

Sovětské pozemkové právo dělí jednotný půdní fond státu, jak již bylo uvedeno, na zemědělskou půdu, lesy, vodní plochy, městskou půdu, půdu zvláštního určení a na rezervní půdu.

K tomu je třeba poznamenat, že věda sovětského pozemkového práva považuje za rezervní půdu takovou půdu, „kterou stát nepřidělil žádné organizaci nebo jednotlivým osobám k trvalému užívání.“ Tyto pozemky zůstávají v dispozici příslušných orgánů státní moci a tvoří rezervu pro uspokojování různých státních a společenských potřeb.⁹⁾ Pojem „rezervní půda“ neoznačuje tedy hospodářský účel, k němuž má pozemek sloužit, protože taková půda je rezervou pro různé možné způsoby využívání. Zemědělská půda nepřestane být půdou zemědělskou, i když zatím nemá trvalého uživatele.

Název „půda zvláštního určení“ je vlastně souhrnný název, kterým se označují pozemky sloužící k rozmanitým účelům, např. k účelům průmyslu, dopravy, obrany státu atp.

Je třeba vidět, že označení „městská půda“ vyjadřuje nejen určitý souvislý aglomerát, nýbrž především orgán, který spravuje určité teritorium jako své území, tj. území města, které samo se skládá z půdy různého účelového určení. Jsou zde stavební pozemky, pozemky sloužící různým dru-

⁶⁾ Neméně důležitou otázkou je právní režim zařazení určité půdy do určité účelové kategorie resp. její přearování do jiné kategorie. V této studii se však touto otázkou nezabýváme.

⁷⁾ Tyto pozemky se dále dělily podle jejich skutečného využívání na louky, zahrady, vinice, pastviny, lesy, močály, jezera a rybníky a na parafikační půdu (tj. půdu zemědělskému nebo lesnímu užívání úmyslně odňatou).

⁸⁾ Byly to pozemky zastavěné a nádvoří, neplodné půdy nebo močály, jezera a rybníky hospodářsky neobdělávané a žádný užitek neposkytující a též některé jiné pozemky.

⁹⁾ Sovětskoje zeměfnoje právo, 1951, str. 39.

hům dopravy, parky, zdravotní a tělovýchovná zařízení a též zemědělská a lesní půda atp.

Ačkoli účelové určení půdy se proplétá s otázkou užívacího subjektu a tyto dvě otázky se vzájemně ovlivňují, přesto je třeba rozlišovat účelové určení určité půdy a jejího uživatele, přičemž rozhodujícím faktorem je právě účelové určení.

Podle dnes platného právního stavu nejdůležitější komplexní třídění provádí zákon č. 22/1964 Sb. a vyhl. č. 23/1964 Sb., o evidenci nemovitostí, které od 1. dubna 1964 nahradily, avšak v podstatě nezměnily dosud platné směrnice Ústřední správy geodézie a kartografie č. 154/1957 Ú.l. o označení druhů pozemků pro účely jednotné evidence půdy a pro účely dodávkové povinnosti a nákupu zemědělských výrobků.

Ačkoli na třídění podle směrnic č. 154/1957 Ú.l. ponechal své stopy zák. č. 177/1927 Sb., neboť bylo třeba použít dosavadního geometrického zobrazení, soupisu a popisu pozemků, zde již odpadlo daňové hledisko. Do popředí vystoupil nový ekonomický důvod, a to nutnost získat potřebné podklady *zejména pro plánování zemědělské výroby a pro účely nákupu zemědělských výrobků*. Tomu odpovídá nejen třídění území na půdu zemědělskou a nezemědělskou a její evidence a mapové podchycení, nýbrž též podrobnější kategorizace zemědělské půdy samé. Zároveň se však třídí a evidují jednotlivé části též nezemědělské půdy.¹⁰⁾

Vyhláška o evidenci půdy č. 23/1964 Sb. již nemluví o tom, že členění pozemků na jednotlivé druhy a kultury sleduje cíl získat podklady pro dodávkové úkoly. Zákon č. 22/1964 Sb. ve svém § 1 vytyčuje náročnější cíl získat podklady pro plánování a řízení hospodářství vůbec, včetně zemědělství, a pro ochranu zemědělského půdního a lesního fondu.

5. Vycházíme-li z předpokladu, o němž jsem se již zmínil, že účelové kategorizaci území má odpovídat soustava zvláštních pozemkově právních institutů určujících hospodářský cíl a účel využívání jednotlivých kategorií pozemků, je třeba zkoumat, zdali kategorizace, provedená dříve směrnicí č. 154/1957 Ú.l. a nyní vyhl. č. 23/1964 Sb. skutečně vyjadřuje tuto potřebu.

Zastavíme se nejdříve u *zemědělské půdy*. Především je třeba uvést, že

¹⁰⁾ K 1. lednu 1963 se dělilo území státu na půdu zemědělskou (56,6 %) a na půdu nezemědělskou (43,4 %).

Zemědělská půda se dále člení na půdu ornou (40 %) celého území, chmelnice (0,1 %), vinice (0,2 %), zahrady (1,7 %), intenzivní ovocné sady (0,4 %), louky (8,1 %), pastviny (6,1 %).

Nezemědělská půda se dělí na lesní půdu (34,6 % celého území), vodní plochy (1,5 %), zastavěné plochy (1,5 %), neplodné plochy (1 %), tzv. ostatní plochy, které zahrnují skladištní a dílenské prostory, pozemky určené k povrchovému dobývání nerostů, k ukládání vedlejších produktů při těžbě nerostů, k účelům obrany, zdravotnictví, tělesné výchovy a rekreace, dále chráněná území, státní přírodní rezervace a kulturní památky, parky a okrasné zahrady atd. (4,8 %).

dodávkové úkoly zemědělských produktů připadající na určitou půdu nemohou být pro účelové určení půdy rozhodujícím kritériem, stejně jako je z hlediska pozemkově právních vztahů nerozhodné, vyrábí-li průmyslový podnik ten nebo onen druh průmyslových výrobků. Dodávky zemědělských výrobků, vyplývající ze zemědělské výroby probíhající na zemědělské půdě, samy o sobě neurčují ještě hospodářský účel půdy, nýbrž obráceně, dodávkové úkoly vyplývají z té skutečnosti, že zemědělská půda je zemědělsky využitelná a výroba má být organizována tak, aby hospodařící subjekt byl s to splnit dodávky.

Není třeba snad dokazovat, že hlavní třídění území na půdu *zemědělskou* a *nezemědělskou* je správné a má zásadní význam pro rozvoj naší společnosti a vyjadřuje nejdůležitější historicky se vyvinuvší dělbů práce. Tato okolnost a zvláštnosti zemědělské výroby pevně spojené s půdou jako výrobní silou vyžadují, aby společenské vztahy spojené se zemědělskou půdou a týkající se jejího využívání, jakožto vztahy velkého společenského významu a specifické, byly chráněny a reglementovány uceleně a podle dnešního stavu rozvoje společnosti též právními normami.¹¹⁾

Některé součásti zemědělské půdy, využívané pro různá odvětví rostlinné výroby, podléhají zvláštnímu režimu.¹²⁾

Domnívám se však, že vnitřní podrobnější členění zemědělské půdy vyžaduje určité přesnější právní reglementace společenských vztahů týkajících se některých druhů pozemků. Bylo by třeba upravit režim *údolních luk* jako nezrušitelných trvalých drnů; nevyhovuje již ani jednotný pojem *zahrady*, kterým jsou dosud označeny zejména pozemky zpravidla oplocené, na nichž se trvale a převážně pěstuje zelenina, květiny a jiné zahradní plodiny zpravidla pro vlastní potřebu, jakož i souvislé pozemky do 0,25 ha osázené ovocnými stromy a keři, které zpravidla tvoří souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami; toto třídící kritérium již nevyjadřuje skutečnost, že některé zahrady do určité výměry slouží k uspokojování osobních potřeb občanů; podle § 199 občanského zákoníku pozemek v osobním užívání může být zahrádka, která však nesmí být zemědělskou půdou. Třídící kritéria pro označení orné půdy, luk a pastvin již neodpovídají nejnovějším vědeckým poznatkům, vyjádřeným v materiálech o delimitaci půdy.

6. S kategorizací území na *nezemědělskou* a *zemědělskou* půdu a s jejím

¹¹⁾ Máme řadu norem, které takto činí. K nejdůležitějším patří zajiště zák. č. 48/1959 Sb. a vyhl. č. 7/1960 Ú. l., o ochraně zemědělského půdního fondu.

¹²⁾ Orná půda, která je z hlediska intenzity zemědělské výroby zvláště významná, je zvláště chráněna zák. č. 48/1959 Sb. Chmelnice jsou chráněny zák. č. 39/1957 Sb. (ve znění zák. č. 77/1962 Sb.) o chmelařských výrobních oblastech, chmelařských polohách, povinném známkování chmele a o evidenci chmelnic. Nemáme však zvláštní předpis upravující společenské vztahy k vinicím. Zák. SNR č. 81/1949 Sb. n. SNR upravuje právní poměry pastvin bývalých urbáriátů, komposorátů a podobných právních útvarů.

vnitřním členěním souvisí bezprostředně otázka, jakých charakteristických vlastností se vyžaduje, aby určitá půda byla takto označena. Není pochybnosti o tom, že rozhodující budou jednak *přírodní podmínky* (vlastnosti půdy jako hmoty být stanovištěm rostlin, klimatické podmínky, nadmořská výška, svažitost terénu, vodní poměry atp.), jednak *společenskoekonomické poměry*, umožňující, aby podle dosaženého stupně rozvoje výrobních sil, vědy a výrobních vztahů určitá půda mohla být využívána jako zemědělská půda a v jejím rámci např. jako chmelnice, vinice, ovocné sady atp.¹³⁾

Při účelové kategorizaci půdy se tedy čím dále, tím více prosazuje *volní prvek*, vůle společnosti a člověka poznávajícího zákony rozvoje společnosti a řídicího se nutností vytvořit z území, v němž žije, harmonicky celek uspokojující jeho potřeby. Využívání území pro všestranné potřeby společnosti vyžaduje, aby se zařazení půdy do té nebo jiné kategorie nepojímalo staticky, jako určitý jev přírodou nebo dosavadním vývojem jednou pro vždy daný a vytvořený a člověkem jen registrovaný. Celospolečenský zájem vyžaduje, aby *byly uskutečněny potřebné změny*, např. přeměna zaplavovaného území v zemědělskou půdu, zemědělské půdy v půdu lesní, zemědělské půdy na stavební pozemky, městského území v pozemky využívané báňským podnikem. Je však třeba aby tyto změny byly prováděny plánovitě podle určitého právem regulovaného řádu.

Proto je důležité přesněji označit nejen jednotlivé druhy pozemků, nýbrž též kritéria, která působí, aby určité pozemky, zejména pokud jde o zemědělskou a lesní půdu a vodní plochy, byly označeny právě jako takové.

V této souvislosti je třeba zmínit se o zákoně č. 48/1959 Sb., o ochraně zemědělského půdního *fondu*, tedy nikoli o ochraně zemědělské *půdy*. Podle tohoto zákona patří do zemědělského půdního fondu

- a) pozemky zemědělsky obhospodařované,
- b) pozemky, které byly a mají být nadále zemědělsky obhospodařovány, ale dočasně obdělávány nejsou.

Zákon tedy zachycuje při označení půdy jako půdy zemědělské jednak *existující* skutečný stav zemědělského využívání, jednak *bývalý* a z různých důvodů *dočasně* změněný stav. Zemědělská půda nepřestává být zemědělskou půdou, i když dočasně obdělávána není. Podle zákona je tedy hlavním kritériem určitá historicky se vyvinuvší společenská praxe některé pozemky zemědělsky obhospodařovat. Teprve v procesu delimitace zemědělské a lesní půdy byla vytvořena *vědecká kritéria* pro označení

¹³⁾ Např. orná půda se získává zúrodněním některých částí Východoslovenské nížiny u nás, Hortobágyu v Maďarsku, celin v SSSR.

té anebo oné půdy za půdu ornou, za louku, pastvinu atp., jejichž souhrn pak tvoří půdu zemědělskou.

Kromě toho lze za součást zemědělského půdního fondu *prohlásit* rozhodnutím příslušného státního orgánu některé pozemky, a to:

a) u nichž je národohospodářsky odůvodněno, aby byly zemědělsky obhospodařovány (zejména pozemky, které byly ještě před účinností zákona zemědělské výrobě svémocně odňaty); za takovou půdu lze např. prohlásit i bývalé stavební pozemky nebo dosud jinak používané pozemky.¹⁴⁾ V tomto případě nastane tedy přeměna jiné kategorie půdy na půdu zemědělskou „prohlášením“, tj. administrativně právním aktem;

b) jež neslouží bezprostředně zemědělské výrobě, avšak jsou pro zemědělskou výrobu nepostradatelné. Jsou to např. polní cesty, závlahové zařízení, hráze a zajisté, i když se vyhl. č. 7/1960 Ú.l. o tom nezmiňuje, též účelové stavby, silážní jámy, výběhy atp. Vyhl. č. 23/1964 Sb. zařazuje silážní jámy, trvalé polní mlaty, tvrdé výběhy pro dobytek do nezemědělské půdy v rámci kategorie „ostatní plochy“. Tato nezemědělská půda tvoří pak součást zemědělského půdního fondu.

Toto ustanovení zákona je zvláště zajímavé, protože zde *nejde o zemědělskou půdu*, která slouží jako výrobní síla, nýbrž o půdu, která tvoří součást organizovaného území socialistického zemědělského závodu nebo zemědělských závodů a je v jejich užívání, popřípadě je spravována jinou organizací. Tato půda podléhá tedy režimu zákona č. 48/1959 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu; přitom je však zřejmé, že různá ustanovení zákona na ni nedopadají.¹⁵⁾ Zejména však z hlediska přeměny též této půdy na jinou kategorii půdy platí zde zvýšená ochrana, kterou zákon poskytuje nejen zemědělské *půdě*, nýbrž zemědělskému *půdnímu fondu*. Vzhledem k tomu, že organizace vnitřního teritoria zemědělského závodu je záležitostí hospodářsko-technických úprav pozemků, podle nichž dřívější síť polních cest se mění v novou odpovídající potřebám socialistické velkovýroby, a na tomto teritoriu se vymezují též plochy pro účelovou nebo bytovou výstavbu zemědělského podniku, je problematické, má-li se mluvit o ochraně zemědělského půdního fondu v tom pojetí, jak to činí zákon č. 48/1959 Sb. Mám za to, že by bylo třeba místo toho důkladně upravit především ochranu *zemědělské půdy* a jejích jednotlivých součástí a kromě toho relementovat obsah užívacího práva socialistického zemědělského podniku, družstevního a státního, ke svému teritoriu a chránit *toto území jako celek*, a to bez ohledu na to, zdali jde o zemědělskou půdu,

¹⁴⁾ V souvislosti s úsilím, které se rozvinulo v r. 1963, vyhledávat pro zemědělskou výrobu nevyužitou půdu, se ukázalo, že některé průmyslové podniky nevyužívaly pro svou průmyslovou potřebu celé území, které jim bylo dříve přiděleno. Právě používáním tohoto ustanovení zákona (§ 2 odst. 2) lze takovou půdu prohlásit znovu za součást zemědělského půdního fondu.

¹⁵⁾ Např. povinnost ji zúrodňovat.

vodní plochy, lesy, stavební pozemky atp., avšak bez oslabení ochrany, kterou příslušné právní předpisy poskytují jednotlivým jiným účelovým kategoriím půdy.

7. Podrobme nyní zkoumání členění tzv. *nezemědělské půdy*.

a) V rámci souhrnného pojmu „nezemědělská půda“ má mimořádný význam *lesní půda a vodní plochy*. Zemědělství, lesní a vodní hospodářství tvoří určitou dialektickou jednotu a vzájemně se ovlivňující harmonický celek. Snížení lesnatosti např. ovlivňuje vodní režim a zemědělskou výrobu a též klimatické podmínky; nesprávné hospodaření na zemědělské půdě zhoršuje odtokové poměry a zpětně ovlivňuje též lesní hospodářství; neuvážené zásahy do vodní soustavy mají nepříznivý vliv na zemědělskou výrobu. Proto se dostává těmto třem kategoriím půdy zvláštní ochrany nikoli jen každé zvláště, nýbrž též všem dohromady jako *celku*. Podle vládního usnesení z r. 1953 byl u nás vypracován *generální plán zvelebení zemědělského, lesního a vodního hospodářství*, jako vědecký podklad pro zjednání komplexního souladu mezi těmito třemi odvětvími národního hospodářství.

Společenské důležitosti uvedených dvou kategorií půdy odpovídá též ucelený soubor právních předpisů, které regulují společenské poměry jich se týkající. Je to zák. č. 166/1960 Sb. a vyhl. č. 17/1961 Sb., o lesích a lesním hospodářství, a zákon č. 11/1955 Sb. (ve znění zák. č. 12/1959 Sb. a vyhl. č. 13/1959 Sb.), o vodním hospodářství, a nař. č. 14/1959 Sb., kterým se tento zákon provádí.

Charakteristické pro oba zákony je okolnost, že pojednávají nejen o pozemkově právních vztazích k lesní půdě resp. k vodním plochám, nýbrž zároveň o lesním, resp. vodním *hospodářství*.¹⁶⁾

Výrobně hospodářská činnost uživatele půdy nepatří tedy do pozemkových vztahů. Rozdělování a znovurozdělování teritoria se však řídí účelovým určením půdy a celý proces přivlastňování probíhá při respektování účelového určení půdy a z toho vyplývajících užívacích vztahů.

Zákon č. 166/1960 Sb. má důležité části o úpravě pozemkových vztahů, a to část I. o lesním fondu a část II. o užívání lesního fondu a právech a povinnostech vlastníků (uživatelů) lesa. Obdobně jako zákon č. 48/1959 Sb. vytvořil pojem zemědělského půdního fondu, vytvořil *mutatis mutandis*

¹⁶⁾ Je třeba rozlišovat pozemkově právní vztahy od jiných ekonomických vztahů právem upravených a půdy se týkajících. „Nejsou všechny ekonomické vztahy svázané s půdou specifické vztahy pozemkové, nýbrž především ty, které se týkají jí — jakožto podmínky práce a výrobního prostředku — při jejím přivlastňování, rozdělování, znovurozdělování, směně a reprodukci. Tyto vztahy teprve umožňují určitou specifickou výrobní a jinou společenskou činnost. Nepovažujeme však za specifické pozemkové vztahy výrobní nebo jinou společenskou činnost, která se na ní nebo v ní rozvíjí, pokud nesměřuje k její reprodukci jakožto výrobního prostředku, např. k rekultivaci půdy.“ (V. Fábry, K základním otázkám československého pozemkového práva, Právník, č. 5, 1963, str. 356).

těž zák. č. 166/1960 Sb. pojem *lesního fondu*. Součástí lesního fondu jsou *pozemky* zalesněné včetně porostů a (hospodářské a účelové lesy) a těž *pozemky* nezalesněné, které slouží lesnímu hospodářství (lesní cesty, sklady atp.). Administrativně právním aktem lze prohlásit za součást lesního fondu těž *jiné pozemky*, např. ty, které lze nejhospodárněji využívat za-lesněním, které mají zalesněním chránit půdu atp. Zajímavé je, že za součást lesního fondu lze prohlásit těž stavby a technická zařízení na pozemcích sloužící provozu lesního hospodářství. Zákon tedy ochraňuje nejen *zalesněné pozemky*, nýbrž též *nezalesněné pozemky*, a to jednak *pozemky*, které nejsou a v dohledné době nebudou zalesněny, jednak *pozemky*, které mají být zalesněny, tedy ještě před jejich zalesněním. Můžeme tedy říci, že lesní půdou rozumíme *pozemky* zalesněné a nezalesněné, pokud jsou určeny k zalesnění, resp. jako nezalesněné slouží lesnímu hospodářství.

Nelze však souhlasit s názorem autorů komentáře k lesnímu zákonu,¹⁷⁾ že lesní půdu tvoří především *pozemky* zapsané jako les v pozemkovém katastru, v pozemkové knize, popřípadě v jednotné evidenci půdy vedené střediskem geodzie a kartografie. Tyto dokumenty jsou a mají být odrazem existujících, resp. právními normami určených poměrů. Lesní půda se eviduje jako taková, protože je lesní půdou podle určitých znaků a nelze za lesní půdu považovat půdu, která byla sice takto evidována, ale změnou poměrů již není. Evidence se má přizpůsobit skutečnosti odpovídající právnímu stavu a ne obráceně.

Vodní zákon a podle něho vydané další předpisy¹⁸⁾ se soustřeďují především na užívání *vody*, což však bezprostředně souvisí s užíváním koryta, břehů, pobřežních pozemků, zátopných a zaplavovaných pozemků, které nelze od sebe oddělit.

Blížeší kritéria *lesní půdy* podle vyhl. č. 23/1964 Sb. se plně nekryjí s kritérii lesní půdy podle zák. č. 166/1960 Sb. Vyhláška totiž označuje za lesní půdy též vrbiny, vřesoviště, dočasné holiny třeba přechodně zemědělsky obdělávané. Tyto *pozemky* nejsou v zákoně výslovně uvedeny jako lesní půda, ani jako *pozemky* patřící do lesního fondu, ačkoli zajisté jde o půdu lesní. Pozoruhodné je ustanovení, že též lesní půda může být dočasně jako zemědělská půda obdělávána, aniž by ztratila svůj charakter lesní půdy. To je do určité míry v rozporu s ustanovením zák. č. 48/1959 Sb., že půda zemědělsky obhospodařovaná je půdou zemědělskou. Pova-

¹⁷⁾ V. Zásmeš, A. Böhm, Lesní zákon a prováděcí vyhláška, SZN 1962, str. 46.

¹⁸⁾ Např. nař. č. 87/1953 Sb. o hygienické a protiepidemické ochraně vody upravující zejména práva a povinnosti uživatelů pozemků sousedících s vodními plochami, směrnice č. 34/1960 Sb. směr. o úpravě stavebního režimu v zaplavovaném území, směrnice č. 49/1960 Sb. směr. o hospodářském využívání pozemků v zátopných územích plánovaných nádrží.

žují dále za nadmíru důležité ustanovení směrnic, že zemědělská půda, která byla podle delimitace zemědělské a lesní půdy určena k zalesnění a vyňata ze zemědělského půdního fondu, se stane lesní půdou teprve skutečným odnětím zemědělské výroby. Toto hledisko bude mít obecnější platnost při zkoumání otázky okamžiku změny účelového určení některých kategorií půdy.

Složitějším úkolem je blíže vymezit charakteristiku *vodní plochy*. Vyhláška č. 23/1964 Sb. rozlišuje jednak rybníky (též pozemky letněných rybníků, které tedy neztratí svou charakteristiku vodní plochy) s chovem ryb a potoky s chovem pstruhů, jednak tzv. ostatní vodní plochy, které zahrnují močály, jezera a potoky bez chovu ryb, řeky, náhony, přehrady a jiné nádrže, průplavy, odvodňovací a zavodňovací kanály, vodoteče a otevřené splaškové kanály.

Z hlediska pozemkově právních vztahů rozlišování vodních ploch podle toho, zdali slouží nebo neslouží chovu ryb, není zdůvodněno. Přitom nechceme v ničem snižovat význam tohoto rozlišování pro hospodářskou činnost organizací, které spravují tyto vodní plochy, resp. pro plánování celospolečenského hospodářského efektu této činnosti.

Zajisté lze uvítat bližší rozvedení pojmu „ostatní vodní plochy“, i když jde jen o různorodý hospodářský účel jednotlivých vodních zařízení. Není však ničím zdůvodněno, proč jsou ochranné hráze a bermy u regulovaných vodních toků evidovány jako „ostatní plochy“ (dříve podle směrnic č. 154/1957 Ú.l. jako „neplodná půda“), když jde o součást vodních ploch, na které dopadají ustanovení vodního zákona.^{18a)} U vodních ploch by bylo třeba evidovat kromě koryta též břehy a vyznačit též pobřežní, zaplavované a zátopné pozemky, bez zřetele na to k jakému jinému hospodářskému účelu zároveň slouží.^{18b)}

b) V třídění dalších kategorií půdy vládne ve vyhlášce 23/1964 Sb. značná nejasnost a nejednotnost. Vyhláška provádí třídění půdy sice pro účely její evidence, přesto se však domnívám, že je třeba evidovat takové jednotlivé součásti půdního fondu, k nimž právní řád právě pro jejich společenskou důležitost spojuje soustavu právních vztahů jako výraz celospolečenského řízení. Nemají být tříděny jen abstraktně podle určitých znaků, nýbrž též naprosto konkrétně jejich vyznačením v evidenci pozemků. Jinak by bylo totiž třeba v každém případě zjišťovat a rozhodovat, zdali určitý pozemek slouží k tomu nebo k onomu účelu.

Je skutečností, že postupující rozvoj společnosti odčerpával a dále odčerpává zejména ze zemědělské a lesní půdy značné plochy pro vybudování

^{18a)} Důvod, že tomu tak je proto, aby nebyla zkreslována rozloha vodní plochy, plně neuspokojuje.

^{18b)} V mapách jsou vyznačeny s označením jiného účelu pozemku (např. pastviny).

průmyslových, báňských, dopravních a jiných výrobních zařízení, pro výstavbu měst a sídlišť, pro potřeby zdravotnictví, tělovýchovy a rekreace atp. Vyhláška č. 23/1964 Sb. zahrnuje tyto pozemky s různorodým účelovým určením do tzv. „ostatních ploch“, resp. do zvláštní kategorie tzv. „zastavěných ploch a nádvoří“. Přitom se nerozlišuje, jsou-li tyto pozemky na území sídlišť nebo ne.¹⁹⁾

Domnívám se, že toto třídění pozemků a ploch je nedostačující.^{19a)} Potřeby řízení a dalšího rozvoje národního hospodářství vyžadují, aby nejen zemědělská půda, nýbrž i nezemědělská půda byla přesněji tříděna podle existujících souborů právních, zejména užívacích vztahů, a podle toho též evidována. Ochranu zemědělské půdy zabezpečuje právní řád zejména též tím, že přesně určuje užívací a jiné právní vztahy též k ostatním, nezemědělským kategoriím půdy, a to nejen obecně pro určitou kategorii půdy, nýbrž naprosto konkrétně k určitým pozemkům, a to jejich označením jako pozemku určité kategorie, což se má projevit též v evidenci půdy.

Například nemáme přesnou evidenci *stavebních pozemků*. Podle vyhl. č. 23/1964 Sb. evidujeme jen zastavěné plochy, tj. pozemky, [na nichž jsou zřízeny stavby, a nádvoří náležející k obytným, hospodářským nebo průmyslovým budovám jako jejich příslušenství. Spolu s „ostatními plochami“ evidujeme též „stavební místa“, pokud v přítomné době slouží jiným účelům a nedají se zemědělsky využít. Neslouží-li jiným účelům a dají-li se zemědělsky využít, tato stavební místa nejsou evidována jako taková, nýbrž zřejmě jako zemědělská nebo jiná půda.^{19b)}

Usnesení vlády o úkolech ve výstavbě venkovských socialistických sídlišť²⁰⁾ z října 1962 poukázalo na hlavní nedostatky ve výstavbě vesnic, které záleží zejména v rozdrobenosti osídlení, v neukázněnosti individuálních stavebníků, kteří i přes zákaz stavebního úřadu budují rodinné domky na orné půdě, v činnosti národních výborů, které nezískají ucelené plochy pro soustředěnou individuální výstavbu a často povolují stavby na jiných než stavebních pozemcích, v rozrůstání sídlišť a v obestavení silničních komunikací atd.

¹⁹⁾ V sovětském pozemkovém právu se mluví o *půdě zvláštního určení* s výjimkou *území měst*, které tvoří zvláštní kategorii půdy.

^{19a)} To nevyvrací ani skutečnost, že v operátech evidence půdy je u tzv. „ostatních ploch“ v poznámce u příslušného parcelového čísla uvedeno bližší určení způsobu užívání (silnice, hřiště, halda atp.), protože schází lépe propracovaný systém třídění, vystihující potřeby společnosti.

^{19b)} Je to značně nejasná definice. Evidenci stavebních pozemků by bylo třeba prosadit i proto, že nový občanský zákoník spojuje důležité hmotné právní důsledky s pozemky označenými jako pozemky stavební. Tomu nemůže být na překážku fakt, že právě zde dochází k častým změnám v účelovém určení půdy.

²⁰⁾ Srov. usnesení vlády ČSSR ze dne 29. října 1962 č. 1024 o úkolech ve výstavbě venkovských socialistických sídlišť č. 57/1962 Sb. směr.

Vláda vyvodila z těchto nedostatků příslušné závěry a určila pro bytovou výstavbu v obcích, které byly pro další rozvíjení vybrány, zásadu, že nová výstavba má být soustředěna bez podstatného územního zvětšení sídliště, že staveniště mají být získávána uvnitř současného zastavění (proluky, stavební mezery, odklizení nepoužitelných staveb), že je třeba zabezpečit potřebnou územně plánovací dokumentaci a územním rozhodnutím vymezit plochy pro vícepodlažní bytovou výstavbu, pro individuální bytovou výstavbu a pro výstavbu potřebných zařízení občanské a technické vybavenosti a ostatních funkčních skupin pozemků. Z toho vyplývá závěr, že evidence půdy, opírajíc se o příslušné územní rozhodnutí, má zachytit účelové určení pozemků v intravilánu venkovských sídlišť a obdobně též v městech. Teprve tímto účelovým určením se stane určitý pozemek pozemkem stavebním, a to zvláště pro jednotlivé funkční účely sídliště²¹⁾ stavebním pozemkem pro vícepodlažní a individuální výstavbu obytných domů, stavebním pozemkem pro zařízení občanského vybavení, pro technická zařízení; stejně mají být určeny plochy pro sport, rekreaci, zdravotnické účely, školství a kulturu, zeleň, dopravní síť sídliště atp. Bližší vyznačení stavebních pozemků zejména pro individuální výstavbu rodinných domků a chat²²⁾ je obzvláště důležité též se zřetelem na občanský zákoník, který vyslovil princip, že nezastavěný stavební pozemek v soukromém vlastnictví lze převádět jen na stát, popř. na jinou socialistickou organizaci; pokud však může být předmětem osobního užívání, občané je mohou darovat svým příbuzným v řadě přímé a sourozencům. Tato skutečnost má velký význam též pro správné provedení vyvlastňovacího řízení a pro poskytování náhrady a má též některé jiné společenskoprávní aspekty. Budou-li tyto stavební pozemky zastavěny stavbami pro daný účel, budou označeny přirozeně nikoli jen jako stavební pozemky, nýbrž též jako zastavěné plochy, a to pro účely výrobní a nevýrobní atd.

c) Pro rozvoj našeho národního hospodářství má mimořádný význam z hlediska využívání naší surovinové základny, objevení, dobývání a využívání nerostného bohatství. XII. sjezd KSČ kladl zvláštní důraz na nutnost vyhledávání nových surovinových zdrojů prováděním systematického geologického průzkumu našeho území.

Pozemky obsahující ložiska nerostů a jejich dobývací prostory, a to

²¹⁾ Včetně samostatných skladištních a dílenských prostorů označených podle vyhl. č. 23/1964 Sb. jako „ostatní plochy“.

²²⁾ Např. není jasné, proč mají být podle vyhl. č. 23/1964 Sb. evidovány rekreační plochy u chat, ale nemají být evidovány tyto plochy u soukromých chat (a k tomu ještě v rámci tzv. „ostatních ploch“).

bez zřetele na to, zdali jde o vyhrazené nebo nevyhrazené nerosty, resp. zdali jsou nerosty dobývány pod zemí nebo povrchovými pracemi, tvoří zvláštní účelovou kategorii půdy, protože společenské, zejména užívací vztahy k této půdě se vztahující a právem upravené mají své zvláštnosti a tvoří ucelené právní instituty.

Významu půdy, obsahující nerosty, odpovídá též skutečnost, že společenské vztahy zejména k ložiskům a dobývacím prostorům jsou regulovány též zvláštními předpisy, a to zpravidla ve spojení s úpravou též hospodářské činnosti příslušných těžebních podniků.²³⁾

Z uvedené skutečnosti vyplývá též závěr, že dobývací prostory, které jsou evidovány v tzv. knize dobývacích prostorů vedené Státní báňskou správou, mají být evidovány též v jednotné evidenci půdy. Podle vyhl. č. 23/1964 Sb. jsou v rámci tzv. „ostatních ploch“ evidovány pozemky určené k dobývání nerostů, ale jen pískovny, štěrkoviště, hliniště, lomy a devastované pozemky, jakož i pozemky určené k ukládání vedlejších produktů při těžbě nerostů a jejich surovin a jako stálé manipulační prostory, např. haldy u šachet. Z toho je zřejmé, že se evidují jen pozemky s povrchovými doly a lomy; pokud jde o pozemky, v nichž se dobývají nerosty pod zemí, jsou evidovány až a pokud poddolováním nastane devastace jejich povrchu využívaného pro zemědělskou nebo lesní výrobu nebo pro jiné účely. Do té doby se totiž nezmění účel využívání zemského povrchu. Je však známo, že těžba i pod zemí vyvolává určité povrchové změny, což vyžaduje, aby hospodářská nebo jiná společenská činnost na povrchu počítala s těmito změnami a aby se výhledové plány a investiční činnost této skutečnosti přizpůsobovaly.

Klademe-li požadavek, aby dobývací prostory byly evidovány též v jednotné evidenci půdy, neznamená to, že tato evidence je podmínkou uznání dobývacích prostorů jako zvláštní účelové kategorie půdy. Dobývací prostory, stejně jako stavební pozemky a další pozemky, o nichž se ještě zmíníme, tvoří zvláštní kategorii, i kdyby nebyly souhrnně evidovány. Evidence jednotlivých kategorií půdy poskytne však plánovacím orgánům a socialistickým organizacím náležité a snadno přístupné podklady pro usměrnění hospodářské činnosti.^{23a)}

²³⁾ Nejvýznamnější předpisy jsou zák. č. 41/1957 Sb. o využití nerostného bohatství (horní zákon), vyhl. č. 260/1957 Ú. l. obsahující normy o dobývacích prostorech, vyhl. č. 261/1957 Ú. l. obsahující normy o plánech otvírky, přípravy a dobývání, jakož i o plánech zajištění a likvidace hlavních důlních děl a lomů.

Též zákony č. 48/1959 Sb. a 166/1960 Sb. obsahují řadu ustanovení ukládajících provozovatelům báňského podniku různé povinnosti v zájmu ochrany zemědělské a lesní půdy. Zákon č. 84/1958 Sb. o územním plánování ukládá příslušným organizacím povinnost při vypracovávání rajónních plánů respektovat funkční celky těžebních podniků.

^{23a)} Dobývací prostory jsou sice zobrazeny v důlních mapách, je však otázka, zda to stačí.

To, co bylo řečeno o nerostech, platí přiměřeně též o *rašelině*, která však nerostem není.²⁴⁾

d) Zvláštní účelovou kategorií půdy tvoří pozemky sloužící *dopravě*, jejíž význam pro rozvoj naší společnosti je na bile dni. Společenské vztahy k dopravním plochám je třeba zvláště reglementovat i pozemkově právními instituty, přičemž přirozeně nemám na mysli dopravní předpisy upravující provoz a hospodářskou činnost jednotlivých forem dopravy. Z hlediska pozemkového práva to budou otázky, které souvisí se získáváním půdy pro dopravní účely, a vzájemné vztahy organizací spravujících a užívajících dopravní síť a uživatelů a vlastníků sousedních a jiných blízkých pozemků, jejichž obsahem je ochrana účelového určení dopravních pozemků, tedy nerušeného výkonu užívacího práva provozovatele, resp. účelového určení blízkých pozemků, pokud by mohlo být rušeno dopravní sítí a dopravou.

Mluvíme-li o dopravě, je třeba vidět, že každý druh dopravy má své zvláštnosti, k nimž je třeba přihlížet. Zejména máme na mysli pozemky určené pro železniční dopravu,²⁵⁾ silniční dopravu²⁶⁾ a leteckou dopravu²⁷⁾, jakož i městskou dopravní síť.

Vody, i když jsou používány pro vodní dopravu, a to též průplavy, pojímáme jako vodní plochu a nikoli jako dopravní pozemky.

Jiný charakter mají pozemky sloužící k dopravě elektrické energie, topných plynů, ropy, resp. sloužící telekomunikačním účelům. Z hlediska účelové kategorizace půdy nemají tyto pozemky velký význam, jelikož se pro jejich podzemní nebo nadzemní vedení většinou využívá pozemků, které mají jiné hlavní účelové určení (např. zemědělská půda, lesní půda atp.). Tím složitější jsou však pozemkově právní vztahy provozovatelů těchto vedení k hlavnímu uživateli, popřípadě též k uživatelům blízkých pozemků.

Vyhláška č. 23/1964 Sb. vyžaduje, aby v rámci tzv. „ostatních ploch“ byly zvláště evidovány plochy sloužící k dopravě (silnice, stálé vozové cesty, pěšiny, náměstí, návsi, ulice a pod. a pozemky drah) nebo k telekomunikaci (pozemky sloužící k provozu radiových stanic).

8. Uvedené podrobnější třídění nezemědělské půdy na pozemky lesní, vodní plochy, stavební pozemky, dobývací prostory nerostů a rašeliny a dopravní pozemky v hlavních rysech vyčerpávají jednotlivé kategorie nezemědělské půdy sloužící hlavním hospodářským účelům.

Nezabývali jsme se dosud pozemky, jejichž účelové určení je jiné než užívání s určitým *hospodářským* cílem.

²⁴⁾ Společenské vztahy k rašelinistům upravuje zák. opatření předsednictva NS č. 61/1956 a vyhl. č. 151/1957 Ú. l. o těžbě rašeliny.

²⁵⁾ Zákon č. 51/1964 Sb. a vyhláška č. 52/1964 Sb. o drahách.

²⁶⁾ Zákon č. 135/1961 Sb. a vyhl. č. 136/1961 Sb. o pozemních komunikacích.

²⁷⁾ Zákon č. 47/1956 Sb. o civilním letectví.

Mám na mysli především pozemky, které souží *obraně státu*, dále pozemky, jejichž cílem je zabezpečit určité *zdravotnické* požadavky, nebo slouží *tělesné výchově, rekreaci* nebo *jiným kulturním účelům*. Sem lze zařadit např. též pozemky, jejichž účelem je využívání přírodních léčebných lázní a léčivých zdrojů, nebo které jsou chráněny jako část přírody a důležitých kulturních hodnot.

Z hlediska účelové kategorizace těchto pozemků stačí, jelikož jde o velký počet velmi rozmanitých účelů, jen jejich *souhrnná kategorizace*, a to jednak k účelům obrany, jednak k účelům zdravotnickým, tělovýchovným, rekreačním a jiným kulturním cílům.

Резюме

Из экономического и политического значения земли вытекает, что земля является предметом исследования также общественных наук, в частности, и науки о государстве и праве вообще и науки земельного права в особенности, которые, однако, не исследуют ее как материю и ее свойства, а как общественные отношения, ее касающиеся. Эти общественные отношения определяются данной общественно-экономической формацией, но и определенными характеристическими свойствами земли, которая выступает в сельском и лесном хозяйстве как производственное средство и производственная сила, в горно-заводской промышленности как трудовой предмет и резервуар сырья и при всяческой общественной деятельности как ее базис и условие.

Ввиду особого значения земли для развития всего общества, как основы всего нашего природного богатства, — что требует, чтобы весь земельный фонд был использован планомерно в интересах пропорционального развития всего нашего общества и всех его народно-хозяйственных отраслей при полном уважении единства общеобщественных и отдельных интересов, — землю можно разбить на категории как предмет права собственности или как предмет пользования, но прежде всего и главным образом, согласно *целевому назначению ее отдельных частей*.

Одним из решающих критериев при категоризации земли является, таким образом, *целевое назначение отдельных частей территории (земельных участков)*, т. е. *хозяйственная или же иная общественная цель их использования*, которое детерминирует иные земельные правовые отношения, связанные с отдельными категориями земельных участков. Эта цель, т. е. определенный способ использования земли, определяет в социалистическом обществе государственный орган, охраняющий общеобщественный интерес в его единстве с интересом группы и отдельных лиц. Необходимость общеобщественной регламентации вытекает, во-первых, из исключительного значения земли для развития общества, во-вторых, из возможности использования той же земли для разных целей, в-третьих, из необходимости гармонического решения вопроса об использовании определенной территории.

В этом смысле территория состоит из разных категорий участков одинако-

вого и вместе с тем отличающегося от других участков земли целевого назначения, объединенных не по площади (хотя и такое объединение не исключено, что, однако, не является решающим вопросом), а по одинаковому целевому назначению, которое вызывает одинаковую систему правовых отношений, обеспечивающих реализацию определенной хозяйственной цели.

Право и обязанность государства определить хозяйственное назначение отдельных частей территории вытекают у нас не из права собственности государства, а из его *хозяйственно-организаторской функции*, из общественно объективно данной необходимости обеспечить как можно эффективнее использование всей земли и природного богатства в совершенном согласии разнородных общеобщественных, групповых и личных интересов и всех элементов, составляющих гармоническое территориальное единство. В этом направлении по отношению к земле в государственной собственности проявляется единство власти и собственности.

Целевой категоризацией отдельных частей государственной территории мы обозначаем их хозяйственное назначение как предмет особых институтов пользования и ими детерминированных и эту цель обеспечивающих других земельно-правовых отношений.

Целевая категоризация земли детерминирует, таким образом, права и обязанности:

1. ее пользователей (собственников) использовать данную категорию для определенной цели, или же терпеть ее пользование и другими пользователями,

2. государственных органов и организаций (например, принудительно отчуждать для определенных целей, производить агрохимическое испытание земли, обеспечить обработку сельскохозяйственной земли, производить геологическое исследование и т.п.),

3. социалистических организаций и отдельных лиц, как пользователей и иногда и собственников соседних или других близко лежащих участков земли (например, обязанность воспрепятствовать экскаляциям),

4. более подробно неспецифицированных организаций и лиц (например, правомоченных на осуществление права охоты, на вступление на чужие земельные участки и т.п.).

Система целевой категоризации земли согласно целевому назначению ее частей бывает разной на отдельных этапах развития общества. Определяющим является вопрос, какие хозяйственные цели являются решающими.

По действующему в настоящее время законодательству наиболее важную комплексную классификацию производит закон № 22/1964/СЗ и объявление № 23/1964/СЗ об учете недвижимостей, которые с 1 апреля 1964 года заменили, но в сущности не изменили действующих до сего времени директив Центрального управления геодезии и картографии № 154/1957 ООП об обозначении видов земельных участков для целей единого учета земли и для целей выполнения обязанностей по поставкам и закупкам сельскохозяйственных продуктов. Но это не значит, что эта система учета отражает верную картину всех категорий земли, с которыми связаны особые юридические институты пользования.

На 31 декабря 1963 года территория государства делилась на сельскохозяйственную (56,6 %) и несельскохозяйственную (43,4 %) землю.

Сельскохозяйственная земля далее делится на пахотную землю (40 % всей территории), хмельники (0,1 %), виноградники (0,2 %), сады (1,7 %), интенсивные фруктовые сады (0,4 %), луга (8,1 %), пастбища (6,1 %).

Несельскохозяйственная земля делится на лесную землю (34,6 % всей терри-

тории), водные площади (1,5 %), застроенные площади (1,5 %), неплодородные площади (1 %), так называемые остальные площади, которые охватывают складочные и цеховые площади, участки земли, предназначенные для добычи минералов на поверхности, для хранения побочных продуктов при добыче минералов, для целей обороны, здравоохранения, физического воспитания и дачного отдыха, далее, охраняемые территории, государственные заповедники и культурные памятники, парки и декоративные сады и т.д. (4,8 %).

С категоризацией территории на несельскохозяйственную и сельскохозяйственную землю и с ее внутренним подразделением связан непосредственно вопрос, какие характерные свойства требуются для того, чтобы определенная земля была таким образом обозначена. Нет сомнений, что решающими будут, с одной стороны, *природные условия*, и, с другой стороны, общественно—экономические отношения.

При целевой категоризации земли, таким образом, чем дальше, тем больше проводится *волевой элемент*, воля общества и человека, познающего законы развития общества и руководящегося необходимостью создать на территории, на которой он живет, гармоническое целое, удовлетворяющее его потребностям. Использование земли для всесторонних потребностей общества требует, чтобы включение земли в ту или иную категорию не понималось статично, как определенное явление, природой или истекшим развитием раз и навсегда данное и созданное и человеком только регистрированное. Общественный интерес требует, чтобы *были осуществлены необходимые изменения*.

В этой связи необходимо упомянуть о законе № 48/1959 СЗ об охране сельскохозяйственного земельного фонда, т.е. не об охране сельскохозяйственной земли.

В рамках совокупного понятия „несельскохозяйственная земля“ исключительное значение имеет *лесная земля и водные площади*. Сельское хозяйство, лесное и водное хозяйства составляют определенное диалектическое единство и подвергающееся взаимному влиянию гармоническое целое.

Общественной значимости указанных двух категорий земли отвечает и полный комплекс правовых предписаний, регулирующих касающиеся их общественные отношения. Таковыми являются: закон № 166/1960 СЗ и объявление № 17/1961 СЗ о лесах и лесном хозяйстве и закон № 11/1955 СЗ (в редакции закона № 12/1959 СЗ и объявления № 13/1959 СЗ) о водном хозяйстве, и распоряжение № 14/1959 СЗ, которым настоящий закон проводится в жизнь.

Классификация земельных участков несельскохозяйственной земли и площадей является недостаточной. Например, у нас нет точного учета *строительных участков земли*.

Для развития нашего народного хозяйства исключительное значение в интересах укрепления нашей сырьевой базы имеют открытие, добыча и использование *минерального богатства*.

Наиболее значительными предписаниями являются закон № 41/1957 СЗ об использовании минерального богатства (горный закон), объявление № 260/1957 ООП, содержащее нормы о выемочных пространствах. Выемочные пространства, которые учитываются в так наз. книге выемочных пространств, введенной Государственным горнозаводским управлением, должны учитываться и в едином учете земли.

То, что было сказано о минералах, имеет соответствующую силу и в отношении *торфа*, который, однако, минералом не является. Общественные отно-

шения к торфяникам регулирует законное мероприятие президиума Национального Собрания № 61/1956 и объявления № 151/1957 ООП о добыче торфа.

Особую целевую категорию земли составляют участки земли, служащие *транспорту*. Каждый вид транспорта имеет свои особенности, которые необходимо учитывать. Я имею в виду в особенности участки земли, предназначенные для железнодорожного транспорта, шоссейного транспорта и авиотранспорта, а также для городской транспортной сети.

Подразделение несельскохозяйственной земли на лесные участки, водные площади, строительные участки земли, выемочные пространства минералов и торфа и транспортные участки земли в главных чертах исчерпывают отдельные категории несельскохозяйственной земли, служащей главным хозяйственным целям.

Но существуют и участки земли с иным целевым назначением, чем использование с определенной хозяйственной целью.

Я имею в виду прежде всего участки земли, служащие для *обороны государства*, далее, участки земли, имеющие своей целью обеспечить определенные здравоохранительные требования, или служащие *физическому воспитанию и дачному отдыху*, или *другим культурным целям*. В эту категорию можно включить, например, и участки земли, служащие охране и использованию природных источников, а также и охране природных и важных культурных ценностей.

Summary

It is a consequence of the economic and political importance of land, that it represents also the object of investigation of social sciences and in the first place of the science of State and of Law in general and especially of the science of land law. These sciences however do not examine land from the point of view of its substance and its qualities, but the object of their investigation are *social relations* connected with it. The social relations in question are determined by the given social and economic formation, but also by certain characteristic qualities of the land; in agriculture and in forestry the land constitutes a means of production and a force of production, in mining industry it represents the labour object and a permanent stock of raw-materials and as far as the whole social activity is concerned, land constitutes its base and condition.

Because of the special importance of land for the development of the entire society, land being the basis of all our natural resources, it is necessary that the whole land fund should be utilized in a planned way and in the interest of a proportional development of our entire society and of all its economical branches, under the condition of respecting fully the unity existing between the interests of the society and the particular interests; land can be therefore classified as object of the right of ownership or as object of institutes of use, but principally according to the *specific appointment of its individual parts*.

One of the decisive criteria for the classification of land is the designation of the *individual parts of the territory (land)*, that means the *economic or some other social purpose of their exploitation*, which determines different land law relations connected with the different categories of land. The purpose in question, that is a certain mode of the exploitation of the land, is determined in a socialist society

by State organs which protect the interest of the whole society in its unity with group and individual interests. The necessity of the regulation of this question by the whole society, results from the extraordinary importance of land for the development of society, from the possibility of utilizing the same land for different purposes and from the necessity to find a harmonious solution to the problem of the utilization of a given space.

In that sense the territory is composed of different categories of land having the same specific designation, which is different from the designation of lands of all the other categories, that means of lands united not in space (even if such a unification is not excluded, this however being not the decisive point) but by their designation which is the same and determines the same system of legal relations securing the completion of a certain economic purpose.

The right and the duty of the State to determine the economic appointment of individual parts of the territory does not result in this country from the right of ownership of the State, but from its *economical and organizational function*, from the socially determined objective necessity to secure the most effective exploitation of all the land and of all natural resources, in complete harmony of the heterogeneous social, group and personal interests and of all elements which constitute the harmonious unity of the territory.

The designation of the land determines thus the rights and the duties:

1. of its users (proprietors) to utilize the given territory for a certain purpose, or to sustain the utilization of it also by other users,

2. of State organs and organizations (f.i. to expropriate lands for certain purposes, to effect agrochemical tests of the land, to secure the cultivation of farm land, to effect geological researches etc.),

3. of socialist organizations and individuals as users, and also as owners of adjoining or other near lands (f.i. the duty to prevent exhalations),

4. organizations and persons nearer not specified (f.i. of subjects authorized to make use of the right of gamekeeping, or authorized to intrude etc.)

The system of the classification of the designation of land according to the specific appointment of its parts differs at the different stages of development of the society and depends on what is regarded as being the decisive economic aim.

According to the actual legal situation, the most important complex classification is implemented by the Act. No. 22/1964 and the Decree No. 23/1964 concerning the Evidence of Immovables which substituted from the 1st of April 1964, without having changed them in any substantial way, the Instructions of the Central Administration of Geodesy and Carthography No. 154/1957 Official Gazette, concerning the designation of categories of land for the purposes of a unified evidence and for the purposes of the delivery obligations and the purchase of agricultural products. This does not imply that the system of evidence in question would give a true picture of all the categories of land to which are connected special legal institutions of use.

To the date of the 31st of December 1963 the territory of the State was divided into farm land (56,6 %) and non farm land (43,4 %).

Farm land is further divided into arable land (40 per cent of the whole territory), hopfields (0,1 %), vineyards (0,2 %), gardens (1,7-), intensively cultivated orchards (0,4 %), meadows (8,1 %), pastures (6,1 %).

Non farm land is divided into forest land (34,6 % of the whole territory), water surfaces (1,5 %), built-up areas (1,5 %), sterile areas (1 %), the so called „other land“ which include storage and workshop areas, land assigned to open-cast extraction of

minerals, to the stockage of residual products of mineral mining, to purposes of national defence, of the health service, of gymnastics and recreation, further protected areas, state natural reservations and cultural values, parks and embellishing gardens e.t.c. (4,8 %).

The classification of territory based on the distinction between farm and non farm land and the internal classification within these two categories of land, are immediately related to the question what characteristic features determine that a given land is classified as belonging to a certain category. Undoubtedly, at the one hand the *natural conditions* will be decisive, at the other hand *the social and the economical ones*.

More and more, as far as the designation of land is concerned, the *voluntary element*, is asserted that means the society recognizes the laws of social development and creates out of the territory where it lives a harmonious entity which would satisfy all its needs. The utilization of the territory for all the needs of the society necessitates that the designation of land according to one or the other category should not have a static character of a phenomenon given once and forever by nature or by the standing development and only registered by men. The interest of the whole society requires that *necessary changes should be effected*.

In this connection it is necessary to mention the act No. 48/1959 of the Collection of Laws concerning the protection of agricultural land *fund*.

Within the global category of „non farm land“ an extraordinary importance is attached to *forest land and water surfaces*. Agricultural, forest and water economy represents a certain unity and a harmonious entity with mutual interacting influences.

To the social importance of the mentioned two categories of land correspond also legal rules among them the Act No. 166/1960 C. of L. and the Notice No. 17/1961 C. of L. concerning forests and forest economy, as well the Act No. 11/1955 C. of L. (in the wording of the Act. No. 12/1959 C. of L.) and the Notice No. 13/1959 C. of L.) concerning water economy and the Decree No. 14/1959 C. of L. which implements the act in question.

The classification of non farm lands and surfaces is not sufficient. We lack for instance an exact evidence of *building sites*.

For the development of our national economy and the exploitation of our raw material basis, the disclosure, the extraction and the exploitation of *mineral resources* is of extraordinary importance.

The most important regulations in this respect are the Act. No. 41/1957 C. of L. concerning the exploitation of mineral resources (Mining Act) and the Notice No. 260/1957 Official Gazette. The mining territories, registered in the so called Register of mining territories, administered by the State Board of Mines, should also be recorded in a unified evidence of the land.

What has been said about minerals, is adequately true also for *turf*, which is however not a mineral; the social relations in question are regulated by the Legal Measure No. 61/1956 C. of L. and by the Notice No 151/1957 Official Gazette, concerning the extraction of turf.

A special specific category of land constitutes by land serving for purposes of *transportation*. Every kind of transportation has its peculiarities which must be taken into account; I have principally in mind land, appointed for railway, road and air transportation, as well as for the municipal transport network.

There exists however also land, the designation of which is other than *exploitation* for economic purposes.