



## STANOVISKO K POSTUPU PŘI PŘEVODU POZEMKŮ POD SILNICÍ Z POHLEDU ŘÁDNÉHO HOSPODAŘENÍ

### Úvod – výchozí situace a vymezení předmětu právního stanoviska

Zpracovatel poskytl městu Lázně Bohdaneč právní služby (včetně přípravy souvisejících návrhů smluv) týkající se sporného vlastnictví pozemků pod tělesem silnice č. I/36. Tyto pozemky jsou dle katastru nemovitostí vlastnictvím města, dle názoru Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, a shodně i dle názoru zpracovatele tohoto stanoviska (učiněného na základě ověření dostupných podkladů ve spolupráci s městem i katastrálním úřadem) však došlo k chybnému zápisu vlastnictví na základě zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, když tento zákon na dotčené pozemky neměl být aplikován (v podrobnostech níže). S ohledem na tuto skutečnost je připravováno narovnání těchto sporných vlastnických vztahů formou souhlasného prohlášení o vlastnickém právu ve vztahu k daným pozemkům, přičemž ochrana souvisejících práv města týkajících se inženýrských sítí města zasahujících do těchto pozemků bude zajištěna smlouvami o zřízení služebností inženýrských sítí.

**Předmětem tohoto právního stanoviska je k žádosti města zodpovězení otázky, zda výše popsané řešení, tzn. formální změna vlastnického práva k daným pozemkům na základě souhlasného prohlášení stran (města a státu) není v rozporu se zákonnými povinnostmi města, zejména s povinností a odpovědností tzv. řádného hospodáře.**

V této otázce zastává zpracovatel následující stanovisko.

### Právní posouzení

Podle § 1 zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, platí, že „Do vlastnictví obcí dnem účinnosti tohoto zákona přecházejí věci z vlastnictví České republiky, k nimž ke dni 23. listopadu 1990 příslušelo právo hospodaření národním výborům, jejichž práva a závazky přešly na obce a v hlavním městě Praze též na městské části, pokud obce a v hlavním městě Praze též městské části s těmito věcmi ke dni účinnosti tohoto zákona hospodařily.“

Na dotčených pozemcích pod tělesem silnice č. I/36 se již před účinností zákona č. 172/1991 Sb. nacházela silnice I. třídy, jejíž správa nepříslušela Městskému národnímu výboru Lázně Bohdaneč ani městu Lázně Bohdaneč. Z tohoto důvodu na předmětné pozemky nedopadá citované ustanovení § 1 zákona č. 172/1991 Sb., když nedošlo k naplnění zákonných podmínek přechodu vlastnictví na město vzhledem k neexistenci práva hospodaření národního výboru, jakož i vzhledem k tomu, že město s danými nemovitostmi ke dni účinnosti zákona ani fakticky nehospodařilo. Je totiž skutečností, že podmínka spočívající v právu hospodaření národními výbory je soudy vykládána dle reálných skutkových okolností v tom smyslu, že je třeba ověřit skutečné hospodaření a nikoli jen formální oprávnění. Srov. k tomu náleze Ústavního soudu sp. zn. II.ÚS 2599/16 ze dne 23. 5. 2017:

*„K přechodu majetku z vlastnictví státu do vlastnictví obce bylo podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů, třeba nejen existence vlastnického práva státu a formální existence práva hospodaření svědčící národním výborům, jejichž práva a povinnosti přešly na obce, ale též podmínka, aby obce s takto definovaným majetkem ke dni účinnosti citovaného zákona reálně hospodařily.“*

Lze tedy souhlasit s tím, že zápis vlastnictví k daným pozemkům ve prospěch města byl v minulosti proveden chybně. **Je-li tomu tak, pak z povahy věci nemůže náprava této chyby (např. ve formě změny zápisu vlastnictví na základě souhlasného prohlášení stran) představovat protiprávní postup**, a to ani z pohledu postavení města jako veřejnoprávní korporace nakládající s veřejným majetkem. Jinak řečeno, pokud se město nikdy nemělo stát vlastníkem daného nemovitého majetku (pozemků) a nikdy s těmito pozemky jako vlastníkem ani nenakládalo (neinvestovalo do nich apod.), nedopustí se porušení (jakýchkoli) svých zákonných povinností tím, že tuto skutečnost uzná a bude se podílet na narovnání sporného (resp. chybného) právního stavu. Bylo by absurdní až nemravné argumentovat v tom smyslu, že je-li město dle katastru nemovitostí vlastníkem pozemků, mělo by trvat na tom, že tyto pozemky – jejichž vlastníkem se nikdy stát nemělo – státu prodá (v důsledku by realizace tohoto postupu znamenala pouze změnu charakteru „bezdůvodného obohacení“ z formy naturální do formy peněžní a nelze očekávat, že by stát, podléhající rovněž veřejnoprávním pravidlům hospodárného nakládání s veřejným majetkem, na takové řešení přistoupil).

**Proto jedinou myslitelnou variantou, která by mohla zpochybnit výše popsané a aktuálně připravované řešení, je možnost vydržení daných pozemků městem** (tj. jejich nabytí do vlastnictví na základě vydržení). Ostatně i Ústavní soud ve výše citovaném nálezu konstatoval, že „Podle ustanovení § 130 a § 134 č. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění do 31. 12. 2013 platilo, že vlastnické právo vydržením mohl nabýt jen oprávněný držitel, měl-li nemovitou věc nepřetržitě v držbě po dobu 10 let. (...) Pokud se město chopilo držby předmětných pozemků již v roce 1991 a sama Česká republika je v (posléze nesprávném) právním hodnocení věci utvzovala, je nutno uzavřít, že město předmětné pozemky nabylo vydržením, když od okamžiku, kdy se k nim chovalo jako vlastníkem, vycházelo z podmínek zakotvených zákonem č. 172/1991 Sb. Je přitom třeba vycházet i ze smyslu zákona č. 172/1991 Sb., kterým bylo navrácení historického majetku obcím.“

Je však třeba uvést, že citovaný závěr Ústavního soudu dopadá na odlišnou skutkovou situaci, kdy Ústavní soud akcentoval citovaný fakt, že **stát dotčenou obec sám svým jednáním utvrdil v jejím přesvědčení o vlastnictví sporných pozemků** („...a jeho dobrou víru v to, že je jejich vlastníkem, utvrzoval rovněž žalující stát, neboť v kupní smlouvě uzavřené dne 4. 11. 1996 deklaroval, že pozemky zastavěné domem ve vlastnictví Stavebního bytového družstva zůstávají v obecním vlastnictví. Proto okresní soud dovodil, že uplynutím desetileté vydržecí doby, jež počínala běžet od října roku 1991, kdy se stěžovatel ujal držby pozemků a ta nebyla ze strany žalobkyně nijak rušena, stěžovatel k nim nabyl vlastnické právo vydržením...“, srov. výše uvedený náleze Ústavního soudu). Naproti tomu ve zde řešeném případě nic nenasvědčuje tomu, že by město Lázně Bohdaneč s předmětnými pozemky reálně nakládalo z pozice (domnělého) vlastníka, resp. že by se za takového vlastníka skutečně považovalo (k takovému přesvědčení o vlastnickém právu, jež by mělo postačovat k prokázání splnění podmínek vydržení v soudním sporu, nestačí dle názoru zpracovatele pouhý fakt, že město je zapsáno jako vlastník v katastru nemovitostí, popř. že dotčené pozemky jsou vedeny v účetní evidenci města apod.).

**Na výše uvedeném závěru dle názoru zpracovatele nic nemění ani institut tzv. mimořádného vydržení dle nového občanského zákoníku.** Podle jeho ustanovení § 1095 dochází k vydržení po uplynutí dvojnásobně dlouhé doby, než jaké je jinak zapotřebí; dvojnásobně dlouhá doba je zde nutná zejména z toho důvodu, že držitel nemusí prokazovat právní důvod, na kterém se jeho držba zakládá, tj. držba nemusí být řádná. Jediný znak držby nutný k tomu, aby mohlo dojít k mimořádnému vydržení, je poctivost držby. S pomocí mimořádného vydržení tak lze poskytnout ochranu faktickým stavům, jejichž základ je sice pochybný nebo sporný, ale kde tvrzené nebo domnělé vlastnictví trvá značně dlouhou dobu. Jedná se např. o situace, kdy někdo drží nemovitou věc, ale není s to dokázat svůj vlastnický titul proti tomu, kdo jeho vlastnictví popírá, kdy byl převeden pozemek o chybně stanovené (větší) výměře, než je výměra skutečná apod. Podle § 3066 občanského zákoníku se do *mimořádného vydržení se započte i doba, po kterou měl držitel, popřípadě jeho právní předchůdce, věc nepřetržitě v držbě přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, tato doba však neskončí dříve než uplynutím dvou let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, jde-li o věc movitou, a pěti let, jde-li o věc nemovitou.* Z toho tedy vyplývá, že trvala-li držba již před nabytím účinnosti nového občanského zákoníku, pak dojde k mimořádnému vydržení nemovité věci nejdříve k 1. 1. 2019.

Podmínkou mimořádného vydržení, jak uvedeno, je tzv. poctivá držba. Poctivým držitelem je ten, který má z přesvědčivého důvodu za to, že mu náleží právo, které vykonává. Podle rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 2919/2000 je poctivým držitelem osoba, jež při běžné opatrnosti, kterou lze na každém požadovat, nemá a nemůže mít pochybnosti o tom, že jí právo náleží. K poctivosti držby přitom nestačí pouze subjektivní přesvědčení držitele, že nabyl určitého práva, ale je také nutné, aby se jeho dobrá víra opírala o omluvitelný skutkový či právní omyl. Vzhledem k tomu, že město bylo zapsáno jako vlastník předmětných pozemků v důsledku pochybení státu, resp. jeho orgánů, nelze obecně poctivost jeho držby v intencích citovaných předpokladů vyloučit. **Podstatné ovšem je, že v daném případě nejsou vůbec splněny předpoklady držby jako takové (příčemž držba je základním předpokladem vydržení).** Stále totiž platí, že „*Držitelem je ten, kdo vykonává právo pro sebe*“ (§ 987 nového občanského zákoníku),

a že poctivý držitel je ten, kdo má z přesvědčivého důvodu **za to, že mu náleží právo, které vykonává** (srov. § 992 odst. 1 nového občanského zákoníku). Rovněž dle předchozího občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. platilo, že „*Držitelem je ten, kdo s věcí nakládá jako s vlastní nebo kdo vykonává právo pro sebe.*“

Lze tedy zopakovat, že pokud město reálně nikdy s danými pozemky nehospodařilo, neinvestovalo do nich apod., a posléze vyvstala sporná otázka vlastnictví dotčených pozemků na základě žádosti státu o narovnání těchto sporných vztahů, pak nelze učinit závěr, že město se na základě vydržení již stalo vlastníkem těchto pozemků. V případném soudním sporu by město muselo konkrétně splnění podmínek vydržení prokázat, přičemž **k takovému soudnímu sporu není opodstatněný důvod v situaci, kdy město samo nehodlá názor státu rozporovat a naopak má z relevantních důvodů (viz dále) zájem na tom, aby k narovnání daných vztahů došlo.**

I kdyby však neplatilo výše uvedené a město by mělo relevantní důvody považovat se za vlastníka dotčených pozemků na základě jejich vydržení, **neznemožnilo by to zákonnou možnost převést pozemky na stát souhlasným prohlášením, tzn. bezúplatně.** Tento postup by tedy nepředstavoval porušení zákonných povinností města v oblasti hospodaření s veřejným majetkem, neboť na straně města lze identifikovat k tomuto postupu **relevantní a legitimně obhajitelný důvod.** Tím je snaha dosáhnout omezení či zákazu kamionové dopravy na dotčené silnici procházející městem, přičemž za tímto účelem probíhají dle dostupných informací jednání o převodu silnice za státu na Pardubický kraj; jednou z podmínek realizace převodu mezi těmito potenciálními smluvními stranami je přitom právě narovnání sporných vlastnických vztahů k pozemkům pod silnicí. Tento důvod je (vzhledem k dlouhodobým a často medializovaným problémům s kamionovou dopravou ve městě) – v kombinaci s faktem, že město dané pozemky (zastavěné silnicí, popř. zastávkami hromadné dopravy) nevyužívá ani nemůže využívat, tedy je nepotřebuje – sám o sobě dostatečným důvodem k tomu, aby město přistoupilo k narovnání vlastnických vztahů formou souhlasného prohlášení.

Podle ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích musí být majetek obce využíván hospodárně a účelně v souladu se zájmy obce a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Uvedené ustanovení dále uvádí povinnost obce pečovat o zachování a rozvoj svého majetku, současně však také stanoví, že **není porušením těchto povinností, pokud obec nakládá s obecním majetkem z důvodu jiného důležitého zájmu obce, který je současně řádně odůvodněn.**

Zmínit lze v této souvislosti i relevantní judikaturu; např. v rozhodnutí ze dne 20. července 2016, sp. zn. 52 A 32/2016, Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, uvedl následující: „*Obec není povinna při prodeji nemovitého majetku vždy upřednostnit ekonomicky nejvýhodnější nabídku a může v mezích § 38 a § 39 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, rozhodnout, že určitou nemovitou věc prodá i za cenu nižší než obsaženou v nejvyšší nabídce reagující na zveřejněný záměr, pokud má za to, že to je v jejím zájmu, resp. v zájmu občanů obce. Takový postup je ovšem nutno odůvodnit, a to způsobem odpovídajícím okolnostem konkrétního případu.*“ Citovaný judikát se sice vztahuje k prodeji majetku obce, lze jej však tím spíše vztáhnout k bezúplatnému převodu poměřovanému hlediskem hospodárnosti.

S ohledem na výše uvedené lze doporučit, aby rozhodování zastupitelstva města o sepsání souhlasného prohlášení bylo výslovně odůvodněno výše popsáním (eventuálně i jiným) důležitým zájmem města na vyřešení problému kamionové dopravy ve městě. Podmínka odůvodněnosti majetkové dispozice (např. při odchylce od ceny obvyklé) není v praxi vykládána nezbytně ve smyslu formálního vyhotovení „odůvodnění“, nýbrž věcně, tj. ve smyslu **objektivní existence důvodů (odůvodnitelnosti) známých rozhodujícím představitelům obce v době rozhodnutí** (takové důvody mohou vyplynout např. z podkladových materiálů pro rozhodování zastupitelstva apod.). Např. Ministerstvo vnitra ve svém metodickém materiálu k dispozicím s obecním majetkem uvádí, že „...otázkou je, zda soudy přistoupí k tomuto důvodu neplatnosti tak, že pouhé formální nezaznamenání odůvodnění již bude samo o sobě důvodem pro neplatnost smlouvy, byť by objektivně důvod v době rozhodování existoval a zastupitelé o něm věděli, nebo bude dána jen v případě absolutní neexistence relevantního důvodu pro odchylku (či neseznámení zastupiteli s nimi), nikoli jen pro opomenutí tento důvod formálně zaznamenat.“, a dospívá v této otázce k názoru, že „Pojetí neplatnosti novým občanským zákoníkem by spíše slušel přístup uvedený na druhém místě...“. (Srov. Metodické doporučení č. 7.2 - Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích, s. 38). **Přesto bude vhodné konkrétní důvody i výslovně zachytit v usnesení zastupitelstva, kterým bude o dané věci rozhodnuto.**

## Závěr

S ohledem na výše uvedené skutečnosti zastává zpracovatel k položené otázce právní názor, že sepsáním souhlasného prohlášení, na jehož základě bude k dotčeným pozemkům pod silnicí č. I/36 zapsáno v katastru nemovitostí vlastnické právo státu (místo dosavadního zápisu svědčícího městu Lázně Bohdaneč), neporuší město zákonnou povinnost hospodárného nakládání s veřejným majetkem.

**Usnesení zastupitelstva města, kterým bude o této dispozici rozhodováno, doporučuje zpracovatel výslovně odůvodnit důležitým zájmem města (jeho občanů) na řešení problému kamionové dopravy ve městě.**

*Poznámka: Závěrem zdůrazňujeme, že podané právní stanovisko vychází z odborných znalostí a z právního přesvědčení zpracovatele, nejde však o stanovisko závazné, a to i s ohledem na to, že interpretace předmětných právních norem není vždy jednotná a vývoj judikatury i doktrinárních názorů není ukončen. Rozhodnutí o konkrétní realizaci předmětných právních norem zůstává proto plně v odpovědnosti objednatele, když respektujeme, že ne vždy a všemi musí být zde vyslovené právní názory sdíleny.*

V Pardubicích dne 5. února 2019

**Mgr. Lukáš Rothanzl**, vedoucí advokát