

**I. KAPITOLA**  
**POJEM POZEMKOVÉHO**  
**VLASTNICTVÍ**

- 1. Pozemkové právo**
- 2. Pozemkové vlastnictví – vymezení pojmu**
- 3. Pozemkové vlastnictví státu, krajů a obcí**
- 4. Pozemek, parcela a půda**
- 5. Součást věci**
- 6. Příslušenství věci**
- 7. Věcněprávní instituty zatěžující pozemek**
- 8. Výjimky ze zásady *superficies solo cedit***
- 9. Přejícná ustanovení**

# Díl 1. Pozemkové právo

Pozemkové právo je pedagogickou disciplínou vyučovanou na právnických fakultách České republiky, jakož i samostatným vědeckým odvětvím, zabývajícím se stručně řečeno soukromoprávní a veřejnoprávní regulací pozemků. Vedle toho lze pozemkovým právem rozumět soubor soukromoprávních i veřejnoprávních norem, které regulují vlastnická a jiná práva k pozemkům.<sup>1</sup>

Důvod, proč státy přistupují k zvláštní právní regulaci pozemků a proč se na pozemky tradičně zaměřuje právní nauka, spočívá v tom, že pozemky se v obecné rovině odlišují od ostatních předmětů tohoto světa v několika podstatných rysech:

- a) pozemků, které v souhrnu tvoří zemský povrch (popř. území státu), je omezené množství; lze sice zvětšovat jejich počet prostřednictvím dělení pozemků, jejich celková výměra se však neztvětší,
- b) pozemky v dnešní době hrají zásadní roli pro lidskou aktivitu, uspokojování jejich potřeb a zájmů,
- c) pozemky jsou již zásadně vlastnický rozdělené,
- d) pozemky jsou nezničitelné, lze však zhoršit či zlepšit jejich kvalitu,
- e) pozemky jsou polyfunkční, neboť mohou sloužit různým účelům a více subjektům současně,
- f) pozemky jsou jednou ze základních složek životního prostředí (Pekárek 2015, s. 11 a násl., Drobník 2010, s. 11 a násl.).

Zvláštní právní regulace týkající se pozemků není výdobytkem až moderní doby, naopak historicky od starověku lze nalézt řadu právních norem, úředních a soudních rozhodnutí, která dopadala na pozemky, na

---

<sup>1</sup> Někteří autoři hovoří přímo o tom, že pozemkové právo je samostatným právním odvětvím (srov. Pekárek 2015, s. 13–23); tuto problematiku ponecháváme stranou, když se zaměřujeme především na praktické aspekty pozemkového práva, pozemkového vlastnictví obzvláště.

vlastnické vztahy k nim a na jejich užívání.<sup>2</sup> Specifika spočívala zejména v otázce, kdo může být vlastníkem pozemků, v nejrůznějších omezeních (například dříve stanovovaný maximální rozsah půdy na občana) a dalších zvláštnostech (například v otázce evidence pozemků a v jejich specifickém nabývání). Byť některé regulace se zdají být přežitkem (například socialistická nauka o více druzích vlastnictví), řada z nich i nadále trvá (například již zmíněná úprava nabývání vlastnického práva, daňová regulace) a další specifická ustanovení postupem času přibývají a nepochybně přibývat nadále budou.<sup>3</sup>

Pozemkové právo věnuje širokou pozornost úpravě vlastnického práva k pozemkům, konkrétně odlišnostem oproti úpravě vlastnického práva k jiným věcem, namátkou lze uvést specifika nabývání a pozbývání vlastnictví či střet vlastnických práv více vlastníků, jako je tomu kupříkladu v rámci úpravy sousedských práv. Dále se pozornost zaměřuje na užívací vztahy k pozemkům, zejména na instituty nájmu (§ 2201 a násl. obč. zák.) a pachtu (§ 2332 a násl. obč. zák.), na užívání pozemků bez spravedlivého důvodu, tj. problematiku bezdůvodného obohacení (§ 2991 a násl. obč. zák.) či na problematiku náhrady škody vzniklé na pozemcích (§ 2991 a násl. obč. zák.).

Pozemkové právo se rovněž zabývá regulací veřejnoprávní. Zde je pozornost věnována nejrůznějším omezením vlastníka a od něj odvislých osob při nakládání s pozemky, zejména otázkám obecného užívání pozemků, problematice tzv. legálních věcných břemen či veřejnoprávních omezení vlastnického práva. V této souvislosti je třeba zmínit problematiku evidence pozemků prostřednictvím katastru nemovitostí a případně i daňovou problematiku (daň z nemovitostí, daň z převodu nemovitostí, poplatky za zhodnocení pozemku etc.).

Řada předpisů v oblasti pozemkového práva má hybridní povahu, když obsahuje jak normy soukromoprávní, tak i normy veřejnoprávní (například

<sup>2</sup> V této souvislosti lze poukázat například na zákon dvanácti desek, který kodifikoval římské obyčejové právo; v něm je obsažena norma upravující odlišně vydržecí dobu pro věci nemovité oproti ostatním věcem (srov. Kincl, Urfus, Skřejpek 1997, s. 175.; *The Laws Of The Twelve Tables*. Constitution Society [online]. Dostupné z: [http://www.constitution.org/sps/sps01\\_1.htm](http://www.constitution.org/sps/sps01_1.htm)).

<sup>3</sup> Například v současnosti probíhají snahy o ústavní zakotvení ochrany vody a půdy v důsledku změn klimatu a sucha a o následnou zvláštní právní regulaci v této oblasti (zejm. Sněmovní tisk č. 508. 8. volební období a Sněmovní tisk č. 526. 8. volební období).

problematika vyvlastnění<sup>4</sup>); v rámci právní aplikace si tak nelze vystačit toliko s informací o obecné povaze předpisu, nýbrž je třeba interpretovat každé ustanovení zvláště při zohlednění jeho systematického zařazení.

---

<sup>4</sup> Rozhodnutí o vyvlastnění se bezesporu považuje za akt mocenský (veřejnoprávní regulace), kdežto rozhodnutí o stanovení přiměřené náhrady se považuje za vydané v oblasti soukromoprávní (srov. § 28 zákona č. 184/2006 Sb., NSS 4 As 47/2003–125, Vlachová 2018, s. 105).

## Díl 2. Pozemkové vlastnictví – vymezení pojmu

Pozemkové vlastnictví je ústředním pojmem pozemkového práva. Samotný pojem vlastnictví (ani vlastnické právo) není v zákoně přesně vymezen, za takovou definici nelze považovat ani § 1011 obč. zák., podle něhož „vše, co někomu patří, všechny jeho věci hmotné i nehmotné, je jeho vlastnictvím“. Vlastnictví podle důvodové zprávy k § 1012 obč. zák. úzce souvisí s vlastnickým právem, neboť **vlastnické právo je označením subjektivního majetkového práva vlastníka k předmětu tohoto práva**, kdy tento předmět se označuje jako vlastnictví. Vedle označení předmětu vlastnického práva se však lze setkat s tím, že pojem vlastnictví se používá i v jiných souvislostech, a sice jako synonymum pro vlastnické právo, jakož i pro označení právního institutu upravujícího vlastnické právo. Pojem vlastnictví má více významů a v praxi se jen stěží bude prosazovat využití tohoto pojmu právě a jen pro účely označení předmětu vlastnického práva (Zuklínová in Dvořák, Švestka a kol. 2015, s. 27).

Přídavné jméno „pozemkové“ v sousloví „pozemkové vlastnictví“ pak vystihuje skutečnost, že předmětem vlastnického práva (tj. vlastnictvím) je pozemek coby samostatná věc v právním slova smyslu. Uvedené označení se v praxi užívá z toho důvodu, že pozemky se vyznačují řadou specifik, což se projevuje i zvláštní zákonnou regulací. To neznamená, že by na vlastnické právo k pozemkům nedopadala obecná ustanovení upravující vlastnictví, avšak tato ustanovení jsou modifikována již v samotném občanském zákoníku, ale i předpisy zvláštními, velmi často i veřejnoprávními.

Právní regulace vlastnictví je na národní úrovni<sup>5</sup> nejobecněji zakotvena v čl. 11 Listiny základních práv a svobod, v níž je každému zaručena ochrana jeho majetku, čemuž odpovídá povinnost státu vlastníka při pokojném

<sup>5</sup> Co se týče mezinárodní úrovně ochrany, lze poukázat například na dodatkový protokol č. 1 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod či čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie.

výkonu jeho vlastnického práva nerušit (negativní status), jakož i závazky pozitivní, zejména povinnost chránit majetek proti zásahům ze strany třetích osob a povinnost předcházet škodám na majetku (Bobek in Kmec, Kosař, Kratochvíl, Bobek 2012, s. 1248.). Na druhou stranu jsou již úpravou v Listině předvídána omezení vlastnického práva (viz čl. 11 odst. 3 a 4).<sup>6</sup>

Na zákonné úrovni je základní úprava vlastnictví obsažena v § 1011 a násl. obč. zák., která stanovuje základní obsah vlastnického práva. Na tuto obecnou úpravu navazuje řada dalších předpisů, která vlastnictví blíže upravuje v určitých dílčích aspektech, kupříkladu v problematice nabývání vlastnictví (zejm. katastrální zákon), pozbývání vlastnictví (zákon o odpadech) či užívání věci a braní si plodů z ní (lesní zákon, zákon o půdě, vodní zákon etc.). Nelze rovněž zapomenout na zvláštní regulaci nakládání s majetkem státu, krajů a obcí (viz dále).

Současná úprava vlastnického práva je postavena na tzv. syntetické koncepci, kdy zákonodárce nevyjmenovává jednotlivá oprávnění vlastníka, jak je charakteristické pro analytickou koncepci, nýbrž předpokládá, že **vlastník má neomezené právní panství nad věcí, může tedy vykonávat vše, co mu není zákonem zakázáno** (důvodová zpráva k § 1012 obč. zák., Zuklínová in Dvořák, Švestka a kol. 2015, s. 28 a násl.). Z tohoto obecného oprávnění pak lze dovodit jednotlivá dílčí oprávnění vlastníka pozemku, tedy zejména právo věc užívat a požívat (*ius utendi et fruendi*), právo věc držet (*ius possidendi*), právo s věcí právně disponovat (*ius disponendi*), právo věc opustit (*ius dereliquendi*) či právo věc zničit (*ius abutendi*).

Těmto právům absolutní majetkové podstaty koresponduje povinnost všech ostatních osob bez právního důvodu do vlastnického práva vlastníka nezasahovat. To znamená, že pokud vlastník užívá svou věc, **nikdo není oprávněn mu tuto věc odejmout či jej jinak při výkonu vlastnického práva rušit**.<sup>7</sup> Dojde-li k porušení této absolutní právní povinnosti, vzniká mezi vlastníkem a rušitelem relativní právní vztah, jehož obsahem je právo vlastníka domáhat se po rušiteli odstranění tohoto rušení,

<sup>6</sup> Zvláštní problematiku pak tvoří horizontální působení základních práv (tzv. *Dritt-wirkung*). K tomu viz např. Kosař in Kmec, Kosař, Kratochvíl, Bobek 2012, s. 8, Ivičič 2007, s. 21.

<sup>7</sup> V teorii se lze někdy setkat s tím, že mezi vlastníkem a ostatními osobami vzniká absolutní právní vztah, kdy vlastník má vůči ostatním osobám řadu práv vyplývajících z vlastnictví, ostatní osoby pak mají zásadně obecně stanovenou povinnost vlastníka při výkonu jeho vlastnického práva nerušit. Problematika absolutních právních vztahů je nicméně po desetiletí sporná nejen u nás, kdy řada autorů tuto koncepci pro její praktické důsledky odmítá (k tomu v podrobnostech viz Coufalík in *Dny práva 2017. Reforma civilního procesu*. 2018).

například právo na vrácení věci či právo domáhat se zdržení zásahu do vlastnického práva.<sup>8</sup>

Úprava vlastnictví neobsahuje pouze práva, nýbrž i určité **povinnosti vlastníka**. Došlo tak k překonání striktní liberální koncepce 19. století, kterou doplnila sociální funkce vlastnictví. V této souvislosti se obvykle hovoří o tzv. Hedemannově koncepci vlastnictví vyjádřené v čl. 11 odst. 3 věty první Listiny, podle níž vlastnické právo zavazuje; tím se zdůrazňuje **odpovědnost vlastníka vůči společnosti**. Z této sociální koncepce lze tedy dovodit určitá **omezení vlastnického práva**.

Vlastník se může v první řadě omezit ve svém vlastnickém právu dobrovolně sám či dohodou s jinou osobou, například pokud svou věc pronajme, propachtuje, zatíží služebností či zastaví. Reálný výkon vlastnického práva tím může být zásadně omezen, a to dokonce až do té míry, že vlastník nebude moci svou vlastní věc nijak užívat, zůstane mu toliko holé vlastnictví. Jestliže však tato právní závada odpadne, rozšíří se obsah vlastnického práva do původního obsahu; v této souvislosti se hovoří o tzv. elasticitě vlastnictví.

Vedle dobrovolného omezení vlastnického práva může dojít k **nucenému omezení prostřednictvím zákona**. V první řadě zákonodárce stanovuje výslovná omezení vlastnického práva, například omezení při nakládání s kulturními památkami dle zákona č. 20/1987 Sb.), omezení při nakládání s lesy (lesní zákon), omezení za účelem ochrany zemědělské půdy (zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon o hnojivech etc.), možnost vyvlastnění ve veřejném zájmu (zákon č. 184/2006 Sb.), odnětí či zabránění věci coby důsledek spáchání trestného činu či činu jinak trestného za účelem ochrany společnosti (zákon č. 40/2009 Sb.). Rovněž občanský zákoník stanovuje omezení vlastnického práva v rámci regulace sousedských vztahů (srov. § 1013 a násl. obč. zák.), kam spadá zejména problematika imisí, regulace převisů a podrostů či staveb na cizím pozemku. Poslední skupina omezení vlastnického práva je pak založena střetem vlastnického práva jednoho jedince a vlastnického či jiného ústavně zaručeného práva druhého jedince. Příkladem může být ochrana dobrověrného nabyvatele na úkor současného vlastníka věci (§ 984 obč. zák.).

Samotné **omezení vlastnického práva se podle Listiny člení do dvou kategorií**. První kategorií je **vnitřní omezení vlastnického práva upravené v čl. 11 odst. 3**, které stanovuje limity či meze výkonu vlastnického práva (typicky úprava sousedského práva). Jelikož však k ochraně některých významných hodnot ovšem nemusí vždy

<sup>8</sup> K ochraně vlastnického práva viz kapitolu č. V.



postačovat obecné stanovení mezi výkonu vlastnického práva, je proto nutno přistoupit k razantnějšímu kroku, kterým dojde k intenzivnějšímu zásahu do vlastnického práva a v nejzazším případě až k jeho vyvlastnění.<sup>9</sup> Možnost takto významného zásahu aprobejuje v obecné rovině **čl. 11 odst. 4 Listiny**, který stanoví **základní podmínky pro nucené omezení vlastnického práva**. Aby mohlo dojít k nucenému omezení vlastnického práva nebo přímo k vyvlastnění, musí existovat veřejný zájem ospravedlňující zásah do vlastnického práva. Takový zásah by měl být nezbytný, takže kýženého výsledku není možno dosáhnout jinak, a jen v potřebném rozsahu. Zásah do vlastnického práva musí rovněž být proveden na základě zákona a za náhradu.

Ačkoliv je teoreticky mezi oběma omezeními vlastnického práva rozdíl v tom, že omezení podle odst. 3 je omezením „vnitřním“ sloužícím k ochraně jiných vlastníků a obecných zájmů a omezení podle odst. 4 omezením „vnějším“ poskytujícím prospěch veřejnému zájmu (Kocourek, 2012, s. 19 a násl.; Kocourek, 2010, s. 195 a násl.), v praxi se od teoretického odlišování ustupuje, když judikatura spíše inklinuje k faktickému zkoumání toho, zda je vlastnické právo omezeno, zda je toto omezení provedeno na základě zákona, zda omezení sleduje legitimní cíl, a je tedy ospravedlnitelné. Pokud omezení ospravedlnitelné není, je takový zásah nepřipustný; pokud je omezení vlastnického práva ospravedlnitelné, zkoumá se, zda lze po vlastníkově spravedlivě požadovat, aby omezení strpěl bez náhrady, či s jejím poskytnutím. Náhrada přitom náleží jen v případě, kdy omezení dosáhne takové intenzity, že je zasažena samotná podstata vlastnictví (R 74/2013, NS 22 Cdo 3188/2012, 22 Cdo 3877/2012, Handrlíka 2014, s. 731 a násl.).<sup>10</sup>

**Věc nemůže být současně ve vylučném vlastnictví více osob** (bez ohledu na to, že by v katastru nemovitostí byl uveden duplicitní zápis vlastnického práva). Právní úprava toliko připouští, aby věc byla ve **spoluvlastnictví** (v nejširším slova smyslu):

- a) Může jít o **ideální podílové spoluvlastnictví**, kdy každý spoluvlastník vlastní ideální podíl na celé věci a jeho prostřednictvím vykonává svá práva k celé věci; žádnému ze spoluvlastníků nenáleží žádná konkrétní část společné věci (§ 1115 a násl. obč. zák.).

<sup>9</sup> Expropriace ovšem nemusí být toliko formální, nýbrž může dojít k takovému omezení vlastnického práva, které je *de facto* vyvlastněním, ačkoliv vlastníkově formálně zůstává jeho vlastnické právo zachováno. K tomu srovnej rozsudek ESLP Sporong a Lönnroth proti Švédsku či Rosiński proti Polsku a na národní úrovni NS 22 Cdo 1425/2014.

<sup>10</sup> V podrobnostech Coufalík 2016b, s. 474 a násl.

- b) Může jít o **reálné podílové spoluvlastnictví**, kdy každému ze spoluvlastníků náleží určitá reálná část společné věci; tento typ spoluvlastnictví není dnes v čisté podobě upraven, zákon toliko upravuje bytové spoluvlastnictví, kdy spoluvlastník vlastní jednotku, jíž odpovídá určitý reálný prostor v domě, jakož i ideální podíl na společných částech domu a na pozemku (popř. právu stavby), jehož je dům součástí (§ 1158 a násl. obč. zák.). Zvláštním druhem spoluvlastnictví je **spoluvlastnictví přídavné**, kdy je věc sice v podílovém spoluvlastnictví, avšak spoluvlastník nemůže volně nakládat se spoluvlastnickým podílem na této věci, nýbrž tento podíl je vázán na vlastnické právo k věci jiné (§ 1223 a násl. obč. zák.).
- c) Společná věc může být **ve společném jmění**, kdy spoluvlastníci nemají stanoven ideální ani reálný podíl na společné věci, přičemž právo každého spoluvlastníka je omezeno vlastnickým právem dalšího spoluvlastníka. Typicky se jedná o úpravu společného jmění manželů (srov. § 708 a násl. obč. zák.), může však jít i o jiné společné jmění, například u dědiců k pozůstalosti v mezidobí mezi smrtí zůstavitele a dědickým rozhodnutím (srov. § 1236 obč. zák.).

## Díl 3. Pozemkové vlastnictví státu, krajů a obcí

Vlastnické právo všech vlastníků má podle čl. 11 odst. 1 věty druhé Listiny **stejný zákonný obsah a ochranu**. Tím ústavodárce v období transformace, tj. na počátku 90. let, dal jasně najevo, že je nadále nepřijatelné dřívější členění vlastnického práva na socialistické, osobní a soukromé vlastnictví a stanovení rozličného právního režimu pro jednotlivé kategorie při současné preferenci vlastnictví socialistického. Dnes tedy vlastnické právo fyzických osob a právnických osob požívá stejné ochrany jako vlastnické právo státu, krajů a obcí. To ovšem neznamená, že by se nakládání s vlastnickým právem státu, krajů a obcí k pozemkům a jiným nemovitostem nevyznačovalo určitými specifiky zdůvodněnými především požadavkem účelného, racionálního nakládání s veřejnými rozpočty a s tím spjatou veřejnou kontrolou jejich činnosti.

### 3.1. Specifika pozemkového vlastnictví státu

Úprava vlastnického práva státu má základ v čl. 11 Listiny základních práv a svobod a na zákonné úrovni pak v občanském zákoníku. Občanský zákoník se aplikuje, pokud není v jiném právním předpise stanovena zvláštní právní úprava.

#### a) Zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, je základním předpisem týkajícím se nakládání s majetkem státu. Tento zákon zaprvé určuje, **kdo vystupuje v právních vztazích týkajících se majetku státu**. Právní subjektivitou disponuje přímo stát a je tak vlastníkem státního majetku. S ohledem na plnění řady různých funkcí a rozsáhlost státního majetku se však stát člení na organizační složky (kupř. správní úřady, soudy, Úřad pro zastupování státu ve

věcech majetkových), které právníckými osobami nejsou, byť právě ony mají identifikační číslo. S majetkem státu fakticky nakládají právě tyto organizační složky státu, přičemž hospodaření s určitým konkrétním majetkem přísluší té organizační složce, která je účetní jednotkou a potřebuje jej k plnění funkcí státu nebo jiných úkolů v rámci své působnosti nebo stanoveného předmětu činnosti, popřípadě přísluší zřizovateli organizační složky (§ 9 odst. 1).<sup>11</sup> Tyto organizační složky mohou majetek státu využívat zejména k plnění svých funkcí anebo v souvislosti s plněním těchto funkcí, k zajišťování veřejně prospěšných činností anebo pro účely podnikání (§ 8). Je jim uloženo, aby spravovaly majetek účelně a hospodárně, a mají rovněž důsledně využívat všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka (§ 14).

V této souvislosti byl zřízen **centrální registr administrativních budov**, provozovaný Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových, který je nevěřejným informačním systémem a má sloužit organizačním složkám k účelnému a hospodárnému využívání budov a dalších souvisejících nemovitých věcí (§ 14a odst. 1). Díky tomuto centrálnímu registru mohou mít orgány výkonné moci přehled o tom, které administrativní budovy nejsou využívány, mohou rozhodnout o jejich jiném využití, například přidělení jiné organizační složce státu (§ 19a), a v případě jejich nepotřebnosti je mohou i zcizit.

Zákon č. 219/2000 Sb. významně modifikuje obecnou úpravu **nabývání vlastnického práva** obsaženou v občanském zákoníku. Je-li majetek nabýván smlouvou, musí být smlouva písemná a s projevy vůle na jedné listině (výjimkou jsou právní jednání, u nichž takovýto postup vylučuje jejich povaha nebo zákon). Bezúplatné nabytí hmotné nemovité věci evidované v katastru nemovitosti či práva stavby anebo majetkové účasti v jiné obchodní společnosti než akciové převodem vyžadují schválení Ministerstvem financí. Za úplatu lze nabývat pouze majetek, který je nezbytný k plnění funkcí státu, k veřejně prospěšnému účelu nebo k podnikání. V takovém případě lze přitom sjednat maximálně cenu ve výši dle zákona o oceňování majetku (v zahraničí pouze do výše v daném místě a čase obvyklé), ledaže Ministerstvo financí dá předchozí souhlas ke sjednání ceny vyšší. Následkem porušení pravidla o nejvyšší přípustné ceně je neplatnost ujednání o ceně v rozsahu tohoto rozdílu. Vedle toho je nezbytné ve shodě se zákonem č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti

<sup>11</sup> Případně spory řeší zpravidla Ministerstvo financí (§ 9 odst. 2. zákona č. 219/2000 Sb.). Nelze-li konkrétní organizační složku určit, pak s výjimkou specifických věcí přísluší právo hospodařit Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových (§ 11 zákona č. 219/2000 Sb.).

některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), smlouvu uveřejnit v registru smluv, neboť tím je podmíněna účinnost smluv.

Další modifikace se týká **nakládání s majetkem ve vlastnictví státu**, kam se řadí jednak zcizení vlastnického práva, jednak úprava užívacího práva. K nakládání může dojít prostřednictvím smlouvy nebo jednostranného opatření. Smlouva musí mít písemnou formu a projevy vůle na jedné písemnosti, pokud to nevyklučuje zákon, povaha právního jednání anebo okolnosti případu (§ 17). Rovněž opatření je vždy písemné, musí obsahovat určení organizačních složek, kterých se týká, jakož i určení majetku, s nímž se nakládá, a musí v něm být stanoven den, jímž nastávají účinky opatření (§ 20).

Vlastnické právo k věci ve vlastnictví státu lze převést za podmínky trvalé nepotřebnosti věci pro stát a za podmínek stanovených zákonem. Při úplatném převodu hmotné věci se nejdříve vybere ve výběrovém řízení<sup>12</sup> vhodný zájemce o koupi, s nímž organizační složka následně jedná o uzavření smlouvy s tím, že do uzavření smlouvy nemá zájemce nárok na uzavření smlouvy či jiný nárok (například na náhradu škody). Sjednaná cena musí být zásadně nejméně ve výši v daném místě a čase obvyklé.<sup>13</sup> **Bezúplatně lze hmotnou věc převést pouze ve veřejném zájmu**,<sup>14</sup> anebo je-li bezúplatný převod hospodárnější než jiný způsob naložení

<sup>12</sup> Výběrové řízení má být efektivní, transparentní a s předem stanovenými podmínkami.

<sup>13</sup> Dalšími možnostmi je prodej ve veřejné dražbě, popřípadě veřejná soutěž o nejvhodnější nabídku, v odůvodněných případech lze uskutečnit přímý prodej vybrané osobě anebo směnu. I v těchto případech by měl být – pokud možno – zachován požadavek na obvyklou cenu; tu lze snížit, pokud se majetek za obvyklou cenu nepodaří prodat.

<sup>14</sup> Veřejným zájmem se podle Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových rozumí zejména převod věci do vlastnictví kraje nebo obce anebo do vlastnictví příspěvkové organizace, krajem nebo obcí založené, jestliže předmět převodu bude sloužit k plnění veřejných úkolů nebo k plnění veřejné služby, kterou kraj nebo obec vykonává jako svou zákonem svěřenou působnost. O převody ve veřejném zájmu se jedná, jestliže převáděnou nemovitost kraj nebo obec anebo příspěvková organizace, založená krajem nebo obcí, využije: a) k vytvoření podmínek pro nezbytný přístup k pozemku v majetku nabyvatele, b) jako veřejné pohřebiště, c) ke zřízení a k provozu vodních děl a zařízení k ochraně před povodněmi a suchem, ve vlastnictví nabyvatele jako prospěšná stavba v obvodu nabyvatele: i) k výchově nebo ke vzdělávání, ii) k podpoře vědecké činnosti, iii) k podpoře veřejné sportovní nebo kulturní činnosti, iv) k ochraně veřejného zdraví, v) k provozu veřejně prospěšné činnosti na úseku sociálních nebo humanitárních služeb, vi) k jiné činnosti, která je dle zvláštních zákonů veřejnou službou nebo veřejným úkolem, které je nabyvatel povinen plnit, d) k ochraně přírody nebo k péči o životní prostředí, e) k zajištění požární ochrany, f) k zajištění bezpečnosti obyvatel. Veřejný zájem pro účely § 22 odst. 3 zákona ZMS. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových [online]. 2011 [cit. 2018-08-10]. Dostupné z: <http://www.uzsvm.cz/verejny-zajem-344-0-85/>.

s věcí nebo stanoví-li tak zvláštní právní předpis (§ 22). Jsou-li naplněny zákonné předpoklady, pak se lze bezúplatného převodu domáhat soudně (NS 33 Odo 489/2004, KS v Hradci Králové 21 Co 524/2003). Převod hmotné nemovité věci evidované v katastru nemovitostí vyžaduje zpravidla souhlas Ministerstva financí, převod hmotné movité a nemovité věci prohlášené za kulturní památku vyžaduje zásadně souhlas Ministerstva kultury a převod pozemku ve zvláště chráněném území a jeho ochranném pásmu vyžaduje schválení Ministerstvem životního prostředí.

Zaměříme-li se na **zatížení věci ve vlastnictví státu**, je vyloučeno, aby k hmotné věci bylo smluvně zřízeno **předkupní právo**, **zástavní právo**, **výhrada zpětné koupě** (§ 25) a **reálným břemenem** nelze smluvně zatížit nemovitou věc evidovanou v katastru nemovitostí (§ 26 odst. 3). **Právo stavby** lze k pozemku ve státním vlastnictví smluvně zřídit pouze za předpokladu, že není možné nebo účelné vztah k pozemku uspořádat se stavebníkem jinak, než že Ministerstvo financí dá ke vzniku souhlas a že bude zřízeno za úplatu; bezúplatně může být zřízeno jen ve veřejném zájmu (§ 25a).

**Služebnost** lze sjednat jen za úplatu a pouze v takovém rozsahu, aby organizační složce nebránila ve výkonu její činnosti. Hmotné nemovité věci lze v nezbytném rozsahu smluvně zatížit služebností pro účely zřízení, provozu a údržby sítě technického vybavení a veřejně prospěšné stavby, služebností rozlivu a služebností stezky nebo cesty k zajištění přístupu vlastníka k jeho nemovité věci, může-li takový přístup jako nezbytnou cestu povolit soud. V ostatních případech může Ministerstvo financí povolit výjimku k zatížení hmotné nemovité věci, jsou-li dány závažné důvody (§ 26).

**Přenechat do užívání** právnické nebo fyzické osoby lze hmotnou věc ve vlastnictví státu nebo její část za předpokladu, že ji organizační složka dočasně nepotřebuje k plnění funkcí státu nebo jiných úkolů v rámci své působnosti nebo stanoveného předmětu činnosti, nebo v případě, že tak bude dosaženo účelnějšího nebo hospodárnějšího využití věci při zachování hlavního účelu, ke kterému organizační složce slouží, anebo je-li to účelné před konečným naložením s věcí, u které bylo v rámci příslušné organizační složky rozhodnuto o trvalé nepotřebnosti.

Užívání lze sjednat pouze na dobu určitou v trvání nejdéle 8 let pro jednoho uživatele; dohodou lze užívání prodloužit či dohodnout znovu, jestliže celková doba užívání nepřesáhne zmíněných 8 let. Smlouva musí vylučovat pokračování užívacího vztahu a musí rovněž obsahovat ujednání umožňující organizační složce ukončit užívací vztah výpovědí a ujednání umožňující okamžité ukončení užívacího vztahu, pokud přestanou být plněny podmínky pro přenechání užívání. Smlouva se

sjednává zpravidla jako úplatná (**nájem**). Nájemné nesmí být sjednáno v nižší výši než nejvyšší možné nájemné vyplývající z regulace cen, a není-li regulace uplatněna, sjedná se nejméně ve výši v daném místě a čase obvyklé; současně se přitom sjedná režim zvyšování nájemného a též způsob rozúčtování cen a úhrady za veškeré poskytované plnění a služby spojené s užíváním. **Bezúplatné užívání** lze sjednat jen s osobami, jejichž hlavním účelem není podnikání, a pouze k zajištění výkonu státní správy v přenesené působnosti anebo pro účely sociální, humanitární, požární ochrany, ochrany obyvatelstva, integrovaného záchranného systému, vzdělávací, vědecké, kulturní, sportovní a tělovýchovné, ochrany přírody a péče o životní prostředí a práce s dětmi a mládeží; to však nevylučuje úhrady za veškeré poskytované plnění a služby spojené s užíváním. **Podnájem** je pak přípustný jen se souhlasem pronajímatele, tj. organizační složky státu (§ 27).<sup>15</sup> Za splnění uvedených podmínek lze přenechat věc nebo její část jako **pacht**. Věc ani její část nelze přenechat k užívání právnické nebo fyzické osobě na základě **výprosy** (§ 27a).

#### **b) zákon o státním podniku**

Zvláštní úpravu nakládání s majetkem státu obsahuje rovněž zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, který reguluje postavení státních podniků. Státní podniky jsou právnickými osobami (mají právní osobnost), pročež v právních vztazích vystupují svým vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Státní podniky nemají vlastní majetek, nýbrž hospodaří s majetkem státu, což reflektuje i právní úprava nabývání vlastnictví, podle níž nabývá-li státní podnik majetek od osoby odlišné od státu, nabývá jej pro stát s tím, že státnímu podniku vznikne právo hospodaření. Za dluhy odpovídá státní podnik jím svěřeným majetkem. Státní podnik vykonává ke svěřenému majetku práva vlastníka, vlastním jménem jedná v právních vztazích týkajících se majetku podniku. Je rovněž oprávněn účastnit se řízení před soudy a jinými orgány ve věcech týkajících se majetku podniku včetně řízení o určení, zda tu je nebo není vlastnické právo státu k majetku podniku; v tomto případě jde o tzv. procesní legitimaci (NS 22 Cdo 466/2015).<sup>16</sup> Státní podnik je povinen využívat majetek podniku účelně, hospodárně a efektivně k jeho podnikání. Podnik s majetkem hospodaří a nakládá tak, aby svým jednáním majetek nepoškozoval a neodůvodněně nesnižoval jeho rozsah a hodnotu anebo výnos z tohoto

<sup>15</sup> Výjimky může stanovit Ministerstvo financí.

<sup>16</sup> Viz též Coufalík 2017, s. 63–67. Coufalík in Hurdík, Dobrovolná, Valdhans 2016, s. 19–36.

majetku. Státní podnik pečuje o zachování majetku a jeho údržbu, a pokud to připouští jeho povaha, i o jeho zlepšení nebo rozmnožení. Chrání jej před poškozením, zničením, ztrátou, odcizením nebo zneužitím. Státní podnik důsledně využívá všechny právní prostředky při uplatňování a hájení svých práv a práv státu jako vlastníka.

Státní podnik může z majetku podniku poskytnout dary jen k účelům a v rozsahu, v jakém lze podle zvláštního zákona odečíst hodnotu daru od základu daně z příjmů právnických osob. K majetku může zřídit zástavní právo pouze s předchozím schválením zakladatele. Při úplatném nabývání nemovité věci lze cenu sjednat pouze do výše rovnající se ocenění nemovité věci dle zákona o oceňování majetku; vyšší cenu lze sjednat jen s předchozím schválením zakladatele. Zakladatel státního podniku může ve statutu určit, ve kterých případech smluvní nabývání nemovité věci vyžaduje jeho předchozí schválení.

Má-li státní podnik ve svém majetku nepotřebnou nemovitou věc, zveřejní tuto skutečnost na internetovém „Portálu veřejné správy“ za účelem informovanosti organizačních složek státu a jiných státních organizací o možnosti převzít takovou nemovitou věc do jejich příslušnosti hospodařit. Projeví-li organizační složka státu nebo jiná státní organizace o převzetí nemovité věci zájem, uskuteční státní podnik převod nemovité věci do příslušnosti hospodařit této organizační složky státu nebo jiné státní organizace za cenu obvyklou. Bezúplatně převede podnik nemovitou věc do příslušnosti hospodařit organizační složky státu nebo jiné státní organizace po předchozím souhlasu vlády vydaném na návrh zakladatele nebo jiného ministerstva. Neprojeví-li žádná organizační složka státu nebo jiná státní organizace ve lhůtě 1 měsíce od zveřejnění informace podniku o převzetí nemovité věci zájem, lze jej převést. Při úplatném převodu nemovité věci přímým prodejem předem určenému nabyvateli sjedná podnik cenu nejméně ve výši ceny obvyklé; nižší cenu může podnik sjednat jen po předchozím schválení zakladatele. Nemovitou věc může státní podnik bezúplatně darovací smlouvou převést do vlastnictví územního samosprávného celku na návrh zakladatele po předchozím souhlasu vlády; tento majetek se považuje za majetek pro stát trvale nepotřebný.

### **c) další právní předpisy**

Problematikou pozemkového vlastnictví se zabývá řada dalších právních předpisů. Jestliže čl. 11 odst. 2 Listiny předpokládá, že určitý majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, tento článek



nachází naplnění například v § 5 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), podle něhož náleží do vlastnictví České republiky nerostné bohatství na území České republiky, které je tvořeno ložisky vyhrazených nerostů (radioaktivní nerosty, ropa, zemní plyn, uhlí, nerosty k průmyslové výrobě kovů, a další nerosty uvedené v § 3 horního zákona), dále například v § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, podle něhož jsou dálnice a silnice I. třídy ve vlastnictví státu, či v § 34 odst. 1 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, podle něhož smí být majetek na území újezdu, s výjimkou vneseného majetku, jen ve vlastnictví státu.

Z dalších předpisů lze uvést zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, upravující postavení Státního pozemkového úřadu, ale například i převod zemědělských pozemků ve vlastnictví státu. Důležitou roli hrají též restituční předpisy, jimiž dochází k převodu vlastnického práva ze státu na dřívější vlastníky či jejich právní nástupce, např. zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, či zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi).

Pozemkové vlastnictví státu může být upraveno i v předpisech, které s touto problematikou na první pohled nesouvisí. Například v § 61 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je upraveno předkupní právo státu k nezastaveným pozemkům ležícím mimo zastavená území obcí na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a pozemkům souvisejícím s jeskyněmi.

### **3.2. Specifika pozemkového vlastnictví obcí a krajů**

Obce a kraje jsou územně samosprávnými celky nadanými právní osobností (veřejnoprávními korporacemi). Vymezuji se pomocí složky územní (území obce či kraje), osobní (občané obce či kraje) a majetkové, kdy obce mají vlastní majetek, s nímž hospodaří. Vlastnické právo obcí a krajů má rovněž základ v čl. 11 Listiny základních práv a svobod a na zákonné úrovni je blíže jako u jiných vlastníků rozvedeno v občanském zákoníku. Mimoto však pro obce hraje významnou roli úprava obsažená v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a pro kraje je významnou regulace obsažená v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajská

zřízení).<sup>17</sup> Právní normy obsažené v těchto zákonech jsou si v mnoha ohledech podobné tím, že jednotlivé zákony obsahují dílčí specifika vytvořená „na míru“ jednotlivým typům územně samosprávných korporací.

Vlastnické právo obcí a krajů vychází ze základní povinnosti, že jejich majetek musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejich zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Obec či kraj mají povinnost o svůj majetek pečovat, chránit jej před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím (§ 38 zákona o obcích, § 17 zákona o krajích). Svůj majetek pak mohou spravovat buď samy, nebo jej mohou svěřit do užívání jimi zřízeným právníckým osobám (zpravidla příspěvkovým organizacím).<sup>18</sup>

Tyto zákony obsahují rovněž zvláštní regulaci pro nabývání, pozbývání a jiné právní dispozice s pozemky a jinými nemovitými věcmi; tato regulace doplňuje regulaci obsaženou v občanském zákoníku, která se aplikuje subsidiárně tam, kde není zvláštní právní úprava. Například pokud zákon o obcích stanovuje určitá specifika pro poskytnutí pozemku do nájmu, je nezbytné vedle této zvláštní úpravy použít též úpravu občanskoprávní týkající se obecných náležitostí smluv, jakož i úpravu týkající se nájmu.

Nejvýznamnější specifika vyplývající ze zvláštní právní úpravy jsou následující:

- a) Pokud mají obec či kraj záměr svůj pozemek nebo jinou hmotnou nemovitou věc či právo stavby prodat, směniti, darovat, pronajmout, propachtovat nebo vypůjčiti anebo je přenechat jako výprosu či chtějí smluvně zřídit k pozemku ve svém vlastnictví právo stavby, jsou povinny tento **záměr zveřejnit**. Jde-li o obec, zveřejňuje se záměr po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím příslušného orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Pokud jde o kraj, zveřejňuje se záměr po dobu nejméně 30 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu kraje vyvěšením na úřední desce krajského úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Pokud ke zveřejnění povinného záměru obcí či krajem nedojde, je právní jednání absolutně neplatné (§ 39 odst. 1 ve spojení s § 41 odst. 3 zákona o obcích, resp. § 18 odst. 1 zákona o krajích).

<sup>17</sup> Samostatná právní úprava pak platí pro hlavní město Prahu (zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze), tou se však blíže zabývat nebudeme.

<sup>18</sup> Nezřídká jsou však zakládány též obchodní korporace, jejichž právní forma se využívá obvykle u dopravních podniků, technických služeb apod.

- b) Při úplatném převodu majetku je třeba zásadně **sjednat cenu v místě a čase obvyklou**, ledaže jde o cenu státem regulovanou; případná odchylka od ceny obvyklé, jde-li o cenu nižší, musí být zdůvodněna, jinak je právní jednání neplatné (§ 39 odst. 2 ve spojení s § 41 odst. 3 zákona o obcích, § 18 odst. 2 zákona o krajích).
- c) U právních jednání, u nichž zákon vyžaduje zveřejnění na úřední desce, ale i u těch, právních jednání, u nichž takové zveřejnění není vyžadováno, zákon požaduje, aby došlo k jejich **schválení** v zastupitelstvu obce (srov. § 85 zákona o obcích), resp. v zastupitelstvu kraje (§ 36 zákona o krajích), nebo v radě obce, resp. radě kraje (§ 102 odst. 2 a 3 zákona o obcích, § 59 odst. 2 a 3 zákona o krajích).<sup>19</sup> Důsledek neschválení záměru v zastupitelstvu či radě obce/kraje povede k absolutní neplatnosti případného právního jednání (§ 41 odst. 2 a 3 zákona o obcích, § 23 odst. 2 zákona o krajích).

V souvislosti se zveřejněním a schvalováním záměrů dispozic s pozemky mohou vznikat nejrůznější kombinace. Pokud obec bude chtít na svém pozemku zřídit právo stavby podle § 1240 obč. zák., je nezbytné nejdříve zveřejnit záměr na úřední desce a následně zřízená práva stavby schválit v zastupitelstvu obce. Bude-li obec chtít dát svůj pozemek do nájmu, pachtu nebo výpůjčky, vyžaduje se zveřejnění záměru na úřední desce s následným schválením v radě obce. Pokud nakonec bude obec chtít svůj pozemek zatížit služebností, pak se zveřejnění záměru na úřední desce nevyžaduje, přičemž postačí schválení v radě obce. V této souvislosti se tak nelze ubránit dojmu, že vůle zákonodárce byla v tomto ohledu do značné míry nahodilá, neboť zatížení pozemku služebností, která má obvykle trvalou povahu, má podle našeho názoru zásadnější dopad na majetek obce než poskytnutí pozemku do nájmu, pachtu či výpůjčky, které jsou ve své podstatě dočasné.

- d) Vedle schválení záměru v příslušném orgánu obce/kraje a jeho případného povinného zveřejnění by měly být listiny o učiněném **právním jednání opatřeny doložkou**, jíž bude potvrzeno, že zákonem požadované podmínky jsou splněny. Je-li listina touto doložkou obcí opatřena, má se za to, že povinnost předchozího zveřejnění, schválení nebo souhlasu byla splněna (§ 41 odst. 1 zákona o obcích, § 23 odst. 1 zákona o krajích). Samotné neuvedení doložky pak neplatnost právního jednání nezpůsobuje, může však hrát roli v případě vkladu práva do katastru

<sup>19</sup> U rady obce/kraje jde buď o zákonem výslovně stanovenou působnost, nebo o tzv. zbytkovou působnost, kdy rada obce/kraje má právo řešit záležitosti, které nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu či zastupitelstvo jejich působnost nevyhradí.

nemovitostí, kdy katastrální úřad bude ověření zákonných předpokladů vyžadovat.

Z hlediska právních jednání je důležitý rovněž zákon o registru smluv, který ukládá územně samosprávným celkům<sup>20</sup> **smlouvy uveřejňovat v registru smluv**; jejich uveřejnění je pak podmínkou pro to, aby smlouva mohla nabýt účinnosti (§ 6 odst. 1 zákona o registru smluv).

Dalším ustanovením, které stanovuje specifika pozemkového vlastnictví obcí a krajů, je např. § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, podle něhož silnice II. a III. třídy jsou ve vlastnictví kraje, na jehož území se nacházejí, a místní komunikace jsou ve vlastnictví obce, na jejímž území se nacházejí; tímto ustanovením dochází k naplnění čl. 11 odst. 2 Listiny předvídací, že určitý majetek může být jen ve vlastnictví určitých subjektů (státu, obcí či právnických osob).

V neposlední řadě nelze zapomínat na zákony, jimiž obce a kraje nabyly převážnou část svého majetku. Stran obcí se jedná o zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, na jehož základě došlo k restituci historického obecního majetku a k převodu majetku státu, s nimiž obce hospodařily, na obce. Co se týče krajů, jedná se především o zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, a zákon č. 290/2002 Sb.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> U obcí nakonec byla přijata výjimka, která povinnost uveřejnění omezuje na obce s rozšířenou působností [srov. § 3 odst. 2 písm. l) zákona o registru smluv *a contrario*].

<sup>21</sup> Celým názvem: zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů.