

K oprávněnosti nároků vlastníků pozemků pod místními komunikacemi vůči obcím



JUDr. Vladimír Zoufalý je senior partnerem – vedoucím Advokátní kanceláře Munková, Zoufalý a partneři.



JUDr. Petr Vochvosta je partnerem v Advokátní kanceláře Munková, Zoufalý a partneři.

Na řadu měst a obcí (dále společně »obec«) se obracejí vlastníci pozemků se žádostí o majetkoprávní vyrovnání za omezení jejich vlastnického práva k pozemku jeho zastavěním místní komunikací, ulicí nebo silnicí (dále »pozemní komunikace«). Pověšinou jde o relikty z dob nesvobody. Oprávněnost jejich nároků však není vždy jednoznačně dána.

V každém případě je nutné nejednat ukvapeně, neboť následky majetkoprávního vyrovnání či odkoupení takovýchto pozemků obcemi jsou povětšinou již nevratné, i když nárok vlastníkům vůbec nesvědčí. Již vůbec nejsou v souladu s právem případná jejich ultimáta, že zablokují pozemní komunikaci a učiní ji neprůjezdnou.

Vždy bez výjimky platí, že splňuje-li příslušná pozemní komunikace znaky podle zákona o pozemních komunikacích (dále jen »ZPK«),¹⁾ pak je zde zákonné právo jejího užívání veřejností, tj. že každý smí tuto komunikaci bezplatně užívat obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým je určena, a ani vlastník pozemku není oprávněn toto právo narušit (§ 19 ZPK).

Jinými slovy řečeno, odlišuje se právo vlastníka pozemní komunikace zatížit jej stavbou pozemní komunikace od práva obecného užívání místní komunikace (k tomuto viz judikatura NS ČR).²⁾ Soukromoprávní nároky vlastníka takto zatíženého pozemku, které nejsou tímto principem dotčeny, upravuje občanský zákoník, a protože vznikly patrně vždy v minulosti, je nutné je posuzovat podle tehdy platného práva (jak vyplývá i z přechodných ustanovení současného občanského zákoníku účinného od 1. 1. 2014).

RŮZNOST SKUTKOVÝCH A PRÁVNÍCH STAVŮ

Pro různorodost případů tyto případy rozčleňujeme podle »historických okolností« jejich vzniku. Dále se pokoušíme nastítnit základní řešení na základě jednotlivých typů případů. Předpokladem vzniku výše uvedených veřejnoprávních složek celého vztahu (práva veřejnosti užívat pozemní komunikaci) je předchozí vyřešení i soukromoprávních složek. Nárok je vyjádřen jako ústavně zaručené právo podle čl. 11 odst. 4 ZLP, tzn. že omezit vlastnické právo lze pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona (tj. rozhodnutím správního úřadu) a za náhradu. Tyto

principy lze nalézt v našem právu daleko do minulosti.

Vždy bylo podmínkou, aby buď vlastník sám dal souhlas s užitím svého pozemku, jako veřejné cesty (ať již věnováním, darem či zřízením veřejného statku), nebo mlčky anebo i za jednorázově sjednanou úplatu. Souhlas je neodvolatelný a platí provždy. Rovněž však mohlo dojít k nucenému omezení jeho vlastnického práva státním orgánem, a to za jednorázovou náhradu podle tehdy platných předpisů.

Většina vlastníků přichází nyní s tvrzením, že takovýto souhlas jimi a ani jejich předchůdci dán nebyl. Z toho pak někteří dovozují, že mají stále nárok požadovat odstranění pozemní komunikace, o což se mohou pokoušet pouze ve správním řízení a jen pokud pozemní komunikace již nesplňuje znaky veřejné potřeby. Většinou však uplatňují nárok na majetkoprávní vyrovnání, příp. aby obec příslušnou část jejich pozemku odkoupila, obojí pak v dnešní cenové úrovni.

(NE)EXISTENCE SOUHLASU

Samotná historická nedoložitelnost souhlasu vlastníka pozemku u cest veřejně užívaných však zdaleka neznamená, že takovýto souhlas nebyl dán. Již vůbec není zapotřebí se zabývat situacemi, kdy veřejná cesta, bez ohledu na její stavební či provozní charakter, po pozemku vede tzv. od

Pokud nelze v určitých specifických případech bez jasných precedenčních rozhodnutí Nejvyššího a Ústavního soudu ČR předjímat, zda nároky vlastníků pozemků pod pozemními komunikacemi jsou, či nejsou oprávněné, je lépe vyčkat na soud, než postupovat ukvapeně s již nevratnými následky.

nepaměti.³⁾ Uvedené se nepovažuje za překážku, resp. souhlas se považuje za daný v minulosti (byť třeba jenom konkludentně)⁴⁾ a jako neodvolatelný zavazuje všechny další právní nástupce.

Rovněž není třeba se zabývat tím, zda, i pokud byla sjednána či soudem či jiným orgánem určena finanční náhrada, byla vyplacena, či nikoliv. Takovýto majetkoprávní nárok je již s jistotou promlčen.

K posouzení jsou tak případy, které nespádají do kategorie cest »od nepaměti«. Půjde nejčastěji o případy pozemních komunikací vzniklých v nedávném období socialismu, kdy stát mnohdy nerespektoval práva skutečných vlastníků pozemků. Jiná výchozí situace bude u pozemků v té době odňatých a následně po roce 1990 vydaných v rámci restitucí (k tomu viz dále).

POZEMKY V KONTINUÁLNÍM VLASTNICTVÍ FYZICKÝCH OSOB

V případě, že pozemek byl stále ve vlastnictví fyzických osob (nejde zde o pozemky vložené se všemi právy do JZD), pak je třeba rozlišovat, zda jde o případnou neoprávněnou stavbu (absence souhlasu vlastníka), nebo zda jde o stavbu řádně povolenou a zkolaudovanou, či nikoliv (tzv. černou stavbu).

U černé stavby lze dovozovat, že souhlas vlastníka nebyl dán a v takovém případě neměl možnost svá práva uplatňovat ve stavebním řízení. V takovémto případě může být nárok vlastníka pozemku oprávněný. Nicméně situace je složitější, neboť se mohl proti zbudování pozemní komunikace bránit soudní cestou, a pokud tak neučinil, je otázkou, zda nelze vyvodit jeho případný konkludentní souhlas. Bez prověření skutkového stavu u stavebního silničního úřadu či stavebního úřadu, ale i v podnikových a družstevních archívech, nelze žádné takovéto nároky přiznávat.

Pokud jde o pozemní komunikaci jako stavbu řádně povolenou a zkolaudovanou, není nutné pro odmítnutí obce jakýchkoliv soukromoprávních nároků vlastníků více pátrat v příslušných archívech. Důvodem je to, že v rámci stavebního řízení byla dána vždy i povinnost stavebníka majetkoprávně se vypořádat s vlastníkem stavbou dotčeného pozemku. Bylo-li vydáno stavební povolení a na jeho základě stavba byla pozemní komunikace pravomocně zkolaudována, má se pak bez dalšího za to, že bylo

provedeno i majetkoprávní vypořádání, neboť uvedené podmiňovalo vydání vlastního kolaudačního rozhodnutí.

Kolaudační rozhodnutí nelze již soudy přezkoumávat ani stavební řízení nelze nyní po desítkách let již znovu otevírat s tím, že nebylo postupováno v souladu se zákonem, neboť souhlas vlastníka chyběl. Nadále se proto vychází z nevyvratitelné domněnky,⁵⁾ že takovýto souhlas dán byl. Totéž platí i v otázce, zda skutečně došlo i k vyplacení sjednané úhrady. Ani skutečnost, že chybí jakýkoliv záznam v katastru nemovitostí o zřízení věcného břemene ve prospěch veřejnosti, nehraje žádnou roli. Jinými slovy řečeno, má se za to (nevyvratitelně), že jak souhlas vlastníka pozemku, tak majetkoprávní vyrovnání byly poskytnuty (ostatně tehdejší nárok by byl stejně již promlčen).

V takovýchto případech proto vlastník pozemku nemá nárok na žádné odškodnění – náhradu za omezení jeho vlastnického práva, a není dána nejen povinnost, ale ani potřeba obce k odkupu takového pozemku (či jeho části).

POZEMKY VLASTNÍKŮM ODĚNÉ A NÁSLEDNĚ VYDANÉ V RÁMCI RESTITUCÍ

Mezi pozemky vydanými v rámci restitucí je rovněž vždy rozdíl, pokud jde o nárok na majetkoprávní vypořádání. Zprvu je však nutné uvést, že otázku vyrovnání otevřelo až usnesení Ústavního soudu ČR z ledna 2008,⁶⁾ týkající se velmi specifického případu. Nelze z něj obecně vyvozovat, resp. není zřejmé, jak se přímo k této otázce Ústavní soud ČR staví. Jiná argumentace svědčící pro nároky restituentů v podstatě neexistuje.

Ústavní soud pouze konstatoval, že souhlas státu, resp. příslušné socialistické organizace v době, kdy tato organizace měla ve vlastnické správě daný pozemek, nelze považovat za souhlas vlastníka, kterému byl pozemek odňat. Samo o sobě to není zpochybnitelné. Obecně nic více, nic méně k majetkoprávním nárokům a ani příliš ke zvrácení již daného stavu ve správním

řízení. V souzeném případě nebyl dán ani znak komunikační nezbytnosti a došlo k vzniku veřejného práva až po doručení výzvy k vydání.

NÁHRADNÍ POZEMKY VRÁCENÉ NAMÍSTO ODĚNÝCH POZEMKŮ

U pozemků, které byly vydány náhradou za jiné nevydávané pozemky a restituent tyto pozemky přijal i s vědomím jejich zatížení místní komunikací, jde o situaci, že souhlas tehdejšího vlastníka dal za něj stát, a nelze proto práva souhlasu znovu přiznávat novému vlastníkovvi. U těchto tzv. náhradních pozemků proto pojmově žádný nárok současného vlastníka vůči obci vzniknout ani nemůže.

POZEMKY VYDÁVANÉ V RÁMCI MIMOSOUDNÍ REHABILITACE

Pozemky vydané podle zákona o mimosoudních rehabilitacích, tj. podle zákona č. 87/1991 Sb., byly vydány ve stavu, v jakém se nacházely ke dni doručení výzvy povinnému. Tím se rozumí jak ve stavu právním, tak fyzickém. Vzniklo-li (ať již jakkoliv) v době výkonu vlastnického práva státem i právo veřejného užívání pozemní komunikace, je restituent povinen tento stav ze zákona strpět, resp. akceptovat. Z vrácení těchto pozemků mu proto žádné další nároky nevznikají.

Obec tak není povinna, tj. ani oprávněna s ním uzavírat dohody o narovnání či odkupovat pozemek pod místní komunikací. Nejen to, takovémuto vlastníkovvi nesvědčí ani možnost zvrátit tento stav ve správním řízení, pokud však pozemní komunikace sama již neztratila (či neměla) své zákonné znaky.

POZEMKY VYDÁVANÉ JAKO ZEMĚDĚLSKÁ PŮDA

Pozemky vydávané podle zákona o úpravě vlastnických vztahů k půdě (zákon č. 229/1991 Sb.) zákon postrádá obdobné ustanovení o stavu, v jakém se restituentovi vydávají. V každém případě byly z vydávání

vyloučeny stavby. Podle tehdy platné právní kvalifikace však nenaplněvalo mnoho pozemních komunikací pojem nemovitosti, tj. nešlo o stavbu spojenou se zemí pevným základem. Proto často nebyly vyjímány z vydávání jako stavby.

Právní kvalifikace pozemní komunikace, jako samostatné nemovité věci, nastala až v roce 2004 judikatorním výkladem ZPK účinného od 1. 4. 1997. Přestože nešlo o stavby, vztahovala se možnost považovat pozemní komunikaci za znehodnocení pozemku určeného k zemědělské či lesní výrobě. Oprávněný k jejich vydání měl ze zákona právo tyto pozemky odmítnout a požadovat za ně jiné – náhradní pozemky. Pokud tak neučinil a v tomto stavu je přijal, vyjádřil s jejich zatížením pozemní komunikací konkludentně souhlas. Závěry soudů o souhlasu či věnování pozemků sloužících jako veřejná cesta »od nepaměti« lze zde použít analogicky.

Ostatně i Ústavní soud v citovaném nálezu dospěl k vyloučení konkludentního souhlasu pouze okamžitou aktivní obranou restituentů proti stavu nastalému až po jejich žádosti o vydání.

Další skutečností, rozhodnou pro výklad stavu, v jakém se pozemky vydávají, je, že Pozemkový úřad byl při vydávání ze zákona oprávněn, tj. měl povinnost, zřídit věcné břemeno, případně (a to spíše) uložit k vydávaným pozemkům jiné opatření pro veřejný zájem. Zřízení Pozemkovým úřadem přímo věcného břemene veřejné cesty nebylo podle zákona proveditelné jak pro otázku subjektu oprávněného, tak pro neexistenci samostatné nemovité věci, kterou v té době většina pozemních komunikací nenaplněovala.

Druhou je taxativní stanovení zákonem, která existující užívací práva k vydávaným pozemkům ze zákona zanikají a která případně pouze dočasně přetrvávají, než rovněž ze zákona zaniknou. Ostatní v zákoně neuvedená práva třetích osob k pozemkům přetrvávají.

Zákon tak výslovně řešil zánik konkrétních užívacích práv a současně dával ▶

PŘEDPLATNÉ

OBJEDNÁVÁM PŘEDPLATNÉ měsíčníku Moderní obec na 12 měsíců za cenu 1260 Kč (včetně DPH)

ADRESA OBJEDNAVATELE:

NÁZEV ORGANIZACE:

PŘÍJMENÍ:

JMÉNO: TITUL:

ULICE, Č. P.:

OBEC: PSČ:

Vyplněný lístek odešlete na adresu:

Profi Press s. r. o., Jana Masaryka 2559/56b, 120 00 Praha 2

Případně další informace: +420 844 111 999, +420 277 001 600, odbyt@profipress.cz • www.profipress.cz

**moderní
obec**

ZPŮSOB PLATBY:

FAKTURA

SLOŽENKA

ÚDAJE PRO FAKTURACI:

IČ:

DIČ:

Bylo-li vydáno stavební povolení a na jeho základě byla stavba pozemní komunikace pravomocně zkolaudována, má se pak bez dalšího za to, že bylo provedeno i majetkoprávní vypořádání, neboť uvedené podmiňovalo vydání vlastního kolaudačního rozhodnutí.

► možnost takovátého práva (omezení) před vydáním pozemku ex offio⁷⁾ zřídít. Je proto patrné, že shodně se zákonem o mimosoudních rehabilitacích vycházel tento nejen ze stavu, v jakém jsou pozemky ke dni uplatnění žádosti, ale budou i po dni vydání. Zákon evidentně nepředjímal možnost vzniku zpětného účinku s následkem již jiného stavu, než který již zde je, ač nastal v období neoprávněného vlastnictví státu či jeho výkonu k odňatým pozemkům pod pozemními komunikacemi. Tím je i vyloučeno obnovení procesní pozice restituentů zpětně v již uzavřených správních řízeních.

Výše uvedené je plně v souladu se smyslem a účelem zákona, pokud za tyto považuje pouze zmírnění některých křivd; restituce zemědělské půdy nemají a nemohou napravit současný stav tím, že obnoví beze zbytku stav předešlý.

Pouze s obnovením správních řízení byl otevřen i nárok na majetkoprávní narovnání za omezení vlastnického práva k pozemku, jsou tato práva však povětšinou pro skutečný hmotněprávní stav pozemních komunikací již neobnovitelná. Navíc již samotný souhlas v dohodě o vydání takto »znehodnoceného« pozemku představuje věnování restituentem rozdílu v hodnotě pozemku (ať již výslovně či mlčky).

Otázka je, kdy takovýto nárok majetkoprávního charakteru, který nemohl být uplatněn tehdy, ale až nyní, mohl být uplatněn poprvé. Zde nutno konstatovat, že promlčecí lhůta by započala běžet již dnem následujícím po vydání pozemku a nárok je patrně promlčen. Uplatnitelný by byl (tehdy) vůči Pozemkovému úřadu a nikoliv vůči obci.

Navíc by se výše nároku jednorázového charakteru stejně řídila zákonnými předpisy k momentu možného uplatnění práva, tj. nejspíše k počátku běhu promlčecí lhůty. Výše vyrovnání by ani tak nesledovala současnou značně vyšší míru náhrady za vyvlastnění. V prospěch této argumentace pak lze připomenout, že zmírnění křivdy nemůže představovat znevýhodnění ostatních ve stejné právní pozici, kteří rovněž museli ve stejné době strpět takovéto zatí-

žení a případně nucené vyrovnání pouze ve výši podle tehdejších cenových předpisů.

JAK POSTUPOVAT

Jako jednoznačný závěr nám lze učinit pouze doporučení, že veškeré nároky je nutné nejdříve prověřit. Nevyloučí-li se takto v podstatě nároky samy, je lépe neukvapovat se a vyčkat, až v jiných případech některý jiný vlastník či některá jiná obec docílí rozhodnutí Ústavního soudu ČR, které bude přílehlavé i na posuzovaný případ. Zde nejde pouze o obecné právo, ale o politický, resp. ústavněprávní náhled na otázku spravedlnosti jako takové, které jedině může obecný právní výklad změnit. Ostatně žádné právo obecné a systémové s takovým zpětným zásahem do stávajících práv, jako činily restituční zákony, nepočítá. Pokud již jsou, představují zákonem striktně ohraničenou výjimku z obvyklého stavu, kterou nelze již ani výkladem soudu rozšiřovat.

Přínosem k právní jistotě by byl výslovný závěr Ústavního soudu ČR, který by zohlednil oba restituční zákony a postavil by najisto, do jaké míry a do jaké doby lze rozvažovat současný stav pro nápravu historických křivd. Nicméně lze očekávat, že tak jako vždy, když se střetnou dva základní právní principy, zůstává posledním rozhodujícím kritériem proporcionalita, tj. že rozhodnout se má ve prospěch toho, komu vznikne soudním rozhodnutím menší újma. Nejde tedy o to, kdo by získal více, ale kdo více ztratí.

ZÁVĚREM

Oba autoři se shodují ve svém závěru, že obecné právo těmto nárokům vlastníků pozemků většinou nesvědčí a že obce jsou vázány k jednání s péčí řádného hospodáře. Měly by proto postupovat velice obezřetně a se znalostí konkrétní věci při řešení požadavků vlastníků pozemků pod pozemními komunikacemi.

Pokud nelze v určitých specifických případech bez jasných precedenčních rozhodnutí Nejvyššího a Ústavního soudu ČR předjímat, zda nároky jsou, či nejsou oprávněné, je lépe vyčkat na soud, než postupovat ukvapeně s již nevratnými následky. ■

JUDR. VLADIMÍR ZOUFALÝ
JUDR. PETR VOCHVESTA

AK Munková, Zoufalý a partneři

Poznámky:

¹⁾ zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění

²⁾ NS ČR 22 Cdo 2873/2010

³⁾ NSS ČR 1 As 32/2012

⁴⁾ jednání učiněné jiným způsobem než ústně nebo písemně, ale tak zřejmým způsobem vyjadřujícím vůli účastníka tohoto právního jednání (např. kývnutí hlavou, nevyjádření protestu, dodání zboží)

⁵⁾ NS ČR 22 Cdo 341/2004

⁶⁾ II. ÚS 268/06

⁷⁾ z úřední povinnosti

Legislativní rada vlády projednala návrhy nových zákonů

Také v červnu se Legislativní rada vlády ČR zabývala návrhy nových zákonů.

Patřil k nim rovněž **návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich**. Předmětem tohoto zákona má být vymezení podmínek odpovědnosti adresátů veřejné správy, tedy právnických osob, fyzických osob a fyzických osob v postavení podnikatelů za porušení veřejnoprávních povinností (správně-právní odpovědnost), které jsou jim uloženy v zákonech upravujících jednotlivé úseky veřejné správy spolu s úpravou specifického sankčního řízení před správním orgánem vedoucím k uplatnění této odpovědnosti.

Navržený zákon by měl sjednotit podmínky správně-právní odpovědnosti do jednoho zákona (dosud jsou totiž tyto podmínky rozptýlené asi ve 200 různých zákonech, kde jsou navíc řešeny nedostatečně, a mezery v této oblasti vyplňuje pouze rozhodovací praxe soudů). Sjednocením podmínek správně-právní odpovědnosti do jednoho zákona se zjednoduší a zkvalitní aplikační praxe nejen pro adresáty veřejné správy, ale též pro příslušné správní orgány.

Návrh zákona předkládá Ministerstvo vnitra, Legislativní rada vlády doporučila návrh zákona schválit ve znění jejího stanoviska.

Návrh zákona o některých přestupcích zase upravuje ty přestupky, které postihují jednání, pro něž není v jiných zákonech odpovídající právní úprava, resp. v nich chybí úprava těch právních povinností, jejichž porušení tvoří znaky skutkových podstat těchto přestupků.

Tyto skutkové podstaty jsou v současné době obsažené ve zvláštní části stávajícího zákona o přestupcích (zákon č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který bude zrušen a plně nahrazen zákonem o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Ostatní přestupky obsažené ve stávajícím zákoně o přestupcích, které tvoří větší část, budou v rámci další regulace (tzv. změnový zákon) převedeny do zákonů, v nichž jsou stanoveny povinnosti, jejichž porušení je znakem převáděných skutkových podstat přestupků.

Také tento návrh zákona předkládá Ministerstvo vnitra a rovněž v tomto případě jej Legislativní rada vlády doporučila schválit ve znění jejího stanoviska.

Legislativní rada vlády ČR je poradním orgánem vlády v oblasti její legislativní činnosti. Má 30 členů, zejména externích odborníků vykonávajících svou práci pouze za symbolickou odměň. Předsedou rady je ministr pro lidská práva, rovně příležitosti a legislativu **Mgr. Jirí Dienstbier**.

/tz/