

8. 9. 2016

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

K platnosti historických přechodů majetku do vlastnictví obcí

V posledních letech mnohé obce čelí žalobám ze strany Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, případně jiných subjektů hospodařících se státním majetkem ve větším rozsahu, na určení vlastnického práva k nemovitostem, zejména k pozemkům, které přešly do vlastnictví obcí v devadesátých letech minulého století na základě zákona o přechodu majetku do vlastnictví obcí.[1] Samotný ÚZSVM eviduje v období 2011-2015 již 172 takových sporů, ve kterých žádá určení vlastnického práva České republiky k dosud obecnímu majetku, v celkové odhadované hodnotě přes 319 milionů Kč.

Deloitte.

Již 78 z těchto sporů bylo pravomocně ukončeno, když příslušnost ÚZSVM k hospodaření s tímto majetkem byla přiznána v 68 případech. Majetek je následně ze strany ÚZSVM často bezúplatně převáděn do vlastnictví bytových družstev v souladu s ustanovením § 60a zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.[2] Účetní hodnota majetku v již ukončených sporech přesahuje částku 150 milionů Kč.[3] Tento trend odstartovalo přelomové rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. III ÚS 1399/11 ze dne 30. června 2011, které vykládá některé pojmy zákona o přechodu majetku do vlastnictví obcí odlišným způsobem, než jaká byla praxe přechodů majetku (a právní výklad) z devadesátých let, kdy obce tento majetek získaly. V současnosti tak na mnoha místech dochází k situacím, kdy obce i po více než dvaceti letech vlastnictví přicházejí o značnou část svého majetku, což má zásadní dopad na jejich hospodaření.

I.

Přestože se jedná o právně zajímavé spory a rovněž z hlediska hodnoty sporného majetku se jedná o spory významné, zdá se být tato problematika poněkud stranou zájmu odborné veřejnosti. Jádro celého sporu spočívá v nejasném výkladu ustanovení § 1 odst. 1 zákona o přechodu majetku do vlastnictví obcí. Podle tohoto ustanovení „Do vlastnictví obcí dnem účinnosti tohoto zákona (pozn. k 24. květnu 1991) 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“. Toto ustanovení bylo od počátku obcemi i orgány moci výkonné vykládáno v tom smyslu, že majetek, se kterým hospodařily národní výbory v období před vznikem obecního zřízení, tj. před 24. listopadem 1990, a který kontinuálně převzaly do své správy obce do dne účinnosti zákona, tj. k 24. květnu 1991, automaticky přechází na obce ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zákona o přechodu majetku do vlastnictví obcí.

Pojem právo hospodaření se v této době podrobněji nevykládal, pojem se ztotožňoval s výkonem práva obdobného právu hospodaření, majetek byl povětšinou evidován v majetkové evidenci obce a jeho faktická správa byla vykonávána zčásti obcí a z části soukromými subjekty (bytovými družstvy a dalšími organizacemi), případně pouze soukromými subjekty za občasná ingerence obce (obvykle účast na údržbě porostů či úklid sněhu). Aktivní účast občanů na správě majetku, který nebyl v jejich osobním vlastnictví, zde často přetrvala ze socialistické éry. Obce tedy často s majetkem fakticky nehospodařily, nicméně obhospodařovaly ho právně, tj. držely majetek v majetkové evidenci, uzavíraly smluvní vztahy týkající se předmětného majetku - v tomto případě navíc nebylo neobvyklé, že druhou smluvní stranou byla organizační složka státu, která s obcemi jednala jako s vlastníky, tedy nepřímou potvrzovala (uznávala) jejich vlastnický titul.

Tento výklad potvrzovalo i Ministerstvo financí České republiky, které dle vlastního vyjádření ani nepředpokládalo možné nejasnosti ve výkladu pojmu hospodaření, a nejasnosti se snažilo odstranit vydáním svého stanoviska k výkladu[4] z titulu autora zákona, podle kterého je nutné pojem „hospodaření“ vykládat jako *právo obdobné právu hospodaření, které náleželo příslušnému národnímu výboru, a není jej možné vykládat jako faktickou správu a reálné hospodaření s věcmi ze strany obcí*. Z těchto závěrů vychází ve zvláštní části i důvodová zpráva k zákonu o přechodu majetku do vlastnictví obcí.

II.

Odlisným způsobem začaly výše uvedené ustanovení zákona interpretovat soudy. K této tématice se opakovaně vyjadřoval Nejvyšší soud (srov. rozsudek NS ze dne 20. července 2000, sp. zn. 29 Cdo 692/99; rozsudek NS ze dne 9. října 2008, sp. zn. 28 Cdo 5020/2007; rozsudek NS ze dne 7. října 2010, sp. zn. 28 Cdo 3987/2010; nebo rozsudek NS ze dne 15. března 2011, sp. zn. 28 Cdo 3042/2010), stejně tak Ústavní soud (srov. náleží ÚS ze dne 9. července 2013, sp. zn. IV. ÚS 600/11, náleží ÚS ze dne 29. listopadu 1996, sp. zn. IV. ÚS 185/96, usnesení ÚS ze dne 23. června 2015, sp. zn. IV. ÚS 2566/14).

Přelomové bylo zejména již výše uvedené usnesení Ústavního soudu ze dne 30. června 2011, které však pouze potvrzovalo (a dále rozvádělo) právní názor Ústavního soudu vyslovený v rozhodnutí ÚS ze dne 29. listopadu 1996, sp. zn. IV. ÚS 185/96. Podle tohoto *„...pojem "hospodaření", který sice není právem definován, je třeba odvodit z citovaných předpisů, kde se organizacím ukládá hospodařit s národním majetkem s péčí řádného hospodáře, nejen tedy tento majetek evidovat, ale také pečovat o jeho údržbu, chránit ho a využívat.“*

Ústavní soud začal vyžadovat, aby s majetkem bylo hospodařeno nejen právně, ale i fakticky. Poté, co byl tento názor Ústavním soudem potvrzen po téměř 15 letech a na příslušných státních úřadech a organizačních složkách vyrostla nová, aktivnější generace právníků, je toto rozhodnutí používáno jako základ pro každý soudní spor, který vznikne ohledně vlastnického práva k pozemkům převedeným do vlastnictví obcí. Jak je vidět z výše uvedené statistiky, stát (resp. orgány zastupující stát) je v těchto sporech většinou úspěšný.

III.

Jak již bylo uvedeno, právní výklad předmětného ustanovení doznal v průběhu let značných změn. Po prvním rozhodnutí Ústavního soudu z roku 1996 vydal autor zákona, Ministerstvo financí, vlastní výklad, který zastával názor úplně opačný. Majetek byl v této době veskrze již převeden (vlastníkem již byly obce) a státní orgány nejevily sebemenší vůli tyto přechody rozporovat. Nabízí se otázka, zda do práv chráněných Ústavou nezasahuje spíše právní nejistota, kdy v mnohých případech i po více než 20 letech od přechodu vlastnictví k majetku obce kontaktují zástupci ÚZSVM a dalších orgánů s

žádostmi o navrácení pozemků, na které v naprosté většině navazují žaloby.

V těchto případech se nabízí aplikace institutu vydržení, neboť obce by pozemky, které nabyly v dobré víře v jejich platný právní titul, po uplynutí časového období deseti let měly nabýt do svého vlastnictví. Je nutné upozornit, že na začátku devadesátých let neměly orgány obcí k dispozici dálkový přístup do digitalizovaného katastru nemovitostí, neměly právní informační systémy, kde by čerpaly aktuální informace o judikatuře soudů, neměly online audiovizuální přenosy z jednání České národní rady nebo Federálního shromáždění a naopak spoléhaly na pokyny, výklady a metodiky ústředních orgánů státní správy, na spolupráci s okresními úřady jako nejbližšími představiteli státní moci a na rozumné a spravedlivé uspořádání právních vztahů. Z toho důvodu se lze ztotožnit s námitkami některých dotčených obcí, že o rozporu ve výkladu ve většině případů ani nevěděly, případně ho považovaly za vypořádaný. Soudy však s touto argumentací obcí povětšinou nesouhlasí a ve svých rozhodnutích dovozují, že obce měly vědět o tom, že podmínkou hospodaření je míněno hospodaření i faktické, nejenom právní, tudíž že nejsou oprávněnými držiteli předmětného majetku a není ho tak možné vydržet. Svůj právní názor soudy zakládají, mimo jiné, na původní argumentaci Ústavního soudu z roku 1996 o povinnosti o majetek pečovat, chránit ho a udržovat.

Ve věci dobré víry však samotný Ústavní soud judikoval,[5] že *„při posuzování otázky, zda byl držitel „se zřetelem ke všem okolnostem v dobré víře, že mu věc patří“, je třeba vycházet z toho, zda při zachování náležité opatrnosti, kterou lze s přihlédnutím k okolnostem konkrétního případu po každém subjektu práva požadovat, měl anebo mohl mít pochybnosti, že mu věc nebo právo patří.“*

Samotný časový odstup 20 let, po jehož uplynutí se začal stát domáhat svých práv, staví obce do složité důkazní situace. Ze samotné povahy složení zaměstnanců a orgánů obce je zřejmé, že většina osob, které se ze strany obcí na daných přechodech majetku účastnily, na provozu obce pravděpodobně již participovat nebude. Dohledat osoby odpovědné, případně jiné důkazy, je nyní již velmi složité, ne-li nemožné (viz např. skartační lhůty). Pokud tedy obce v předmětné době s pozemky hospodařily nejenom právně ale i fakticky, bude pro ně velmi složité toto tvrzení dokázat, když byly přivedeny do stavu důkazní nouze dlouhodobou (ne)činností státních orgánů.

O aktuálnosti daného problému svědčí i poslanecká iniciativa skupiny poslanců Lukáše Pletichy, Petra Gazdíka, Radka Vondráčka a dalších, která se touto věcí na podnět obcí zabývá a která připravila novelizaci předmětného ustanovení zákona. Podle této novelizace by všechny přechody majetku v předmětné době, nyní vnímány jako problematické, byly platné a účinné, a to nevyjímaje ty, které jsou již předmětem soudního řízení. Vláda České republiky však tento návrh z důvodu namítané pravé retroaktivity dne 7. července 2016 zamítla.

Lze podotknout, že přestože soudní rozhodovací praxe vyznívá nyní poměrně jednoznačně ve prospěch státu, je otázkou, na jakou stranu se přikloní Ústavní soud, až k němu doputují ústavní stížnosti jednotlivých obcí, o jejichž podání (minimálně v nynější „rané“ fázi) nelze pochybovat. Právní jistota, právo na samosprávu, nedotknutelnost vlastnického práva a dobrá víra obcí jsou nepochybně instituty, kterými se Ústavní soud bude muset zabývat. Pokud Ústavní soud dospěje k názoru, že obecné soudy při svém rozhodování zasáhly do ústavně zaručených práv stěžovatelů (obcí) v takové intenzitě, která je neslučitelná s českým ústavním pořádkem, budou tato rozhodnutí Ústavním soudem rušena a dojde k novým řízením, u kterých se dají očekávat výsledky příznivější pro obce.

Na závěr je nutné zdůraznit, že přestože všechny soudní spory týkající se přechodů majetku na základě zákona o přechodu majetku do vlastnictví obcí nesou společné základní znaky, skutkové okolnosti každého případu mohou být odlišné; v důsledku toho také nelze obecně presumovat negativní výsledek každého jednotlivého sporu. Jak ukazují zkušenosti z praxe, argumenty ve

prospěch obcí existují a bude záležet na konkrétních případech a okolnostech, zda se obcím podaří vlastnictví tohoto majetku udržet. Lze však očekávat, že do doby existence nových rozhodnutí Ústavního soudu v těchto sporech budou obecné soudy inklinovat k přiznávání vlastnického práva státu, a lze tedy dále předpokládat aktivitu ze strany ÚZSVM ve vztahu k dosavadnímu majetku obcí.



Ondřej Chmela,
advokát



Jan Pavouk,
advokátní koncipient

[Ambruz & Dark Deloitte Legal s.r.o., advokátní kancelář](#)

Karolinská 654/2
186 00 Praha 8

Tel.: +420 246 042 100

Fax: +420 246 042 030

e-mail: legalcz@deloittece.com

[1] Zákon č. [172/1991](#) Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, v tehdy platném znění.

[2] Zákon č. [219/2000](#) Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

[3] Viz návrh poslanců Lukáše Pletichy, Petra Gazdíka, Radka Vondráčka a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon

č. [172/1991](#) Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 837).

[4] Stanovisko k výkladu § 1 zák. č. [172/1991](#) Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, obsažené ve Zprávách Ministerstva financí České republiky pro finanční orgány okresních úřadů a obcí, roč. 1999, č. 3 ze dne 2. června 1999.

[5] Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 3. června 2004, sp. zn. III. ÚS 50/04.

Další články:

- [Vybrané otázky poskytování zdravotních služeb na dálku](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [„Za každou kauzou je živý příběh“](#)
- [Ombudsman na Maltě - základní parametry a role. A v čem bychom se mohli poučit i my v Česku?](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [Rozhovor s JUDr. Veronikou Janoušek Rudolfovou, samostatnou advokátkou specializující se na sportovní právo](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [Fotbaloví agenti vs. FIFA ve světle stanoviska generálního advokáta Soudního dvora Evropské unie](#)