

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

Zřizování služebností mezi organizačními složkami státu a státní organizací Správa železniční dopravní cesty

Článek se věnuje problematice zřizování služebností v souvislosti s investiční výstavbou Správy železniční dopravní cesty, s. o. Z této problematiky pak vybírá otázku zřizování služebností s povahou věcných práv k tíži pozemků ve vlastnictví České republiky, se kterými hospodaří příslušná organizační složka státu.

Uvedení do problematiky a představení základní výzkumné otázky

Správa železniční dopravní cesty, s. o. (dále jen „SŽDC“) je státní organizace, která vznikla na základě zák. č. [77/2002](#) Sb. (dále jen „ČDZ“) a která provozuje železniční dopravní cestu.[1] Laicky řečeno se stará o to, aby koleje byly v pořádku a mohly po nich jezdit vlaky. Jedná se o činnost mnohem náročnější a komplexnější, než by se mohlo na první pohled zdát. Důležitou součástí této činnosti je i výstavba nové železniční infrastruktury a modernizace té stávající. Jedná se o mnohamilionové, nikoliv výjimečně i miliardové, stavební projekty. Jako u všech staveb je i u těchto nezbytné řešit soukromoprávní oprávnění stavebníka, tj. SŽDC, k dotčeným pozemkům, tzv. majetkoprávní vypořádání stavby. Jedním ze způsobů majetkoprávního vypořádání stavby je zřízení služebnosti k tíži pozemku ve vlastnictví osoby odlišné od SŽDC, která vystupuje jako oprávněný ze služebnosti.

Podle ustanovení § 1257 odst. 1 zák. č. [89/2012](#) Sb., občanského zákoníku (dále jen „OZ“) lze zřídit právo služebnosti jako věcné právo pouze pokud postihuje věc vlastníka a to ve prospěch osoby od vlastníka odlišné. Jinými slovy, nelze zřídit služebnost ve prospěch vlastníka nemovitosti, k jejíž tíži se služebnost zřizuje.[2] Jednalo by se o absurdní situaci, ve které by strana povinná byla zároveň i stranou oprávněnou. V případě závazkových vztahů na takovou situaci právo reaguje zánikem závazku splynutím.[3] V případě věcných práv jde o nonsens, který se z logických důvodů nedostal do *numeri clausu* věcných práv obsažených v Části třetí, Hlavě II. OZ.[4] Připuštěná je pouze obdobná situace, která je však odlišná v zásadním aspektu – subjektivní povinností i subjektivním právem je stíhána nemovitost sama. Tato situace je normována v ustanovení § 1257 odst. 2 OZ, podle kterého lze zatížit nemovitost ve prospěch jiné nemovitosti téhož vlastníka.

Uvedená situace na první pohled nepůsobí potíže. Zejména u fyzických osob je jednoduché určit, zda vlastník služebného pozemku a oprávněný ze služebnosti jsou skutečně odlišné subjekty práva. Podobné je to v případě právnických osob soukromého práva. Zde by pochybnosti mohly vyvstat pouze v případě tzv. *shell company*, koncernu či jiné formy ovládání, kde mateřská společnost zcela ovládá dceřinou společnost, která v důsledku toho reálně pozbývá veškerou svou samostatnost. I v takové situaci by se ale podle názoru autora měl uplatnit striktně formální přístup a dceřiná společnost by pro tyto účely měla být nahlížena jako samostatný subjekt práva (kterým ostatně alespoň formálně je). Nemělo by tedy docházet z těchto důvodů k aplikaci institutu *single economic unit* využívanému v soutěžním právu[5] či *piercing the corporate veil*. [6] Problém však může nastat v případě organizačních složek státu, státních podniků a státních organizací. Tyto totiž často pouze hospodaří s majetkem ve vlastnictví státu.

Základní výzkumná otázka článku tedy zní: Může mezi sebou SŽDC a organizační složka státu zřídit právo služebnosti k tíži pozemku v hospodaření organizační složky státu a ve prospěch SŽDC jako věcné právo? Jak je uvedeno výše, v případě, že by strana oprávněná ze služebnosti byl subjekt práva totožný s vlastníkem služebného pozemku, byla by odpověď jednoznačné ne. V opačném případě by odpověď byla ano. Je tedy nezbytné zkoumat právní subjektivitu SŽDC a organizačních složek státu; dále je nutné zkoumat i povahu jejich právního jednání, tj. koho svým právním jednáním zavazují.

Právní subjektivita organizačních složek státu

Pro určení právní subjektivity organizačních složek státu a povahu jejich jednání je stěžejní zák. č. [219/2000](#) Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „MajČR“), který upravuje „vystupování státu v právních vztazích“.[7] Organizační složky státu nejsou dle ustanovení § 3 odst. 2 MajČR právními osobami a jejich jednání je jednáním státu. Jinými slovy, nemají právní subjektivitu. Namísto právní subjektivity a svéprávnosti disponují (a jsou definovány) pravomocí a působností,[8] tedy kategoriemi veřejného práva. Organizační složky státu tedy nejsou subjekty subjektivních věcných práv, v této roli vystupuje Česká republika (dále jen „ČR“).[9]

Organizační složkou státu jsou dle § 3 odst. 1 MajČR „ministerstva a jiné správní úřady[10], Ústavní soud, obecné soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář Veřejného ochránce práv, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky“. Důležitými organizačními složkami státu pro účely nakládání s nemovitostmi ve vlastnictví ČR jsou pak Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových[11] a Státní pozemkový úřad.[12]

Právní subjektivita SŽDC s. o.

SŽDC mohla být organizační složkou státu jen a pouze tehdy, stanovil-li by tak MajČR či jiný právní předpis.[13] MajČR, ČDZ ani jiný právní předpis však výslovně nestanoví, že SŽDC je organizační složkou státu ve smyslu MajČR. SŽDC tedy není organizační složkou státu a nelze na ni aplikovat MajČR. Ustanovení § 19 odst. 3 MajČR, který upravuje nakládání organizačních složek státu s majetkem zapisovaným do katastru nemovitostí je tedy pro případy zkoumané tímto článkem nepoužitelné. Aplikovatelnou právní úpravu je nutné hledat v ČDZ a OZ.

SŽDC je dle § 19 odst. 2 ČDZ právní osobou, která je způsobilá vlastními právními úkony nabývat práv a brát na sebe povinnosti. SŽDC je tedy nadaná právní subjektivitou i právní způsobilostí jednat sama za sebe (svéprávností). ČR „pouze“ ručí za závazky SŽDC. Z toho je zřejmé, že SŽDC je účastníkem závazkových práv. Uvedené může budít zdání, že odpověď na základní výzkumnou otázku článku je jednoznačné ano; tedy že SŽDC a organizační složka státu mezi sebou mohou zřídit věcné právo služebnosti k tíži pozemku v hospodaření organizační složky státu a ve prospěch SŽDC. Situaci však komplikuje § 20 ČDZ.

Podle ustanovení § 20 ČDZ hospodaří SŽDC s majetkem státu. SŽDC tedy není vlastníkem majetku, s nímž hospodaří; jeho vlastníkem je ČR. Tento závěr potvrzuje i § 2 zák. č. [77/1997](#) Sb., o státním podniku (dále jen „StP“). Podle tohoto ustanovení je sice státní podnik právní osobou (ergo je nadán právní subjektivitou), která podniká vlastním jménem a na vlastní odpovědnost (ergo je nadán svéprávností), avšak nemá vlastní majetek; místo toho pouze nakládá s majetkem ve vlastnictví státu.[14]

Jinými slovy, subjektem vlastnického práva k majetku, se kterým hospodaří SŽDC, je ČR a nikoliv SŽDC. Je tedy nezbytné určit, co znamená pojem *majetek*. Pokud by totiž pod tento pojem byla podřaditelná i věcná práva a subjektivní práva ze služebnosti, znamenalo by to, že subjektem práva

ze služebnosti není SŽDC, nýbrž ČR. To by potom vedlo k záporné odpovědi na základní výzkumnou otázku tohoto článku. Pokud však pod pojem majetek (státu, se kterým hospodaří SŽDC) nelze podřadit věcné právo služebnosti, pak je SŽDC jeho subjektem a odpověď na základní výzkumnou otázku by byla ano.

Výklad pojmu majetek

Majetek je dle § 495 OZ „*souhrn všeho, co osobě patří*“, tedy všechny věci patřící jedné entitě (osobě) nadané právní subjektivitou. Zákonná definice věci se nachází v § 489 OZ a obsahuje dva kumulativní znaky – (1) rozdílnost od osoby, (2) využitelnost pro potřeby lidí. První znak jednoduše znamená, že za věc nemůže být považován subjekt práva.[15] Druhý znak je pak vykládán jako hospodářská využitelnost či jiná prospěšnost pro život člověka (např. i estetická).[16] Tyto znaky naplňují nejen hmotné věci, ale i nehmotné věci, ovladatelné přírodní síly, a dokonce i subjektivní práva.[17] Právo služebnosti je tedy také věc ve smyslu § 489 OZ[18] a je součástí majetku.

Služebnost zřízená na základě právního jednání SŽDC se stává součástí majetku a to majetku ČR, s nímž SŽDC hospodaří.[19] Jinými slovy, subjektem věcných práv vznikajících na základě právního jednání SŽDC je ČR, do jejíhož majetku tato věcná práva patří; nikoliv SŽDC, která s tímto majetkem pouze hospodaří. Tento závěr pak potvrzuje opět i StP v ustanovení § 16 odst. 4, podle kterého majetek nenabývá státní podnik, nýbrž přímo ČR.[20] To pak dále potvrzují zápisy v katastru nemovitostí, kde je vždy věcné právo k nemovitosti zapsáno pro ČR; pro SŽDC pak pouze právo hospodařit s majetkem státu. SŽDC tedy není subjektem věcných práv.

Závěr

Z výše uvedeného vyplývá, že organizační složka státu a SŽDC mezi sebou nemohou zřizovat právo služebnosti jako právo věcné. Jednalo by se totiž o případ zřizování práva služebnosti ve prospěch a zároveň k tíži téhož subjektu (ČR), což OZ nepřipouští. V těchto situacích lze zřizovat právo služebnosti pouze jako závazkové právo. Taková služebnost se nezapisuje do katastru nemovitostí a subjektivní práva a povinnosti z ní vyplývající se nabývají účinností smlouvy. V opačném případě by šlo o nonsens odporující právnímu řádu. Odpověď na základní výzkumnou otázku tohoto článku je tedy jednoznačné ne.

Uvedené se aplikuje i na případy zřizování služebností mezi SŽDC a státními podniky, mezi státními podniky a organizačními složkami státu, státními podniky navzájem a dalšími subjekty, které pouze hospodaří s majetkem státu.[21] Služebnost jako věcné právo by mezi sebou mohly uvedené instituce zřídit jen a pouze v případě, že by byla zatěžována nemovitost ve vlastnictví ČR ve prospěch jiné nemovitosti ve vlastnictví ČR; tedy v případě předvídaném v ustanovení § 1257 odst. 2 OZ.

Tyto závěry potvrzuje i judikatura, např. rozsudek Vrchního soudu v Olomouci sp. zn. 1 Co 198/2006 ze dne 28.3.2007. V této kauze se Lesy České republiky, s. p. (dále jen „Lesy ČR“) domáhaly toho, aby Katastrální úřad pro Moravskoslezský kraj zapsal jako věcné právo (tedy vkladem) služebnost zřízenou smlouvou, kterou Lesy ČR uzavřeli se SŽDC v její prospěch a k tíži pozemku ve vlastnictví ČR, s nímž hospodařily Lesy ČR. Odvolací soud shodně se soudem prvního stupně a Katastrálním úřadem rozhodl, že taková služebnost nelze zapsat vkladem, neboť se nejedná o věcné právo. Přesto se, např. ze strany Státního pozemkového úřadu, čas od času objevují názory, že taková služebnost má povahu věcného práva a je nezbytné zapisovat ji vkladem do katastru nemovitostí. S ohledem na výše uvedené je však nutné tyto názory odmítnout.

[1] Jedná se o její hlavní a základní činnost (nikoliv však jedinou) podle § 21 odst. 1 ČDZ

[2] HRABÁNEK, Dušan, LASÁK, Jan. § 1257 [Zatížení věci služebností]. In: SPÁČIL, Jiří, DOBROVOLNÁ, Eva, HANDRLICA, Jakub, HOLEJŠOVSKÝ, Josef, HORÁK, Tomáš, HRABÁNEK, Dušan, KRÁLÍK, Michal, LASÁK, Jan, NOVOTNÝ, Marek, PETR, Bohuslav, PIHERA, Vlastimil, RICHTER, Tomáš, VRZALOVÁ, Lenka. Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 906

[3] § 1993 odst. 1 OZ

[4] K numeru clausu viz § 977 OZ. Zároveň je nutné dodat, že dle § 1301 OZ „spojením vlastnictví panující a služebné věci v jedné osobě služebnost nezaniká“. Tím je však myšlena pouze pozemková služebnost normovaná v § 1257 odst. 2 OZ; v případě osobních služebností normovaných v § 1257 odst. 1 OZ dochází podobně jako u závazků ke splnutí, a tedy zániku osobní služebnosti. Op. cit. 2, s. 1040

[5] Pojem single economic unit, česky překládaný jako ekonomická jednotka, využívá evropské právo pro definici podniku (soutěžitele), anglicky undertaking, jakožto adresáta norem soutěžního práva, kterému jsou, v případě, že tyto normy poruší, podle nich ukládány sankce (jak veřejnoprávního, tak soukromoprávního charakteru). Takto definovaný podnik pak není nutně jedním právním subjektem, nýbrž entitou skládající se z několika právních subjektů i non-subjektů (tedy entit bez právní subjektivity). Určení entit, které tvoří takto definovaný podnik, závisí na ekonomických kritériích, konkrétně na jejich hospodářské jednotě (economic unity). K tomuto institutu viz např. PETR, Michal. Podniky, koncerny, dceřiné společnosti... kdo vlastně odpovídá za porušení soutěžního práva? Antitrust, Sdružení Kairos, 2013, č. 2 nebo PETR, Michal. Přičítání odpovědnosti za porušení soutěžního práva. Antitrust. Praha: Sdružení Kairos, roč. 2013, č. 3

[6] Institut piercing the corporate veil je typický pro angloamerické právo a do jisté míry také pracuje s pojmem hospodářské jednoty skupiny právnických osob. Zjednodušeně řečeno je jeho cílem postihnout za jednání ovládané dceřiné společnosti její ovládající mateřskou společnost, což je možné pouze za splnění určitých předpokladů (jinak se totiž uplatňuje bezezbytku idea perfektní právní samostatnosti, tedy subjektivity a svéprávnosti, právnické osoby). Jedním z těchto předpokladů může být právě hospodářská jednota. K této problematice viz např. LOKAJÍČEK, Jan. Prolomení majetkové samostatnosti kapitálových společností. Praha: C. H. Beck, 2016

[7] § 1 MajČR

[8] SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 264

[9] § 6 MajČR

[10] Tj. „jiné ústřední správní úřady podle komp. zákona a další jim podřízené správní úřady s celostátní nebo územně omezenou působností, které nemají status právní osoby.“ Op. cit. 8, s. 262

[11] § 1 odst. 3 zák. č. [201/2002](#) Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových

[12] § 1 odst. 2 zák. č. [503/2012](#) Sb., o Státním pozemkovém úřadu

[13] § 3 odst. 1 MajČR

[14] Zde je potřeba upozornit, že SŽDC není státním podnikem dle StP, nýbrž státní organizací dle ČDZ. V souladu s § 19 odst. 5 ČDZ se však přesto přiměřeně aplikuje i StP.

[15] KOUKAL, Pavel. § 489 [Pojem věci v právním smyslu]. In: BÍLKOVÁ, Jana, ČERNÝ, Michal, ČUHELOVÁ, Kateřina, DAVID, Ludvík, DÁVID, Radovan, DOBROVOLNÁ, Eva, FOJTÍK, Lumír, HANDLAR, Jiří, HAVLAN, Petr, HOLEJŠOVSKÝ, Josef, HORECKÝ, Jan, HULMÁK, Milan, HURDÍK, Jan, HRDLÍČKA, Miloslav, KOUKAL, Pavel, LASÁK, Jan, LAVICKÝ, Petr, LAZÍKOVÁ, Jarmila, LEBEDA, Martin, PODIVÍNOVÁ, Martina Kuloglija, PONDIKASOVÁ, Tereza, RONOVSÁ, Kateřina, RUBAN, Radek, ŠEVČEK, Marek, TŮMA, Pavel, VÍTEK, Jindřich. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 1727

[16] Op. cit. 15

[17] § 496 OZ, přičemž povaha služebnosti jako majetkového věcného práva k věci cizí připouští, aby šlo o věc v právním smyslu. Op. cit. 15, s. 1753

[18] „Služebnosti i reálná břemena jsou přitom věcmi podle § 489, přičemž služebnosti a reálná břemena zatěžující nemovitosti jsou dokonce věcmi nemovitými (viz § 498 odst. 1).“ Op. cit. 15, s. 906

[19] § 20 ČDZ

[20] Ustanovení je s ohledem na § 19 odst. 5 ČDZ opět aplikovatelné, ačkoliv SŽDC není státním podnikem.

[21] Státním podnikem je myšlen jen a pouze státní podnik ve smyslu definice obsažené v StP, nikoliv právnická osoba s majetkovou účastí státu (i kdyby většinou).