

I.6 POZEMKOVÉ VLASTNICTVÍ STÁTU

I.6.1 Východiska a prameny právní úpravy

Česká republika i po té, co v podstatě rezignovala na své podnikatelské funkce již na počátku 90. let minulého století, stále zůstává vlastníkem značného množství pozemků nacházejících se na jejím území.¹⁰²

Vlastnictví obecně, a tedy i pozemkové vlastnictví, je soukromoprávním institutem i vztahem. Stát, který je jinak především veřejnoprávní korporací, je v oblasti soukromého práva právnickou osobou (§ 21 NOZ). To platí i v oblasti vlastnického práva včetně vlastnického práva pozemkového. Ve vlastnických vztazích má stejné postavení jako jiní vlastníci. Veřejnoprávní povaha státu se pak projevuje i ve způsobech a prostředcích výkonu vlastnických oprávnění, resp. ve formování a vyjadřování vůle státu jako vlastníka.

Právní úprava státního vlastnictví navazuje na obecnou úpravu vlastnictví včetně jejího zakotvení v Listině základních práv a svobod a v občanském zákoníku. Na ni pak navazují předpisy zvláštní. Zvláštní potud, že jsou zaměřeny speciálně na problematiku státního vlastnictví. Mezi nimi pak lze rozlišit předpisy zaměřené na problematiku státního vlastnictví obecně, anebo speciálně na pozemkové státní vlastnictví. Vedle toho existují i právní předpisy, které nejsou speciálně zaměřené na vlastnictví státu, ale v souvislostech s problematikou, kterou upravují, obsahují i ustanovení dotýkající se státního vlastnictví, případně opět i státního vlastnictví pozemkového.

I.6.2 Pozemkové vlastnictví v zákoně o majetku České republiky

Pokud bychom uvedený zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále také jen zákon o majetku ČR nebo MajČR) měli zařadit do shora uvedené systematiky předpisů věnujících se problematice státního vlastnictví včetně vlastnictví pozemkového, můžeme tento předpis

¹⁰² Státní území tvoří sice také pozemky, nikoli však jako věc, která díky svým užitečným vlastnostem umožňuje lidem uspokojovat své potřeby a zájmy, a to dokonce jako předmět zcela v této funkci nezastupitelný, zde se setkáváme s pozemky ve funkci zásadně odlišné. A to ve funkci vymezení části zemského povrchu, na němž stát prostřednictvím svých orgánů uplatňuje svou suverenitu. Podobnou roli plní pozemky (území) při vymezení tzv. místní příslušnosti, např. státních orgánů nebo orgánů územně samosprávných celků, Tato jejich role však není předmětem pozornosti pozemkového práva.

označit jako obecný předpis, tj. upravující státní vlastnictví bez ohledu, co je jeho objektem.¹⁰³ Vzhledem k občanskému zákoníku a jeho ustanovením věnovaným majetkoprávním vztahům je předpisem zvláštním.

Okruh působnosti tohoto zákona je vymezen již v jeho § 1, kde upravuje způsoby a podmínky hospodaření s majetkem České republiky (dále jen „stát“) a vystupování státu v právních vztazích včetně vymezení postavení, zřizování a zánik tzv. organizačních složek státu.

Na rozdíl od občanského zákoníku, a především od NOZ, který jednoznačně upřednostňuje dohodu účastníků ve vzájemných vztazích a teprve subsidiárně jim nabízí svá pravidla, tento zákon hned ve svém § 2 odst. 1 jednoznačně prohlašuje, že hospodaření s majetkem státu se řídí tímto zákonem a jeho působnost dohodou stran nelze i jen omezit, natož zcela vyloučit, ledaže by zvláštní právní předpis, vyhlášená mezinárodní smlouva zavazující stát, nebo všeobecně uznávaná pravidla mezinárodního práva stanovila jinak.

Na druhé straně se tento zákon nevztahuje na úkony a postupy příslušných orgánů prováděné v rámci jimi vedených řízení trestních, občanskoprávních, správních nebo jiných řízeních obdobných, nebo v rámci navrhování a schvalování právních předpisů - odst. 2 cit. paragrafu.¹⁰⁴

Vzhledem ke specifické povaze státu jako právnické osoby - vlastníka (§ 6 MajČR) řeší tento zákon i otázku, kdo jeho jménem bude v právních jednáních týkajících se státního majetku (včetně nabývání majetku státem) vystupovat. Pro tento účel uvedl zákon mezi právní subjekty již zmíněné „organizační složky státu“. Jejich okruh vymezuje zákon v § 3, § 4 a 51, případně tak může učinit zvláštní zákon. Naopak státní organizace, které nejsou považovány za organizační složky státu uvádí § 54 odst. 1 MajČR. Totéž ustanovení vymezuje i rozsah, v jakém se i na tyto státní subjekty vztahuje tento zákon. Na státní podniky založené podle zvláštního zákona (zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku) nebo považované za založené podle tohoto zákona a na Budějovický Budvar, národní podnik se tento zákon nevztahuje.

¹⁰³ Připomínáme, že majetkem je souhrn všeho, co osobě, v tomto případě státu - České republice - patří (§ 495 NOZ)

¹⁰⁴ To např. znamená, že jestliže tento zákon velmi omezuje oprávnění státu, resp. organizačních složek státu převádět dosud státní majetek, a zejména majetek pozemkový, na nestátní subjekty, tato omezení neplatí pro vyvlastňovací úřad, jestliže pro vyvlastnění ve prospěch nestátního subjektu budou splněny všechny předpoklady vyvlastnění.

Organizační složka není právnickou osobou, přesto je oprávněna k jednáním podle tohoto zákona případně podle zvláštních předpisů a tato jednání jsou zákonem prohlášena za jednání státu (§ 3 odst. 2 MajČR).

Organizační složka může být zřízena zákonem, ale také ministerstvem formou opatření, jehož součástí je zřizovací listina. V tomto případě je ke zřízení nutný souhlas ministerstva financí. Zřizovatel ke zřízení organizační složky použije státní majetek, s nímž byl dosud oprávněn hospodařit sám anebo s ním dosud hospodařila organizační složka jím řízená.

Organizační složka je účetní jednotkou, jestliže tak určuje zvláštní právní předpis nebo tento zákon v § 4 a § 5. V případě zřízení složky ministerstvem je organizační složka účetní jednotkou vždy.

Jménem státu činí právní úkony¹⁰⁵ vedoucí organizační složky, již se tyto úkony týkají, pokud tento zákon (§ 7 odst. 1 a 28 odst. 2 MajČR) nebo zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Vedoucí organizační složky může určitými právními úkony písemně pověřit jiného vedoucího zaměstnance organizační složky. Další zaměstnanci složky mohou jménem státu činit právní úkony jen v rozsahu stanoveném vnitřním předpisem organizační složky.

1.6.2.1 Základní pravidla hospodaření organizační složky s majetkem státu

Organizační složka je oprávněna a povinna hospodařit s majetkem státu (právo hospodaření s majetkem státu), což znamená využívat jej zejména

- k plnění svých funkcí nebo v souvislosti s jejich plněním,
- k zajišťování veřejně prospěšných činností anebo
- pro účely podnikání (§ 8 odst. 1 MajČR).¹⁰⁶

Vzhledem k tomu, že v zákoně jde o jen o příkladný výčet, nejsou vyloučeny ani účely zde nevyjmenované. Vždy však musí být svým významem obdobné

¹⁰⁵ V terminologii NOZ se namísto „právní úkony“ používá označení „právní jednání“.

¹⁰⁶ Až do konce r. 2000 existující „právo hospodaření s majetkem státu“ bylo zákonem č. 219/2000 Sb., nahrazeno problematickým označením „hospodaření s majetkem státu“. V důvodové zprávě se k tomu uvádí, že „...se již v případě organizačních složek státu nepočítá s konstrukcí speciálního práva (dosud právo hospodaření) k majetku státu; aktuální příslušnost té které organizační složky bude vyjadřovat, že dotčenou část majetku státu organizační složka státu potřebuje a v důsledku toho s takovým majetkem také hospodaří a tedy i nakládá“. Ale i prostou logickou úvahou musí být každému zřejmé, že bez ohledu na označení tohoto vztahu jde o jedno z oprávnění státního subjektu, jemuž stát svůj majetek svěřil, aby jej užíval. Jinými slovy řečeno, jde o vztah upravený právem, tedy o „právo hospodařit s majetkem státu“. Podrobněji viz např. HAVLAN, Petr a kol. *Majetek státu v platné právní úpravě*. Praha: Linde 2010, s. 35.

a pochopitelně na jejich realizaci musí mít stát zájem. Zákon dokonce počítá s tím, že zvláštní zákon může, v situaci, kdy je to nezbytné k zabezpečení potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu, stanovit, že určité věci a jiné hodnoty mohou být jen ve vlastnictví státu.¹⁰⁷

Problematika hospodaření se se státním majetkem je součástí obsahu kapitoly této učebnice pojednávající o užívacích vztazích k pozemkům.

1.6.2.2 Nabývání majetku, včetně pozemků, do vlastnictví státu

Z hlediska nabývání majetku do vlastnictví se postavení státu v zásadě neliší od jiných právních subjektů- právních osobností.

To se týká i nabývacích právních titulů. Stát tedy může majetek, včetně pozemků, nabývat **smlouvou, rozhodnutím příslušného orgánu, vydržením, přímo ze zákona, děděním ze závěti, odúmrtí** (což jiné právní osobnosti nemohou), **mezinárodní smlouvou, případně jiných skutečností stanovených zákonem**. Sem bychom mohli zařadit nabytí pozemku v důsledku jeho **opuštění** dosavadním vlastníkem.¹⁰⁸ Podle NOZ by i stát mohl pozemek, jeho část, nabýt jako **naplaveninu** (§ 1068) nebo **strž** (1069) nebo **přestavkem** (1087). Ani stát nemůže, díky jeho povaze, pozemek nabýt zhotovením nebo jeho nálezem.

V případě **nabývání majetku smlouvou**

- musí být smlouva písemná,
- na jedné listině i spolu s podpisy, a to i v případě, že to právní předpisy nevyžadují;
- písemná forma nabývací smlouvy nemusí být jen v případě, že to vylučuje zákon nebo povaha právního úkonu,¹⁰⁹ případně okolnosti, za nichž k úkonu dochází (§ 12 odst. 1 MajČR).

¹⁰⁷ V této souvislosti hovoříme o tzv. výlučném státním vlastnictví. Možnost výlučného vlastnictví pro určité subjekty - vedle státu to mohou být obce nebo právnické osoby - je zakotvena již v Listině základních práva a svobod - viz čl. 11 odst. 2 LZPS.

¹⁰⁸ To ovšem znamená, že stát se vlastnictví k pozemku jeho opuštěním vzdát nemůže.

¹⁰⁹ Situaci, kdy by to byla povaha úkonu, která by vylučovala písemnou formu smlouvy, si lze jen těžko představit. Znamená to představit si, že povaha tohoto právního úkonu, tj. sama smlouva, vylučuje její písemnou formu. Stejně obtížně si však lze představit i to, že by v případě nemovitostí zákon upustil od písemné formy smlouvy. Zejména v případě nemovitostí zapisovaných do katastru nemovitostí, což jsou pozemky bez výjimky. A katastrální zákon, ten předchozí vyžadoval a ten současný vyžaduje, a to zcela jednoznačně, písemnou podobu nabývacího titulu (listinu), jako podklad pro zápis (vklad) vlastnictví k pozemku případně jiné do katastru zapisované nemovitosti.