

MINISTERSTVO FINANCÍ

Odbor 72 – Státní majetek

č. 5/2022

(podle právního stavu ke dni 8.2.2022)

Stanovisko k problematice bezdůvodného obohacení za nekomerční užívání veřejného prostranství ve vlastnictví státu

Ustanovení § 27 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o majetku státu“ či „ZMS“) upravuje možnost přenechat státní majetek do užívání ve prospěch nestátních subjektů. Daná úprava dopadá i na situace, kdy pozemky ve vlastnictví státu jsou zároveň veřejným prostranstvím a jsou využívány k umístění hmotných věcí sloužících k obecnému užívání (např. lavičky, sloupy veřejného osvětlení, dětské prolézačky, směrové cedule, atd.) obvykle ve vlastnictví obcí, příp. soukromých osob.

V souladu s ustanovením § 17 zákona o majetku státu nakládá-li se s majetkem na základě smlouvy, musí mít smlouva písemnou formu a projevy vůle na jedné písemnosti. Z této premisy je třeba vycházet i při postupu dle ustanovení § 27 ZMS. Je-li tedy majetek státu užíván třetími osobami, pak by s nimi měla být vždy uzavřena písemná smlouva. Uvedené vyplývá i z ustanovení § 58a odst. 3 věta druhá ZMS, podle něhož odporují-li právní jednání jiným podmínkám stanoveným zákonem o majetku státu pro taková právní jednání (mj. i § 17 ZMS), pak jsou neplatná. S ohledem na uvedené není v zásadě důvod, aby užívací vztahy k majetku státu nebyly náležitě upraveny smlouvou vždy, ledaže se jedná o zcela výjimečné případy – např., kdy vlastník věci umístěné na pozemku v majetku státu není znám a zároveň umístěním věci na dotčeném pozemku nedochází ke vzniku obohacení na úkor státu. I v takovém případě, by však měl „interní“ spis příslušné organizační složky státu, příp. státní organizace, která se řídí zákonem o majetku státu, obsahovat popis a zhodnocení dané situace a důvody vedoucí ke zvolenému postupu (tj. např. další nezjišťování vlastníka dotčeného majetku vzhledem ke skutečnosti, že v daném případě bezdůvodné obohacení užíváním majetku státu ani nevzniká). Je nutné zdůraznit, že vždy bude záviset na konkrétních okolnostech každého jednotlivého případu.

Ve vztahu k samotnému vymezení veřejného prostranství je nesporné, že s odkazem na odbornou literaturu a judikaturu¹ je veřejným prostranstvím prostor splňující zákonné znaky veřejného prostranství přímo ex lege, který je předmětem veřejného užívání. Veřejným užíváním je přitom užívání všeobecně přístupných materiálních statků předem neomezeným okruhem uživatelů. Musí jít přitom o užívání, které odpovídá povaze a účelu statku a které nevylučuje z obdobného užívání téhož statku jiné, byť i potencionální uživatele. K uvedeným zákonným znakům je třeba odkázat na ustanovení § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), podle něhož

¹ Např. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp.zn. Pl. ÚS 21/02; rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 1.8.2017, č.j. 28 Cdo 4208/2016 nebo ze dne 10.4.2019, č.j. 28 Cdo 699/2019-608.

*„Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy **sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.**“.* Judikatura dále vymezuje, že veřejná prostranství, jako materiální statek, jsou jedním z možných předmětů veřejného užívání, mezi něž patří zejména voda, pozemní komunikace, krajina, les, ovzduší, některé druhy energií a kmitočtové spektrum. Nejvyšší soud v rozhodnutí ze dne 14.2.2006, sp.zn. 33 Odo 396/2004 k uvedenému konstatoval, že *„Vlastní-li soukromý vlastník pozemek, který splňuje všechny znaky veřejného prostranství podle zákonné definice, je nutno též akceptovat možnost, že obec takovýto pozemek prohlásí za veřejné prostranství. Příslušná obecně závazná vyhláška obce ovšem jen deklaruje již existující stav. **Není-li proto v občanskoprávní rovině (např. smlouvou) upraveno obecné užívání veřejného prostranství, zahrnující i jen z části pozemky vlastnický náležející třetí osobě, má to za následek vznik bezdůvodného obohacení na straně obce plněním bez právního důvodu, neboť i když existuje právní důvod užívání veřejného prostranství, nejde o titul, podle kterého by obci vzniklo oprávnění, aby takové plnění ze strany třetí osoby (strpění užívání jejího majetku) bylo poskytováno bezplatně. Navíc jestliže podle § 128 odst. 2 obč. zák. lze ve veřejném zájmu věc vyvlastnit nebo vlastnické právo omezit, pouze nelze-li dosáhnout účelu jinak, a to jen na základě zákona, jen pro tento účel a za náhradu, pak by obecné užívání veřejného prostranství zahrnujícího i pozemky soukromé osoby znamenalo ve svých důsledcích vyvlastnění bez náhrady. Pokud předmětné pozemky nebyly ve veřejném zájmu vyvlastněny, je žalobkyně jako jejich vlastník povinna strpět omezení vlastnického práva tím, že její pozemky jsou užívány pro potřebu všech jako veřejné prostranství, **ale za náhradu.**“.***

Navzdory výše uvedenému nijak nezpochybňujeme, že mohou existovat situace, kdy ke vzniku bezdůvodného obohacení i přes užívání státního majetku nedojde, neboť nedojde k zvětšení majetkové sféry údajného obohaceného ani k úbytku jeho majetku, který by za běžných okolností nastal. Takové situace ovšem musí být v „interním“ spisu příslušné organizační složky státu, příp. státní organizace, která se řídí zákonem o majetku státu, ve vztahu ke konkrétnímu majetku náležitě popsány a odůvodněny.

Situace, kdy je majetek státu v podobě veřejného prostranství užíván ze strany třetích osob (ať již obcí či soukromých fyzických nebo právnických osob), tak mají být ze strany příslušných organizačních složek státu, příp. státních organizací, které se zákonem o majetku státu řídí, řešeny hned od počátku, tj. od okamžiku nabytí příslušnosti hospodařit k danému pozemku, resp. od zjištění existence cizí stavby na dotčeném pozemku. Je poté zcela na vyhodnocení příslušné organizační složky státu, příp. státní organizace, která se zákonem o majetku státu řídí, jak bude danou situaci řešit - zdali uzavře smlouvu o výpůjčce, nájemní smlouvu, vyzve k odstranění stavby či v případě již existující pohledávky přistoupí s ohledem na hospodárnost k aplikaci § 34 nebo § 35 ZMS. Obecně lze jen doporučit, aby konkrétní postupy byly evidovány ve spisové dokumentaci, a to mj. pro případ kontroly plnění dodržování postupů a podmínek stanovených zákonem o majetku státu.