

LEGAL POSITION OF TENANT AND MORTGAGEE WITH REGARD TO SOLUTION OF CONFLICT OF INTERESTS IN THE LAND

TOMÁŠ KOCOUREK

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language

Autor se ve svém příspěvku zabývá postavením nájemce a zástavního věřitele v řízeních a jiných postupech, v nichž je vypořádáván střet zájmů v území. Dochází k závěru, že zájmy těchto osob nejsou dostatečně chráněny, veřejné právo je povětšinou vylučuje z účasti na řízení. Naproti tomu mechanismy soukromého práva ovládající zástavní právo i nájem poskytují těmto subjektům významné záruky, ačkoliv z nich nesnímají veškeré riziko.

Key words in original language

Nájemce; Zástavní věřitel; Ekonomické zájmy; Procesní postupy; Soukromoprávní mechanismy.

Abstract

The paper deals with legal position of tenant and mortgagee in procedures concerning the solution of conflict of interests in land. The author concludes that the interests of these persons are not sufficiently protected, the public law excludes them from participation to procedure. On the other hand, the mechanisms of private law governing the mortgage and tenancy offer to tenant and mortgagee important guarantees, none the less they are obliged to bear a certain degree of risk.

Key words

Tenant; Mortgagee; Economic interests; Procedures; Private law mechanisms.

1. ÚVOD

Když se řekne střety zájmů v území, pravděpodobně se nám nejprve vybaví kolize veřejných a soukromých zájmů, které, jak dovodila judikatura, mohou nabýt rovněž kvality zájmů veřejných. Pojem soukromé zájmy nám asociuje především vlastnické právo jednotlivců k nemovitostem. Takovýto pohled by však byl značně zjednodušený, neboť pomíjí ekonomickou funkci nemovitostí. Nemovitosti jsou totiž často předmětem nájemního vztahu, jehož obsahem je přenechání práva užívat nemovitost třetí osobě. Ekonomická hodnota nemovitostí je zase podstatou zástavního práva. Řešení střetu zájmů v území tedy může mít dopad i na tyto právní vztahy. Je tomu tak v případě, kdy dochází k zásahu do práva užívat nemovitost, nebo kdy v důsledku zásahu dojde k poklesu hodnoty nemovitosti.

V první části svého příspěvku se zaměřím na otázku, do jaké míry mohou nájemci a zástavní věřitelé přímo hájit své vlastní zájmy při řešení střetu zájmů v území. Jelikož k řešení střetu zájmů dochází v rámci správního řízení, resp. jiných procesních postupů (např. pořizování a schvalování územního plánu), jedná se hlavně o účastenství těchto osob v řízení (či jiných postupech). Následně je to i otázka aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním.

Předmětem druhé části příspěvku je dopad výsledného řešení střetu zájmů v území do oblasti soukromého práva představovaného právním vztahem mezi vlastníkem nemovitosti a nájemcem či zástavním věřitelem.

Při svém výkladu se přidržím čtyř modelových situací: a) zřízení ochranného pásma vodního zdroje, v němž je zakázáno hnojit zemědělskou půdu; b) změna orné půdy na trvalý travní porost na žádost vlastníka pozemku; c) omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene na základě rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu; d) změna využití území v důsledku vydání územního plánu.

2. ÚČASTENSTVÍ V ŘÍZENÍ

Obecná úprava účastenství ve správním řízení je obsažena v § 27 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Správní řád rozeznává dvě skupiny účastníků. Mezi přímé účastníky (§ 27 odst. 1) patří v případě řízení o žádosti žadatel a osoby, které s ním jsou ve společenství práv a povinností. V případě řízení zahajovaného z moci úřední jsou hlavními účastníky osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit práva či povinnosti, nebo prohlásit, že určitá práva nebo povinnosti mají či nemají.

Druhou skupinu představují nepřímí účastníci (§ 27 odst. 2), jímž rozhodnutí sice práva ani povinnosti nezakládá, nemění ani neruší, ale přesto jím mohou být přímo dotčeni ve svých právech nebo povinnostech. Z formulace této normy plyne, že klíčem k účastenství je pouhá možnost přímého dotčení na právech a povinnostech.¹ Otázka, zda skutečně dojde k přímému dotčení na právech a povinnostech, je věcí posouzení předmětu řízení. Je správné, že podmínky pro přiznání účastenství jsou mírnější. Pokud by totiž jednotlivec nebyl vzat do řízení jako jeho účastník z toho důvodu, že nebylo prokázáno dotčení na právech a povinnostech, a při vydání rozhodnutí by se potvrdilo, že je rozhodnutím dotčen na právech a povinnostech, bylo by již pozdě. Na druhou stranu, když je do řízení připuštěna osoba, u níž není vyloučeno, že by mohla být rozhodnutím dotčena na právech a povinnostech, a po provedeném řízení se zjistí, že rozhodnutí nemůže mít dopad na její práva a povinnosti, nevede její účast na řízení ke zkrácení ostatních účastníků na jejich právech, ani to nemá vliv na

¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008 – 68, bod 12, www.nssoud.cz (citováno dne 28. 10. 2009).

zákonost rozhodnutí. Pojem „přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech“ je neurčitým právním pojmem, což klade na orgán aplikace práva větší požadavky při subsumpci zjištěné skutkové podstaty pod neurčitý právní pojem, zejména pokud jde o odůvodnění rozhodnutí.²

Vedle toho mohou zvláštní zákony upravit okruh účastníků řízení odchylně. V úvahu přicházejí dva způsoby. První z nich je, že se použije obecná definice účastníků dle správního řádu s tím, že zvláštní zákon obsahuje pouze dílčí zásahy do vymezení okruhu účastníků, např. označí za účastníka osobu, která by jí dle obecné úpravy nebyla. Druhý způsob je, že úprava ve zvláštním zákoně je formulována takovým způsobem, že zcela jistě vylučuje aplikaci obecné úpravy účastenství. Taková úprava však musí dbát ústavního požadavku, aby vždy zahrnovala všechny osoby, které mohou být dotčeny na svých právech či povinnostech.³

Vlastník nemovitosti, který je dotčen řešením střetu zájmů v území na vlastnickém právu, bude pravidelným účastníkem správních řízení, a to minimálně jako tzv. nepřímý účastník. Nájemce či zástavní věřitel se může stát účastníkem řízení tak, že ho zvláštní zákon označí za účastníka, nebo jako přímý účastník na základě § 27 odst. 1 správního řádu, či jako nepřímý účastník dle odst. 2 téhož ustanovení.

První dvě varianty nevzbuzují větší pochybnosti. Tak např. nájemce může být účastníkem řízení o uložení změny zemědělské kultury dle § 2 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, které je zahajováno z moci úřední a jež ústí v uložení povinnosti nájemci [přímé účastenství na základě § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu]. Pokud by ovšem byla v tomto řízení ukládána povinnost toliko vlastníkovu nemovitosti, mohl by být teoreticky nájemce účastníkem jen dle pravidel o nepřímém účastenství (viz níže).

Příkladem založení účastenství v řízení zvláštním zákonem je § 17 zákona o vyvlastnění⁴, který obsahuje vlastní definici účastníků řízení, jež zahrnuje jak nájemce, tak i zástavního věřitele. Může se jednat např. o zřízení věcného břemene k nemovitosti za účelem využívání přírodního léčivého zdroje na základě § 33 lázeňského zákona⁵ (třeba právo vstupu a vjezdu na pozemek, právo zřídit čerpací zařízení na pozemku). Účastenství zástavního

² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 As 16/2008 – 48, www.nssoud.cz (citováno dne 28. 10. 2009).

³ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 2/99, publ. pod č. 95/2000 Sb.

⁴ Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).

⁵ Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon).

věřitele i nájemce ve vyvlastňovacím řízení je opodstatněno tím, že vyvlastněním zaniká zástavní právo a zpravidla též nájem (§ 6 ve spojení s § 8 zákona o vyvlastnění), a to bez ohledu na rozsah vyvlastnění.

Dalším případem vymezení speciálního okruhu účastníků je územní řízení (§ 85 stavebního zákona⁶). Jedním z typů územního řízení je řízení o změně využití území (např. změna orné půdy na trvalý travní porost). Stavební zákon nevyžaduje, aby žadatelem o vydání územního rozhodnutí byl vlastník nemovitosti. Není tedy vyloučeno, že žadatelem bude nájemce, kterému by pak náleželo účastenství dle § 85 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.⁷ Situaci činí nepřehlednou odst. 3 téhož ustanovení, dle něhož nejsou účastníky nájemci pozemků. Tato norma je z hlediska formulačního jasná, stejně tak je však nezpochybnitelná norma, že účastníkem řízení je žadatel. Nabízí se tedy otázka, zda je nájemce pozemku vyloučen z účastenství za všech okolností, či jen z účastenství, které by mu bylo založeno § 85 odst. 2 stavebního zákona. Kloním se spíše k restriktivní interpretaci vyluky nájemce pozemku z účastenství v územním řízení, neboť nevidím žádný podstatný důvod, proč by nemohl být nájemce pozemku žadatelem o vydání územního rozhodnutí. Ba naopak, v situaci dlouhodobého nájmu zemědělské půdy přechází vlastník pozemku zpravidla do role pasivního pozorovatele, který často bydlí ve vzdálené obci a o svoji agendu pozemkového vlastnictví nejeví zájem, a je proto na nájemci, aby obhospodařoval půdu nejen z hlediska zemědělského, ale i právního. Právě řízení o změně využití území je frekventovaným případem – zejména cyklické dlouhodobé změny trvalého travního porostu na ornou půdu a zpět. Argumentačně se lze opřít i o úpravu účastenství ve stavebním řízení (§ 109 stavebního zákona), která z něj rovněž vylučuje nájemce pozemku. Přitom často dochází k situaci, že stavebník prokazuje své právo provést stavbu na pozemku nájemní smlouvou. Nájem je přitom považován za dostatečné oprávnění stavebníka provést stavbu na cizím pozemku.⁸ Rovněž v územním řízení lze právo žadatele dostatečně doložit nájemní smlouvou.⁹ Je-li tedy stavebník nepominutelným účastníkem řízení, je absurdní, že by byl z něho vyloučen z toho důvodu, že je nájemcem předmětného pozemku.

Vraťme se ale zpět k územnímu řízení. Stavební zákon totiž zahrnuje do okruhu účastníků i osoby, které mají jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě, na nichž má být požadovaný záměr uskutečněn [§ 85 odst. 2 písm. a), rovněž písm. b) ve vztahu k tzv. sousedům]. Zástavní právo je věcným

⁶ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁷ Malý, S.: *Nový stavební zákon s komentářem*, Praha: ASPI, 2007, s. 111.

⁸ Malý, S.: *Nový stavební zákon s komentářem*, Praha: ASPI, 2007, s. 205, 120-121.

⁹ Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: *Stavební zákon. Komentář*, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 210.

právem, a proto je zástavní věřitel na základě tohoto ustanovení rovněž účastníkem územního řízení.¹⁰

Poslední právní podklad pro účastenství nájemce a zástavního věřitele (§ 27 odst. 2 správního řádu) představuje interpretační „oříšek“. Právě do této kategorie případů spadá i řízení o zřízení ochranného pásma vodního zdroje dle § 30 vodního zákona¹¹, neboť vodní zákon neobsahuje žádnou zvláštní úpravu ve vztahu k okruhu účastníků řízení. V této souvislosti zdůrazňuji, že § 27 odst. 2 správního řádu hovoří o možnosti přímého dotčení na právech a povinnostech. Pokud se nějaký záměr dotkne nemovitosti, může to snížit její hodnotu, ekonomické zájmy zástavního věřitele tímto mohou být nepochybně dotčeny. Ovšem obsah zástavního práva se nemění, oprávnění ani závazky zástavního věřitele nemohou doznat žádných změn. Z toho důvodu nelze hovořit o přímém dotčení zástavního věřitele na jemu náležejícím zástavním právu. Záměrem je zasaženo nanejvýš vlastnické právo k nemovitosti a teprve zprostředkovaně právo zástavní (tím, že dojde k znehodnocení vlastnického práva). V případě zástavního práva se tedy jedná o dotčení nepřímé, které nelze subsumovat pod hypotézu normy obsažené v § 27 odst. 2 správního řádu. Nelze ani odhlédnout od toho, že zástavnímu věřiteli není propůjčena žádná ze složek vlastnického práva, zástavní právo jakožto věcné právo k věci cizí má originární obsah, jenž není odvozen od práva vlastnického. Absolutní zákaz ujednání o propadné zástavě [§ 169 písm. e) ve spojení s § 165 odst. 1 občanského zákoníku] navíc vylučuje, aby bylo na zástavního věřitele nahlíženo jako na potenciálního singulárního sukcesora do práv a povinností vlastníka dané nemovitosti.

Problematika subsumpce nájemce pod § 27 odst. 2 správního řádu je složitější. Obsahem nájmu je totiž úplatný převod části oprávnění vlastníka na nájemce, a to práva věc užívat a požívat její plody. Pokud se tedy záměr, který vyvolává střet zájmů v území, týká práva věc užívat určitým způsobem, dotýká se nepochybně i nájemce. Sporným okamžikem je míra přímosti dotčení nájemce na právech realizací záměru. Ochrana práva užívat nemovitost konkrétním způsobem by měl zajišťovat pouze jeden ze subjektů, buď vlastník, či nájemce. To vyplývá z toho, že práva obou se upínají k totožnému předmětu, podstata nájmu je plně odvozena od obsahu vlastnického práva. Silnější postavení náleží vlastníku, neboť jeho právo je originární, kdežto právo nájemce odvozené. Z tohoto důvodu musí jednoznačně převládnout pozice vlastníka, pouze on může být osobou přímo dotčenou na svých právech. V praxi mohou nastat dvě situace. Zájmy vlastníka i nájemce jsou rozporné, zásah do práva užívat nemovitost může dokonce iniciovat sám vlastník. V tomto případě bude vlastník hájit své

¹⁰ Malý, S.: Nový stavební zákon s komentářem, Praha: ASPI, 2007, s. 111-112; rovněž Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 206.

¹¹ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

zájmy sám. V druhé situaci jsou zájmy obou souladné. Rovněž za těchto okolností náleží postavení nepřímého účastníka pouze vlastníkov, avšak lze si představit, že se nechá v řízení zastoupit na základě plné moci nájemcem, jenž tak bude moci v řízení hájit vedle zájmů vlastníka i své zájmy (zvláště praktické to může být u otázek provozních, jako např. dosažení dohody o čase provádění určitých prací tak, aby aktivity nájemce byly omezeny co nejméně). Často dochází i k situacím, kdy je vlastník nemovitosti v řízení zcela pasivní, nehájí své (potažmo nájemcovy) zájmy. Ani za těchto podmínek, které jsou pro nájemce velmi překérní, není nájemce účastníkem ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu.

Zástavní věřitel i nájemce budou nepochybně přímo dotčeni na svých právech, pokud se v důsledku vydaného rozhodnutí změni obsah těchto právních vztahů (práva a povinnosti), či tyto vztahy zaniknou. V této situaci musí být účastníky řízení, a to minimálně jako tzv. nepřímí účastníci. Příkladem je právě řízení o vyvlastnění (viz výše).

Jak již jsem zmínil v úvodu, otázka úcastenství v řízení je klíčovým bodem, avšak sama o sobě nemá význam. Správní řízení totiž není samoúčelné, nýbrž jeho podstatou je posouzení konkrétních podmínek daného případu a vydání konstitutivního či deklaratorního rozhodnutí o právech a povinnostech přímých účastníků. Úcastenství v řízení je pouze prvním krokem, tím druhým je vytýčení okruhů námitek, které lze v řízení smysluplně uplatnit. S ohledem na předmět příspěvku se zaměřím pouze na rozhodování orgánů veřejné správy o veřejných právech a povinnostech, rozhodování v oblasti soukromého práva proto nechávám stranou pozornosti. Úcastníci řízení mohou namítat rozpor mezi záměrem a podmínkami pro jeho povolení (hmotněprávními i procesními). Pokud se týká řešení konfliktu zájmů, mohou se zaměřit na naplnění podmínek proporcionality mezi jednotlivými zájmy, jichž se záměr dotýká. Otázka ekonomického znehodnocení nemovitosti v důsledku provedení záměru je určitě také jedním z uvažovaných aspektů (v rámci testu proporcionality), avšak sama o sobě není důvodem pro zamítnutí záměru. Ostatně stejně jako ekonomický přínos záměru není důvodem pro jeho povolení, jestliže je v rozporu s jinými chráněnými zájmy.¹² To do značné míry omezuje okruh námitek, jež může v řízení vznést zástavní věřitel. Platí totiž, že účastník řízení může hájit pouze ty zájmy, jichž je nositelem, nikoliv si osvojovat ochranu zájmů třetích osob.¹³ Jestliže řízení, jimiž se řeší střety zájmů v území, nepostihují obsah zástavního práva, ale mohou nanejvýš snížit hodnotu nemovitosti (nepřímého předmětu zástavního práva), pak může zástavní věřitel uplatnit smysluplně pouze námítky ekonomického rázu. Pokud se v řízení neprokáže, že ekonomická devalvace nemovitosti je

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, čj. 2 As 35/2007 – 75, www.nssoud.cz (citováno dne 28. 10. 2009).

¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, čj. 2 As 10/2007 – 83, www.nssoud.cz (citováno dne 28. 10. 2009).

důsledkem excesu při poměřování střetnutvších se zájmů v území, je námitka ekonomického znehodnocení zástavního práva odsouzena k neúspěchu. Výjimkou je vyvlastňovací řízení, které se dotýká přímo další existence zástavního práva. Nájemce má v tomto směru širší paletu možných námitek, které se mohou upínat k nájemcem tvrzeným nezákonným zásahům do práva věc užívat a požívat její plody (např. imise škodlivých látek, kontaminace půdy, hluk).

Na účastenství ve správním řízení navazuje problematika aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním. Ta je upravena v § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen "s. ř. s."), který má dvě části. Odstavec 2 tohoto ustanovení obsahuje subsidiární pravidlo, které zakládá aktivní žalobní legitimaci osobám, které byly účastníky předchozího správního řízení a nejsou legitimovány dle odstavce 1 téhož ustanovení. Toto subsidiární pravidlo tak vymezuje okruh osob na podkladě okruhu účastníků správního řízení. Jinak je tomu ovšem v primárním pravidle obsaženém v § 65 odst. 1 s. ř. s. V tomto případě zakládá aktivní žalobní legitimaci tvrzení žalobce, že byl dotčen na svých právech přímo rozhodnutím správního orgánu. Podmínka účasti v předchozím správním řízení není v tomto ustanovení explicitně vyjádřena. Recentní judikatura Nejvyššího správního soudu vykládá toto ustanovení extenzivně, neboť hovoří o dotčení žalobce v jeho právní sféře, aniž by bylo nutno identifikovat konkrétní veřejné subjektivní hmotné právo žalobce. Nejde o to, zda rozhodnutí založilo, změnilo či zrušilo práva nebo povinnosti žalobce, ale jestli se negativně projevilo v jeho právní sféře.¹⁴ Odpověď na otázku, zda lze připustit do soudního řízení správního jako žalobce osobu, která nebyla účastníkem správního řízení, není jednoduchá, o čemž svědčí i vyhýbavý přístup Nejvyššího správního soudu¹⁵. Střetávají se v ní dvě koncepční východiska. Na jedné straně je správní soudnictví založeno na plné jurisdikci, která přikazuje přezkum rozhodnutí v plném rozsahu ze všech možných hledisek. K tomu přistupuje i právo na spravedlivý proces zaručené čl. 36 Listiny základních práv a svobod, které tenduje k extenzivnímu výkladu procesních ustanovení a restriktivnímu výkladu podmínek omezujících přístup k soudní ochraně. Z těchto dvou východisek vyplývá, že žalobní legitimace by měla být přiznána bez ohledu na účast žalobce ve správním řízení, jestliže byl rozhodnutím dotčen ve své právní sféře. Na druhé straně podstatou správního soudnictví je retrospektivní přezkum správních rozhodnutí, soud vychází z právního a skutkového stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Připuštění nových osob do soudního řízení správního by toto řízení proměnilo v řízení nalézací, nikoliv přezkumné. Princip retrospektivního

¹⁴ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005 – 86, bod 41, www.nssoud.cz (citováno dne 28. 10. 2009).

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 As 24/2009 – 93, www.nssoud.cz (citováno dne 28. 10. 2009).

přezkumu však nelze vnímat jako nedotknutelné dogma. Judikatura Nejvyššího správního soudu připustila, že soud musí přezkoumat i ty žalobní body, které žalobce uplatnil poprvé v žalobě a nikoliv již ve správním řízení, jehož se účastnil.¹⁶ Taktéž připouští provádění nových důkazů v soudním řízení, byť jen omezeně.¹⁷

Posledním z případů, kterým se budu zabývat, je proces pořizování a vydávání územního plánu. Ten se skládá ze dvou základních fází – vypracování a schválení zadání územního plánu a návrhu územního plánu. Fakultativně může mezi tyto fáze přistoupit i vypracování a schválení konceptu územního plánu. K zadání územního plánu může kdokoliv uplatnit ve stanovené lhůtě připomínky (§ 47 odst. 2 stavebního zákona), s nimiž však není spojena žádná významnější povinnost pořizovatele územního plánu ani obce, pro níž se územní plán pořizuje. Ke konceptu územního plánu mohou vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb a opatření a zastavitelných ploch vznést námitky. Stejně právo náleží i zástupci veřejnosti. Ostatní osoby mohou uplatnit pouze připomínky (§ 48 odst. 2 stavebního zákona). Námitky a připomínky mohou být zohledněny v podobě pokynů pro zpracování návrhu územního plánu. Rovněž k návrhu územního plánu může uplatnit námitky stejný okruh osob jako v případě konceptu (vlastníci vybraných nemovitostí a zástupce veřejnosti, § 52 odst. 2 stavebního zákona). Ostatní mohou vznést toliko připomínky. Pouze o námitkách uplatněných ke konceptu či návrhu územního plánu se rozhoduje, rozhodnutí je součástí odůvodnění územního plánu. Z výše podané analýzy relevantních právních ustanovení vyplývá, že nájemce i zástavní věřitel mohou v procesu pořizování územního plánu uplatnit toliko připomínky, v žádné z fází jim nepřísluší právo vznést námitky. Připomínky se pouze berou v úvahu, nevydává se o nich rozhodnutí. Nájemce ani zástavní věřitel fakticky nemá šanci ovlivnit výslednou podobu územního plánu. Nutno podotknout, že obdobně je na tom i poměrně široká skupina vlastníků nemovitostí. Postavení těchto osob může být zlepšeno, pokud se jim podaří k ochraně svých zájmů ustanovit zástupce veřejnosti. Dlužno říci, že stavební zákon pro tento případ vyžaduje poměrně vysoký počet osob, které uplatňují věcně shodnou připomínku a zmocní tutéž osobu ke svému zastupování (§ 23 odst. 2).

Aktivní žalobní legitimace pro řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je upravena v § 101a odst. 1 s. ř. s., který stanoví, že návrh může podat osoba, která tvrdí, že byla opatřením obecné povahy zkrácena na svých právech. Výklad tohoto ustanovení byl v letošním roce podán rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, který dospěl k závěru, že aktivní žalobní legitimace náleží pouze osobám, které mají k nemovitostem

¹⁶ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007 – 62, www.nssoud.cz (citováno dne 28. 10. 2009).

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2009, čj. 2 Afs 35/2009 – 91, www.nssoud.cz (citováno dne 28. 10. 2009).

dotčeným územním plánem absolutní právní vztah. Tím je vlastnické právo a dále jiná věcná práva. Osoby, jež váže k nemovitostem pouze relativní právní vztah, nejsou oprávněny podat návrh na zrušení územního plánu. Jejich právo je totiž pouze odvozené a je na vlastníku nemovitostí, aby zajistil těmto osobám nerušený výkon jejich práv. Rozšířený senát potvrdil předchozí judikaturu, dle níž nenáleží nájemci aktivní žalobní legitimace, neboť nájem je relativním právním vztahem.¹⁸ Zástavnímu věřiteli však svědčí právo absolutní povahy, a je tudíž ve smyslu rozhodnutí rozšířeného senátu NSS aktivně legitimovaným subjektem. Okruh námitek, které by mohl uplatnit v tomto soudním řízení, je obdobně limitován jako v případě správního řízení (viz výše).

3. SOUKROMOPRÁVNÍ MECHANISMY OCHRANY ZÁSTAVNÍHO VĚŘITELE A NÁJEMCE

Z předchozí části příspěvku plyne, že zástavní věřitel a nájemce nejsou často připuštěni do řízení a postupů, kterými se zasahuje to jejich práv. Veřejné právo v těchto případech jednoznačně preferuje vlastníky nemovitostí a narovnání vztahu mezi vlastníkem a zástavním věřitelem či nájemcem přenechává mechanismům soukromého práva.

Nejprve zaměřím svoji pozornost na mechanismy týkající se zástavního práva. Úvodem je vhodné připomenout, že zástavní právo je svojí povahou zajišťovací věcné právo k věci cizí. Osoba oprávněná z tohoto věcného práva (zástavní věřitel) a vlastník věci, k níž se právo upíná, jsou dva odlišné subjekty. Jediným omezením, které zástavní právo přináší vlastníku věci, je, že musí strpět uspokojení zástavního věřitele ze zástavy, pokud dlužník nesplní zajištěnou pohledávku řádně a včas.¹⁹ Nebrání tak vlastníku nemovitosti nakládat se zástavou, např. ji zcizit, znovu zastavit, zřídit k ní věcné břemeno, přenechat užívání zástavy jiné osobě.²⁰ Podstatou zástavního práva je ekonomická hodnota zástavy. Právní skutečnosti, které nepůsobí změnu hodnoty zástavy, se nijak nedotýkají postavení zástavního věřitele. Tomu odpovídá i § 163 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen „o. z.“). Dle tohoto ustanovení je zástavní dlužník povinen zdržet se všeho, čím se zástava zhoršuje na újmu zástavního věřitele. Jak dovodil Nejvyšší soud, o zhoršení zástavy na újmu zástavního věřitele jde tehdy, „jestliže nebude možné při jejím zpeněžení dosáhnout takový výtěžek, který bylo možné očekávat při zřízení zástavního práva a který současně nebude postačovat k plné úhradě zajištěné pohledávky s

¹⁸ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120, bod 36, www.nssoud.cz (citováno dne 28. 10. 2009).

¹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 10. 1997, sp. zn. III. ÚS 90/97, <http://nalus.usoud.cz> (citováno dne 28. 10. 2009).

²⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2003, sp. zn. 21 Cdo 296/2003, www.nssoud.cz (citováno dne 28. 10. 2009).

příslušenstvím, popřípadě k úhradě zajištěné pohledávky s příslušenstvím ve sjednaném rozsahu.²¹ Posouzení této otázky se odvíjí od právních předpisů týkajících se oceňování nemovitostí. Zástavní dlužník tak nesmí učinit žádný právní ani faktický úkon, kterým by došlo k takovému zhoršení zástavy, že by se promítlo ve sféře zástavního věřitele. Toto ustanovení je však třeba vykládat širše, tj. že zakazuje zástavnímu dlužníku činit rovněž úkony v oblasti veřejného práva, kterými se zástava zhoršuje, a dokonce že ukládá zástavnímu dlužníku povinnost využít všech efektivních prostředků ochrany proti takovýmto zásahům orgánů veřejné moci (např. odepření souhlasu se zásahem do vlastnického práva, uplatnění námítky, podání opravných prostředků). Jestliže zástavní dlužník zaviněně poruší svoji povinnost dle § 163 odst. 1 o. z., odpovídá zástavnímu věřiteli za škodu dle § 420 o. z.²²

Na povinnost zástavního dlužníka zdržet se všeho, co zhoršuje zástavu na újmu zástavního věřitele, navazuje právo zástavního věřitele na doplnění zástavy (§ 163 odst. 2 o. z.). Zástavní věřitel má právo na doplnění zástavy, jestliže ztratila na ceně tak, že se zajištění pohledávky stalo nedostatečným. Toto ustanovení je možno interpretovat ve prospěch vlastníka, tj. že právo na doplnění zástavy vzniká jen v případě, že vlastník poruší svoji povinnost dle § 163 odst. 1 o. z. Lze jej však interpretovat i ve prospěch zástavního věřitele, tedy že právo na doplnění zástavy vzniká vždy, když poklesne hodnota zástavy. Komentářová literatura hovoří jednak o nevhodném zacházení se zástavou ze strany zástavního dlužníka, jednak o jiných jevech, při nichž je věc devastována (např. živelní pohromy), či o poklesu ceny v souvislosti s ekonomickými okolnostmi či událostmi přesahujícími povinnost kustodie.²³ Jestliže má zástavní právo zajišťovací a uhrazovací funkci a zástavní věřitel má právo na plné zajištění své pohledávky ve sjednaném rozsahu, vyplývá z toho, že riziko poklesu ceny zástavy nese vlastník (resp. obligační dlužník), nikoliv zástavní věřitel. Ten tedy může požadovat doplnění zástavy i v případech, kdy došlo k poklesu její ceny i bez přičinění či proti vůli vlastníka. Důsledkem toho je, že pokud zástavní věřitel bez zbytečného odkladu zástavu nedoplní, stává se nezajištěná část pohledávky splatnou.

Na cenu nemovitosti zpravidla nebude mít vliv zřízení ochranného pásma vodního zdroje, naopak změnu orné půdy na trvalý travní porost spojují cenové předpisy s poklesem ceny nemovitosti. Změna využití území

²¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2003, sp. zn. 21 Cdo 296/2003, www.nsoud.cz (citováno dne 28. 10. 2009).

²² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2003, sp. zn. 21 Cdo 296/2003, www.nsoud.cz (citováno dne 28. 10. 2009).

²³ Králík, M. a Mikeš, J. In Švestka, J., Spáčil, J., Škárová, M., Hulmák, M. a kol.: *Občanský zákoník I. Komentář*, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 1002.

v důsledku vydání územního plánu může mít dopad na hodnotu nemovitosti, záleží na konkrétním případě.

Zvláštní dopady má zánik zástavního práva vyvlastněním (viz výše). Konstrukce obsažená v zákoně o vyvlastnění totiž působí neproporcionálně v případech, kdy vyvlastnění spočívá jen ve zřízení věcného břemene. I v tomto případě dojde k zániku zástavního práva, jím zajištěná pohledávka se stává okamžitě splatnou (§ 9 zákona o vyvlastnění). Zákon o vyvlastnění neumožňuje individuální přístup k řešení právních vztahů při vyvlastnění, zástavní právo zaniká tímto způsobem přímo ze zákona, rozhodnutí o vyvlastnění nemůže modifikovat vlastní právní účinky. Např. zřízení věcného břemene dle zákona o elektronických komunikacích spočívající v uložení kabelového vedení do země, stejně jako výše uvedený příklad věcného břemene dle lázeňského zákona nepochybně snižuje hodnotu nemovitosti, a tím pádem se zhoršuje zástava na úkor zástavního věřitele. Vlastníkovi pozemku náleží v tomto případě náhrada ve výši ceny věcného břemene [§ 10 odst. 1 písm. b) zákona o vyvlastnění], kterou vyplatí vyvlastnitel přímo zástavnímu věřiteli (§ 14 odst. 1 zákona o vyvlastnění). Výše náhrady vyplacená za zaniknuvší zástavní právo odpovídá jen ceně zřízeného věcného břemene, zatímco zástavní právo bylo původně zřizováno s ohledem na ekonomickou hodnotu vlastnického práva k nemovitosti. Rozdíl mezi těmito dvěma cenami je diametrální. Výsledkem je, že zřízením věcného břemene zaniklo zástavní právo, celá pohledávka se stala splatnou, ovšem vyvlastnitel je povinen uhradit jen cenu věcného břemene. Vlastník pozemku (je-li současně obligačním dlužníkem) se ocitá v situaci, kdy je pohledávka neočekávaně splatná a on nemá finanční prostředky k uspokojení věřitele. Absurdní na celé konstrukci je, že po zřízení věcného břemene rozhodnutím o vyvlastnění může vlastník nemovitost znovu zastavit, byť její cena bude nižší, existence věcného břemene takovéto dispozici s nemovitostí nebrání. Popsaný právní rámec vede k tomu, aby vlastník nemovitosti preferoval smluvní řešení sporu, které nemá za následek zánik zástavního práva.

V další části se budu věnovat soukromoprávním mechanismům vlastním nájemnímu vztahu. Ten se výrazně odlišuje od zástavního práva, neboť se jedná o závazkový právní vztah, jímž pronajímatel (vlastník nemovitosti) přenechává věc k užívání nájemci. Důležitým prvkem nájmu, od něhož se odvíjí interpretace a aplikace jednotlivých norem ovládajících tento právní vztah, je účel nájmu. Nájemce je totiž oprávněn užívat nemovitost způsobem sjednaným ve smlouvě (§ 665 odst. 1 o. z.). Platí přitom, že dohoda o účelu nájmu není podstatnou náležitostí smlouvy, a tudíž nemusí být sjednán.²⁴ V takovém případě se uplatní zákonné pravidlo, že nájemce je oprávněn užívat nemovitost přiměřeně její povaze a určení. Tomu odpovídá povinnost pronajímatele odevzdat nájemci nemovitosti ve stavu způsobilém

²⁴ Balík, S. In Eliáš, K. a kol.: *Občanský zákoník. Velký akademický komentář*, Praha: Linde, 2008, s. 1999.

pro účel užívání (§ 664 o. z.), tj. bez právních i faktických vad. Dále je povinen udržovat nemovitost ve stavu způsobilému pro daný účel užití po celou dobu trvání nájmu.

S tímto souvisí otázka odpovědnosti za vady. Vadou se přitom rozumí takový nedostatek věci, v jehož důsledku nemá věc vlastnosti vymíněné nebo obvyklé, nelze ji použít podle její povahy, či ke sjednanému účelu (tj. nemůže uspokojovat ekonomické zájmy nájemce svojí uživatelskou hodnotou, nebo trpí vadami právními, tedy nedostatky, které brání tomu, aby nájemce získal k věci práva v takovém rozsahu a takové kvality, která vyplývají z nájemní smlouvy). Pod vadami právními se rozumí práva jiných osob, která omezují právní postavení nájemce v rozporu s obsahem nájemní smlouvy.²⁵ V případě řešení střetu zájmů v území může být nemovitost dodatečně zatížena právními vadami spočívajícími ve snížení kvality užití nemovitosti, resp. omezení či vyloučení užití nemovitosti k účelu nájmu. V případě vad nemovitosti má nájemce právo na slevu z nájemného či není povinen platit nájemné vůbec (§§ 673 – 674 o. z.). Zákonná úprava odlišuje nájem zemědělských a lesních pozemků od nájmu ostatních věcí (včetně jiných druhů pozemků). Přitom není rozhodné, zda jsou zemědělské a lesní pozemky skutečně využívány k zemědělské či lesní výrobě.²⁶ Pokud nájemce zemědělských a lesních pozemků nemohl z důvodu vad, které nezpůsobil, dosáhnout žádný výnos, není povinen platit nájemné. Jestliže ze stejných důvodů poklesl výnos nájemce pod polovinu běžného výnosu, má nárok na přiměřenou slevu z nájemného. V případě jiných nemovitostí není nájemce povinen platit nájemné, jestliže ji nemohl pro její vady užívat v souladu s účelem nájmu. Na slevu z nájemného má nárok tehdy, pokud mohl nemovitost užívat jen omezeně. Zvláštní úprava ve vztahu k zemědělským a lesním pozemkům patrně spočívá na důvodech, že výnos zemědělské a lesní výroby závisí též na jiných podmínkách než jenom bezvadnosti pozemků (např. klimatické podmínky, působení škůdců a chorob).²⁷

Nájemce může mít nárok na slevu z nájemného, pokud výnos se zemědělského pozemku poklesne o více než polovinu v důsledku zákazu hnojení ve zřízeném ochranném pásmu vodního zdroje. Jestliže došlo ke změně druhu pozemku z orné půdy na trvalý travní porost, pak by nemusel nájemce platit nájemné vůbec, neboť nemůže docílit žádné zemědělské úrody. Zde je velmi důležité, jak bude definován účel nájmu, zda jako

²⁵ Hurdík, J. In Eliáš, K. a kol.: *Občanský zákoník. Velký akademický komentář*, Praha: Linde, 2008, s. 1431.

²⁶ Dlužno říci, že dle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a dle lesního zákona nelze užívat tyto pozemky k jiným účelům, jestliže nebyly vyňaty ze zemědělského půdního fondu či odebrány plnění funkcí lesa.

²⁷ Balík, S. In Eliáš, K. a kol.: *Občanský zákoník. Velký akademický komentář*, Praha: Linde, 2008, s. 2013.

obecné zemědělské využití, kam nepochybně patří i opatřování krmiva pro dobytek z trvalého travního porostu, nebo jako pěstitelské užití (pěstování plodin), které lze uskutečnit jen na orné půdě.

Dalším nárokem nájemce plynoucího z odpovědnosti za vady je právo odstoupit od nájemní smlouvy (§ 679 o. z.). Právo na odstoupení od smlouvy vznikne, jestliže se po uzavření smlouvy stane nemovitost nezpůsobilou k využití pro původní účel, nebo neupotřebitelnou. I zde bude nutno pro posouzení konkrétního případu důsledně vycházet z účelu nájmu (sjednaného, či obvyklého), platí zde obdobné úvahy jako v případě nároku na slevu z nájmu (viz výše).

Zvláštní případ představuje uložení změny kultury nájemci na základě § 2 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. V takovém případě náleží nájemci náhrada nákladů a ztrát z této změny. Nicméně soukromoprávní nároky vůči pronajímateli zůstávají nájemci zachovány (opět nutno poměřovat nařízenou změnu s účelem nájmu).

Nájemce je za jistých podmínek oprávněn provést změny na předmětu nájmu (§ 667 o. z.). Těmito změnami by mohly být i změny druhu pozemku, obměna trvalých porostů atd. Uvedené ustanovení reguluje rovněž povinnost pronajímatele uhradit nájemci náklady na provedené změny, čímž chrání investice vložené nájemcem do nemovitosti.

Je důležité připomenout, že uplatněním nároků z odpovědnosti za vady (odstoupení od smlouvy, sleva z nájemného, právo nehradit nájemné vůbec) není dotčen nárok na náhradu škody (§ 510 o. z.), což je v případě nájmu spojeného s realizací investičního záměru zvláště důležité ve vztahu k ušlému zisku.

Do nájemního vztahu zasahuje i vyvlastnění v podobě zřízení věcného břemene. Nájem dle § 6 písm. c) zákona o vyvlastnění zaniká, výjimkou je nájem pozemku nebo jeho části, u něhož veřejný zájem vyžaduje, aby i po vyvlastnění zatěžoval pozemek (§ 8). Tato úprava může být excesivní v případech, kdy výkon práva odpovídajícího věcnému břemeni a oprávnění nájemce nevejdou v kolizi, resp. výkon jednoho práva nevyloučí druhé. Vyvlastnitel je povinen uhradit nájemci cenu nájmu. Občanský zákoník řeší konflikt oprávnění nájemce a třetích osob v § 684, který přiznává nájemci právo odstoupit od nájemní smlouvy, pokud pronajímatel účinně neochrání jeho užívací právo. Zřízení věcného břemene k nemovitosti může znamenat její právní vadu, nájemce má právo na slevu z nájemného, popř. není povinen hradit nájemné vůbec, a právo na odstoupení od smlouvy dle § 679 o. z.

4. ZÁVĚR

Z výše provedené analýzy relevantní právní úpravy a judikatury vyplývá, že nájemce a zástavní věřitel jsou účastníky správního řízení pouze v několika málo případech. Je tomu jednak tehdy, kdy jim jsou v řízení ukládány povinnosti či přiznávána práva, jednak v situaci, kdy je zvláštní zákon označuje za účastníky řízení. Nájemce ani zástavního věřitele nelze považovat za tzv. nepřímé účastníky, neboť není dáno přímé dotčení na právech a povinnostech. Postavení nájemce je totiž plně odvozeno od postavení vlastníka, který mu přenechal část obsahu vlastnického práva (právo věc užívat a požívat). Zástavní věřitel není dotčen na svých právech z toho důvodu, že obsah zástavního práva není odvozen od vlastnického práva. Řešení střetu zájmů v území nezasahuje do oprávnění zástavního věřitele, toliko snižuje ekonomickou hodnotu nemovitosti.

Nájemce i zástavní věřitel mají zajištěn přístup k soudní ochraně pouze tehdy, pokud byli účastníky předchozího správního řízení. Aktivní žalobní legitimace osob, které nebyly účastníky řízení, dosud nebyla jednoznačně judikaturou řešena.

Uspokojivé postavení nenáleží těmto dvěma subjektům ani v procesu územního plánování, neboť jim náleží jen právo podat připomínky. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je dle právního názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu jen zástavní věřitel, neboť je k nemovitosti vázán absolutním právním vztahem. Nájem je relativním právním vztahem, a proto nepřísluší nájemci aktivní žalobní legitimace.

Lze tedy shrnout, že v rovině veřejného práva náleží nájemci i zástavnímu věřiteli slabé postavení, nemohou sami účinně hájit vlastní zájmy. Ochranu jejich zájmů může zajišťovat jen vlastník nemovitosti.

Odlíšná je situace v rovině soukromého práva. Ekonomické zájmy zástavního věřitele, které nejsou chráněny v oblasti veřejného práva, účinně chrání § 163 odst. 2 o. z., který přiznává zástavnímu věřiteli právo žádat doplnění zástavy, jestliže poklesne její hodnota. Jestliže zástavní dlužník zástavu nedoplní, stává se nezajištěná část dluhu okamžitě splatnou. To umožňuje urychlenou realizaci zástavního práva v podobě prodeje zástavy. Nicméně zástavní věřitel samozřejmě nese jisté obchodní riziko, které spočívá v tom, že dlužník nebude schopen uhradit svůj dluh z jiných zdrojů, než je prodejní cena zástavy, která ovšem poklesla do té míry, že nekryje celou výši dluhu.

Rovněž nájemci poskytuje soukromé právo významné záruky. V případě nájmu je třeba úzkostlivě dbát na formulaci účelu nájmu ve smlouvě. Dispozitivní ustanovení zákona, že jinak se účel nájmu posuzuje ve vazbě na povahu a určení věci (obvyklý způsob užití), může být totiž vykládán široce. V případě vad nemovitosti, které omezují či vylučují užití věci dle účelu konkrétního nájemního vztahu, má nájemce právo na snížení

nájemného, popř. není povinen platit nájemné vůbec, stejně jako mu náleží právo odstoupit od smlouvy.

Jak v případě zástavního práva, tak nájmu působí výše popsané záruky poskytnuté právním řádem zástavnímu věřiteli a nájemci až následně. Umožňují jim předčasně ukončit právní vztahy, a limitovat tak nepříznivé ekonomické dopady řešení střetu zájmů do jejich sféry. Nejsou však schopny působit preventivně, tj. zajistit, aby vlastník nemovitosti prosazoval při řešení střetu zájmů ve správním řízení či v procesu pořizování a schvalování územního plánu i jejich zájmy. Tato skutečnost samozřejmě významně limituje účinnost daných mechanismů a snižuje míru ochrany nájemce a zástavního věřitele.

Literature:

- Eliáš, K. a kol.: Občanský zákoník. Velký akademický komentář, Praha: Linde, 2008, 2639 s., ISBN 978-80-7201-687-7
- Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2008, 490 s., ISBN 978-80-7400-044-7
- Malý, S.: Nový stavební zákon s komentářem, Praha: ASPI, 2007, 732 s., ISBN 978-80-7357-249-5
- Švestka, J., Spáčil, J., Škárová, M., Hulmák, M. a kol.: Občanský zákoník I. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2008, 1236 s., ISBN 978-80-7400-004-1

Contact – email

61242@mail.muni.cz