

OTAZNÍKY KOLEM VLASTNÍKA POZEMKU (ANEB SPORNÉ VLASTNICTVÍ POZEMKU)

MARTINA FRANKOVÁ

Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Česká republika

Abstract in original language

Cílem příspěvku je upozornit na různé důvody vzniku právní nejistoty ohledně osoby vlastníka pozemku a z tohoto pohledu zhodnotit stávající resp. v případě nového občanského zákoníku budoucí právní úpravu. Příspěvek se týká především problematiky neznámého vlastníka, duplicity vlastnictví, ochrany dobré víry, možností opustit pozemek, možností katastru nemovitostí jako nástroje ochrany pozemkového vlastnictví.

Key words in original language

Vlastník pozemku katastr nemovitost

Abstract

The aim of this article is to point out various reasons which lead to legal uncertainty regarding the person of landowner. From this point of view the article sums up current regulation and a future legislation with regard to the new Civil Code. This article mainly deals with the issue of unknown owner, duplicity of ownership, protection of good faith, possibility to abandon the land and finally with the possibility to use the Cadastre as a tool to protect the land ownership.

Key words

Landowner Cadastere

1. VÝZNAM VLASTNÍKA POZEMKU.

Význam vlastníka pozemku z hlediska soukromoprávních vztahů je nesporný, vlastník pozemku je též velmi významným subjektem z veřejnoprávního hlediska, je tedy velmi důležitá možnost jeho identifikace. Právním východiskem vlastnického práva je Listina základních práv a svobod, konkrétně ustanovení čl. 11, který stanoví též meze vlastnického práva (odst. 3 a 4). Vlastnictví zavazuje, jeho výkon nesmí být v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy ani na úkor práv druhých a může při splnění ústavních a zákonných podmínek omezeno. Tento závazek vlastnictví je velmi dobře zřejmý při ochraně životního prostředí, kdy právní předpisy tohoto odvětví kladou na vlastníka pozemku případně nájemce (jehož postavení je však odvozeno opět od postavení vlastníka) celou řadu povinností, a to nejen pasivního charakteru (něčeho se zdržet, něco strpět), ale též

povinnosti aktivní. Typicky tomu tak je u vlastníka lesa¹, příklady bychom našli též v oblasti ochrany půdy, vody či ochrany přírody. S vlastníkem pozemku právní úprava počítá jako s aktivním, obvykle aktivně hospodařícím či pečujícím subjektem a vlastnictví tak lze chápat jako velmi důležitý nástroj ochrany životního prostředí. Typickým institutem, který vychází z této koncepce vlastnictví, je pak veřejnoprávní smlouva, konkrétně se pak jedná o smlouvy upravené především v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění (smlouvu podle § 39 zajišťující smluvní ochranu evropsky významné ochrany, smlouvu podle § 45e odst. 4 o hospodaření v ptačí oblasti, dohody o péči o pozemky podle § 68). Pokud naopak vlastník neplní své povinnosti včetně povinností aktivně pečovat o pozemek, stává se subjektem odpovědným za příslušný správní delikt. Pokud je tedy vlastnictví pozemku sporné nebo pokud dokonce není vlastník pozemku znám, není zde subjekt, který by mohl plnit svou primární nebo sekundární povinnost, ani subjekt se kterým by orgány s působností v ochraně životního prostředí mohly spolupracovat. Právní jistota ohledně vlastníka pozemku je tedy zcela zásadní též z veřejnoprávních aspektů.

2. POCHYBNOSTI OHLEDNĚ VLASTNÍKA POZEMKU.

V praxi se však nezřídka stává, že vlastník pozemku je nejistý nebo dokonce neznámý. Pochybnosti jsou někdy zřejmé přímo z katastru nemovitostí – vlastník tam vůbec není uveden, není dostatečně identifikován nebo je z jeho data narození zřejmé, že již nežije, dále se jedná o situace tzv. duality vlastnictví, kdy jsou katastru nemovitostí zapsáni k jednomu pozemku dva popř. i více vlastníků. Pochybnosti ohledně vlastnictví mohou být též zřejmé z tzv. poznámky spornosti zavedené zákonem č. 349/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 265/1992 Sb. Jedná o případy namítaného rozporu mezi vlastnickým právem zapsaným v katastru nemovitostí a skutečností zejména s ohledem na spor mezi zapsaným vlastníkem a jinou osobou domáhající se svého vlastnického práva. Poznámka spornosti pak upozorňuje na vedení soudního sporu ohledně určení vlastníka dané nemovitosti resp. ohledně platnosti právního úkonu, na jehož základě má být zapsáno právo do katastru nemovitostí. V současnosti by tak již tyto případy měly být z katastru nemovitostí zřejmé. Bez problémů nejsou ani případy, kdy jsou pozemky lesní a zemědělské evidovány ve zjednodušené evidenci, vlastníci těchto pozemků totiž velmi často sami přesně neznají hranice svých pozemků.

Jaké jsou nejčastější příčiny výše uvedených jevů? V praxi samozřejmě velmi často může jít o kombinaci více důvodů. Velmi častou příčinou jsou pochybnosti ohledně vlastnictví dané nevypořádáním resp. nesprávným vypořádáním pozemkově-právních

¹ Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích stanoví vlastníku pozemku celou řadu aktivních povinností při hospodaření v lese, jedná se např. o povinnosti provádět preventivní opatření na ochranu lesa před škodlivými činiteli či povinnost obnovovat lesní porosty.

vztahů v minulosti a to z důvodů diskontinuity evidence nemovitostí v období 1950 – 1964, kdy došlo k opuštění konstitutivního účinku zápisu do pozemkové knihy a postupnému upuštění od vedení pozemkových knih. Tento stav trval až do zavedení evidence nemovitostí v roce 1964², k obnově intabulačního principu však nedošlo. Celá řada sporných případů vznikala též při restitučních sporech³.

Důvodem sporného vlastnictví je též nabytí vlastnického práva od zpochybňovaného vlastníka resp. nevlastníka – příčinou může být chybné vypořádání dědictví, vydržení, odstoupení od smlouvy o převodu vlastnického práva nebo též podvodné jednání na straně prodávajícího. V těchto případech hraje velkou roli koncepce nemožnosti nabytí vlastnického práva od nevlastníka, která souvisí se zásadou, že nikdo nemůže převést více práv, než mu náleží. Koncepce materiální publicity v § 11 zákona o zápisech vlastnických a jiných věcných práv do katastru nemovitostí tuto zásadu nijak neprolamuje. S dobrou vírou v pravdivost údajů v katastru nemovitostí zde zákon spojuje pouze oprávněnou držbu a možnost nabytí vlastnického práva vydržením, není spojována se vznikem vlastnického práva,⁴ a nelze tedy jednat s plnou důvěrou v obsah katastru.⁵ Zásadní změnu v tomto ohledu přináší nový občanský zákoník⁶, který stanoví domněnku souladu zápisu věcného práva do katastru nemovitostí se skutečností a ochranu dobré víry toho, kdo nabyl věcné právo za úplaty od osoby zapsané do katastru nemovitostí. Tato ochrana není absolutní, je možné namítat nesoulad a domoci se výmazu, nicméně podmínkou je včasné uplatnění svého práva u soudu. Pro ochranu v katastru nezapsaného práva vůči každému, komu svědčí popíraný zápis v katastru a vůči tomu, kdo na jeho základě dosáhl dalšího zápisu, jsou však stanoveny poměrně přísné podmínky – požádání o zápis poznámky spornosti v subjektivní měsíční lhůtě. Za jednu z příčin nejistoty ohledně vlastnictví pozemku tak lze nepochybně označit též právní úpravu, konkrétně se jedná především o výše zmiňovanou a prozatím dosti slabě zakotvenou ochranu dobré víry v pravdivost údajů zapsaných v katastru nemovitostí, v občanském zákoníku neřešené právní účinky odstoupení od smlouvy o převodu vlastnického resp. jiného věcného práva do katastru nemovitostí a

² Zákon č. 22/1964 Sb. o evidenci nemovitostí

³ Blíže k tomu Spáčil, J., Spáčil, M.: Přehled judikatury ve věcech občanskoprávních vztahů k pozemkům. Praha. Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s. 168 - 175, ISBN 978-80-7357-688-2, srov. též Pejchal, A., Restituční zákonodárství v Československu a České republice, In.: Bulletin advokacie, 2/2004, s. 65 – 73, ISSN 1210-6348.

⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 2002, sp. zn. Cdo 1836/2002

⁵ K současné koncepci zásady materiální publicity katastru nemovitostí srov. např. Nález Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. II ÚS 349/03

⁶ § 980 a § 984 - §986 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku

zápis vlastnického práva do katastru nemovitostí vkladem pouze u smluvního převodu vlastnického práva.

Problematika odstoupení od smlouvy o převodu pozemků, dojde-li k odstoupení až po vkladu do katastru nemovitostí, zejména pak důsledky tohoto odstoupení pro třetí osobu, která mezitím nabyla vlastnické právo od nabyvatele, není v občanském zákoníku výslovně řešena, o to častěji se jí věnuje soudní judikatura, která osciluje mezi dvěma krajními názory; věcně-právními důsledky odstoupení, a tedy obnovou původního vlastnického práva převodce, i když byl mezitím pozemek převeden na třetí osobu, a obligačně-právními účinky odstoupení, které nemůže mít důsledky pro vlastnické právo třetí osoby, která mezitím pozemek nabyla.⁷ Lze shrnout, že se soudy, především Ústavní soud⁸ nakonec přiklonily k obligačně-právním účinkům odstoupení od smlouvy o převodu pozemku a ochraně vlastnického práva třetí osoby, která mezitím pozemek získala. Jedná se o řešení, které jednoznačně přispívá k ochraně práv nabytých v dobré víře a zvyšuje právní jistotu. Toto řešení výslovně zakotvuje též nový občanský zákoník v § 2005 odst. 1.⁹

Pochybnosti ohledně vlastníka pozemku, které mohou vznikat rovněž v případě vydržení, neboť vlastnické právo vzniká vydržením (tedy při splnění dalších zákonných podmínek uplynutím doby) a případné rozhodnutí soudu týkající se vlastnictví takového pozemku stejně tak jako zápis do katastru nemovitostí v tomto případě formou záznamu má pouze deklaratorní význam, k zápisu do katastru nemovitostí tak může dojít se značnou prodlevou oproti okamžiku vzniku vlastnického práva. V těchto situacích může výrazně pomoci institut poznámky spornosti, který indikuje probíhající řízení týkající se vlastnictví pozemku, v tomto případě na základě určovací žaloby.

Stávající právní úprava vkladového řízení, které se týká pouze smluvního převodu nemovitosti, a zápis vlastnického práva do katastru u jiných případů vzniku vlastnického práva k nemovitosti záznamem je jednou z příčin tzv. duality vlastnictví. Značnou měrou k tomu přispívala též právní úprava záznamu do katastru nemovitostí, která nestanovila až do 1. 1. 2012 podmínku návaznosti na stávající zápis. V kompetenci katastrálního úřadu není přezkum listin (vyjma v zákoně stanovených úzce koncipovaných hledisek), a proto v případě, kdy bylo katastrálnímu úřadu postupně doručeno více listin dokládajících vlastnické právo různých osob k témuž pozemku,

⁷ Blíže viz Spáčil, J., Spáčil, M.: Přehled judikatury ve věcech občanskoprávních vztahů k pozemkům. Praha. Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s. 72 – 75, ISBN 978-80-7357-688-2

⁸ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 78/06

⁹ § 2005 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb.: „Odstoupením od smlouvy zanikají v rozsahu jeho účinků práva a povinnosti stran. Tím nejsou dotčena práva třetích osob nabytá v dobré víře.“

provedl katastrální úřad duplicitní zápis vlastnictví¹⁰. Situace se změnila účinností zákona č. 349/2011 Sb., který jako jednu z podmínek záznamu stanovil návaznost předložené listiny na stávající zápis, v případě výše uvedené situace tak tato podmínka nebude splněna, a záznam proto nebude proveden. Tato právní úprava však pochopitelně nemůže mít vliv na již existující zápisy duality vlastnictví.

Z výše uvedeného je zřejmé, že nový občanský zákoník obsahuje ustanovení, která zcela jistě přispějí k větší právní jistotě vlastnických práv k pozemkům. Bez významu není ani již citovaná změna zákona č. 265/1992 Sb., která zavádí poznámku spornosti a povinnost návaznosti předkládané listiny na stávající zápis v případě zápisu vlastnického práva k pozemku záznamem. Na druhou stranu nový občanský zákoník obsahuje též ustanovení, která mohou být příčinou nejistoty ohledně vlastnického práva k pozemku. Konkrétně se může jednat o zánik vlastnického práva opuštěním pozemku a sporné hranice pozemků koryt vodních toků a břehových pozemků v případě změn koryta vodního toku.

Dosavadní právní úprava zánik vlastnického práva opuštěním pozemku neupravovala a objevovaly se různé názory, zda je tento zánik vlastnického práva možný či nikoli¹¹. Nový občanský zákoník tento způsob zániku vlastnického práva a tedy i vzniku vlastnického práva dalšího subjektu konkrétně státu obsahuje. Dále se stanoví právní domněnka opuštění nemovitosti, nevykonává-li vlastník své právo po dobu 10 let. Pochybnosti mohou vznikat v souvislosti s výkladem pojmů „opuštění“ a „výkon vlastnického práva“. V úvahu bude pravděpodobně přicházet opuštění pozemku v případě výslovného jednostranného právního úkonu, kterým vlastník dává najevo svou vůli zbavit se pozemku. Otázkou je forma takového úkonu. Bezesporu se může jednat o písemné prohlášení. Vyloučit však nelze ani ústní projev vůle, zejména bude-li učiněn před svědky, na základě takového úkonu však nemůže dojít k zápisu do katastru nemovitostí, význam by však měl v případě podání určovací žaloby domnělým vlastníkem, v tomto případě státem. V praxi budou pravděpodobně nejčastější případy zdržení se jakéhokoli výkonu vlastnického práva a uplatnění domněnky opuštění nemovitosti. Sporný může být jak okamžik zániku vlastnického práva tak především, zda skutečně nebylo vlastnické právo vykonáváno. Za výkon vlastnického práva bude pravděpodobně třeba považovat jakýkoli právní nebo faktický úkon, který se bude k předmětnému pozemku vztahovat a bude učiněn vlastníkem nebo jinou osobou na základě souhlasu vlastníka. Sporné mohou být především případy, kdy

¹⁰ § 45 odst. 3 vyhlášky č. 26/2007 Sb.

¹¹ K tomu srov. Drobník, J., Základy pozemkového práva, Praha: Eva Rozkotová, 2010, s. 61 - 62, ISBN 978-80-904209-8-4, Pekárek, M. et. Al. Pozemkové právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 34 – 35, ISBN 978-80-7380-253.0

jediným prokazatelným úkonem vztahujícím se k pozemku, bude placení daně z nemovitosti. Pochybnost v těchto případech může být o to větší, že zejména u pozemků evidovaných ve zjednodušené evidenci vlastníci neznají přesně hranice svých pozemků a placení daně z určité části pozemku si nemusí být vědomi. Lze dále očekávat snahu uplatnit tento institut v případech pozemku, u kterého není vlastník znám. V těchto případech bude namíste prověřit nejlépe místním šetřením faktický stav, tedy, zda skutečně vlastník své právo k pozemku nevykovává, zda pozemek nikdo neužívá a pokud ano na základě jakého právního titulu. Vedle prověření faktického stavu bude jistě na místě i prověření případných dalších úkonů (např. zda je placena daň z nemovitosti). Názor soudů na tuto otázku, která bude pravděpodobně stěžejní, však nelze očekávat dříve než deset let po nabytí účinnosti občanského zákoníku.¹²

Pochybnosti ohledně vlastníka pozemku resp. pochybnosti ohledně hranic pozemku zcela jistě budou vznikat též v souvislosti se změnami koryt vodních toků. Nový občanský zákoník upravuje tuto problematiku v § 1068 – 1071. Upozornit je třeba na ustanovení, podle kterého „oddělí-li vodní tok od pozemku jeho část jako ostrov, je vlastník původního pozemku vlastníkem ostrova“, ostrov tedy podle tohoto ustanovení zjevně není součástí pozemku koryta vodního toku. V případě odtržení rozpoznatelné části břehového pozemku a jeho naplavení k jinému břehu zase může uplatnit své právo k této části pozemku (naplavenině) vlastník původního pozemku. Tato právní úprava však nerespektuje resp. nenavazuje na právní úpravu ve vodním zákoně, který změny koryt vodních toků řeší v § 45 a především umožňuje na žádost vlastníků uvést tok do původního stavu a dále nezohledňuje skutečnost, že pozemky nemohou vznikat ani zanikat a ve výše zmíněných případech se jedná spíše o změnu podoby a charakteru povrchu pozemku, změnu podoby jeho hranic v terénu než o změnu (posunutí) hranic pozemku. Pochybnosti mohou vznikat, pokud se jedná o vztah obou právních předpisů (nového občanského zákoníku a vodního zákona). Jako velmi problematické se jeví především již ustanovení § 1 odst. 1 nového občanského zákoníku, podle kterého je uplatňování soukromého práva nezávislé na uplatňování veřejného práva. Interpretace bude zjevně dosti problematická a pravděpodobně též různorodá, není však předmětem tohoto příspěvku.

Nová právní úprava obsažená v novém občanském zákoníku jednoznačně zvyšuje ochranu vlastnického práva k pozemkům nabytých v dobré víře v pravdivost údajů zapsaných v katastru nemovitostí, což nepochybně povede k snížení počtu situací sporného vlastnictví pozemku. Ke zlepšení situace v tomto směru by měla též přispět právní úprava obsažená v návrhu nového katastrálního zákona¹³, která zavádí vkladové řízení pro zápis vlastnických a

¹² Srov. § 3067 zákona č. 89/2012 Sb.

¹³ Sněmovní tisk 778, Vládní návrh zákona o katastru nemovitostí (katastrální zákon), dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw>

některých dalších práv bez ohledu na způsob vzniku tohoto práva, přičemž podmínkou pro povolení vkladu je mimo jiné vždy návaznost na stávající zápis. Naopak nejasnosti může přinést poměrně kusá právní úprava zániku vlastnického práva k pozemku jeho opuštěním, zejména pak domněnka opuštění, pokud vlastnické právo není po dobu 10 let vykonáváno. Pochybnosti ohledně vlastníka pozemku mohou v budoucnu souviset zejména s výkladem pojmu výkon vlastnického práva, který rozhodně není jednoznačný. Další sporné situace mohou vznikat v souvislosti se změnami koryt vodních toků u břehových pozemků a koryt vodních toků. Celá řada situací sporného vlastnictví však bude i nadále přetrvávat, byť tlak na vlastníky, aby ve vlastním zájmu pochybnosti ohledně vlastnictví řešili, s posílením zásady dobré víry vzroste. V této souvislosti se nabízí otázka, zda, pokud je právní jistota ohledně vlastnictví pozemku jednoznačně veřejným zájmem, nezvážit možnost podání žaloby na určení vlastnictví nemovitosti ve veřejném zájmu státem?

Literature:

Drobník, J., Základy pozemkového práva, Praha: Eva Rozkotová. 2010, 199 s. ISBN 978-80-904209-8-4,

Pekárek, M. et. Al. Pozemkové právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, 331 s. ISBN 978-80-7380-253.0

Pejchal, A., Restituční zákonodárství v Československu a České republice, In.: Bulletin advokacie, 2/2004, s. 65 – 73. ISSN 1210-6348.

Spáčil, J., Spáčil, M.: Přehled judikatury ve věcech občanskoprávních vztahů k pozemkům. Praha. Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s.764, ISBN 978-80-7357-688-2

Nález Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. II ÚS 349/03

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 78/06

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 2002, sp. zn. Cdo 1836/2002

Contact – email

frankova@prf.cuni.cz