

Souhrnné stanovisko ke zřizování a oceňování věcných břemen na majetku obcí

Úvod

Stanovisko je zpracováno s cílem objasnit postupy vyplývající z platných právních norem v oblasti zřizování a oceňování věcných břemen zřizovaných na majetku obcí, kde na jedné straně je vlastník nemovité věci, v daném případě obec (budoucí povinný) a na straně druhé zřizovatel technické infrastruktury (budoucí oprávněný).

Oblasti zřizování a oceňování věcných břemen zřizovaných na majetku obcí jsou v právním řádu České republiky řešeny zejména zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení, dále jen „zákon o obcích“), zákonem č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), zákonem č. 526/1990 Sb., o cenách (dále jen „zákon o cenách“), zákonem č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku) a jeho prováděcí vyhláškou č. 441/2013 Sb., dále jen „oceňovací vyhláška“).

V zásadě je předpokládáno, že se obě strany dohodnou na výši náhrady za zřízení věcného břemene, a to s možností využití oceňovací vyhlášky a jejích ustanovení § 39a a § 39b. Pokud nedojde k dohodě může být, v případě technické infrastruktury budované ve veřejném zájmu, zahájeno vyvlastňovací řízení podle § 5 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění) ve spojení s § 3 zákona č. 416/2009 Sb. o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), při kterém se vychází z ocenění dle oceňovací vyhlášky.

Toto stanovisko bylo vypracováno ve spolupráci Ministerstva vnitra, Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva financí. Jednotlivá ministerstva jsou odpovědná za jednotlivé gesčně příslušné pasáže.

| | Sjednávání ceny | Vyvlastnění |
|--|--|--|
| Obec | <ul style="list-style-type: none">Podmínka nakládat s majetkem s péčí řádného hospodářePodmínka nezneužití výhodnějšího hospodářského postavení | <ul style="list-style-type: none">Možnost přistoupit/nepřistoupit na návrh smlouvy o zřízení věcného břemene za cenu dle oceňovací vyhlášky |
| Zřizovatel technické infrastruktury | <ul style="list-style-type: none">Povinnost zřizovat infrastrukturu (veřejný zájem)Podmínka uznatelnosti nákladů (ve zdůvodnitelné výši) | <ul style="list-style-type: none">Možnost zažádat o vyvlastněníPovinnost nabídnout a případně uhradit cenu dle znaleckého posudku zpracovaného dle oceňovací vyhlášky |
| | Možnost využití postupů dle oceňovacích předpisů. | Povinnost využití postupů dle oceňovacích předpisů. |

Sjednávání ceny

Postavení obce

Obec je při nakládání se svým majetkem v postavení vlastníka a soukromé právnické osoby. Každý vlastník je v zásadě oprávněn nakládat se svým majetkem libovolně, tzn. dle své svobodné vůle. I obec jako vlastník tedy požívá smluvní volnosti v tom smyslu, že se může svobodně rozhodnout, zda vůbec k majetkové dispozici (např. prodej, pronájem, zřízení věcného břemene atd.) přistoupí, tzn., zda uzavře příslušnou smlouvu, s kým tuto smlouvu uzavře a za jakých podmínek. Výjimku z této soukromoprávní zásady však představují veřejnoprávní pravidla (omezení) obsažená v zákoně o obcích, stanovená za účelem zajištění hospodárného a transparentního nakládání s majetkem obce.

Základní povinností obce vyplývající ze zákona o obcích je **povinnost nakládat s majetkem a spravovat jej s tzv. péčí řádného hospodáře**. Legislativní text toto pravidlo vyjadřuje v § 38 odst. 1 zákona o obcích, podle kterého *musí být majetek obce využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákona vymezené působnosti, přičemž obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Svou povahou se jedná o obecnou zásadu, kterou je nutné respektovat při rozhodování o jakékoli majetkové dispozici*, lhotejně, zda se jedná o prodej, pronájem, zřízení věcného břemene atd. Povinnost nakládat s majetkem s péčí řádného hospodáře v praxi znamená hodnotit zamýšlenou majetkovou dispozici v první řadě z hlediska její ekonomické přínosnosti (výhodnosti) pro obec. Toto hledisko zákon o obcích dokonce výslovně předpokládá v § 39 odst. 2, podle kterého *se při úplatném převodu majetku cena sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem, přičemž odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna, jde-li o cenu nižší než obvyklou*.

Obec však může po zvážení relevantních okolností disponovat majetkem i ekonomicky méně výhodně (akceptovat nižší než obvyklou cenu nebo nižší cenovou nabídku), je-li taková dispozice obhajitelná určitými legitimními („mimoekonomickými“) důvody (a to s přihlédnutím k § 2 odst. 2 zákona o obcích, podle kterého *obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem*). To vyjadřuje již zmíněné ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích slovy, že porušením povinnosti jednat s péčí řádného hospodáře *„není takové nakládání s majetkem obce, které sleduje jiný důležitý zájem obce, který je řádně odůvodněn“*. Jinými slovy, existují-li jiné legitimní zájmy obce a jejích občanů, než zájmy ekonomické, obec jimi může odůvodnit majetkovou dispozici např. za nižší než obvyklou cenu (úplatu).

Pokud jde o aplikovatelnost § 39 odst. 2 zákona o obcích při majetkové dispozici spočívající v zatížení pozemku obce věcným břemenem, lze uvést následující. Ustanovení ukládá obcím povinnost převádět obecní majetek za cenu, která je v daném místě a čase obvyklá. Podle striktního jazykového výkladu je toto ustanovení nutno v souladu s jeho terminologií chápat tak, že se zde uvedená povinnost výslovně vztahuje pouze na situace, v nichž obec svůj majetek úplatně převádí (prodává). Pokud majetek nabývá nebo pokud s ním činí jiné dispozice, § 39 odst. 2 zákona o obcích aplikovatelný není. To ovšem neznamená, že by obec byla v případě těchto jiných majetkových dispozic zcela oproštěna od jakýchkoli „obsahových povinností“. **Pravidlo uvedené v § 39 odst. 2 je totiž implicitně přítomno již ve zmíněném obecném § 38 odst. 1 zákona o obcích a § 39 odst. 2 zákona o obcích tak představuje jen jeho bližší konkretizaci. Požadavek „bezodůvodně nedisponovat**

s majetkem pod obvyklou cenou“ se proto uplatní i v případech, v nichž obec určitý majetek nabývá do svého vlastnictví nebo na jiné majetkové dispozice (např. při pronájmu by obec svůj majetek neměla pronajímat za nižší než v místě obvyklé nájemné, totéž platí pro stanovení výše úplaty za zřízení věcného břemene). Nejedná se však o přímou či analogickou aplikaci § 39 odst. 2 zákona o obcích, ale o aplikaci § 38 odst. 1 téhož zákona, jehož je takové pravidlo součástí. U těchto jiných dispozic sice obec nebude povinna formálně zaznamenávat důvody pro akceptování jiné než ekonomicky nejvýhodnější nabídky, v případě „sporů“ (např. trestního vyšetřování, sporu o náhradu škody apod.) je však bude muset prokazovat stejně, jako by musela prokazovat reálné naplnění důvodů pro odchylku podle § 39 odst. 2 zákona o obcích.

Pokud jde o pojem „cena ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá“ použitý v § 39 odst. 2 zákona o obcích, zákon jej dále nijak nepřibližuje, ani v této věci výslovně neodkazuje na jiný právní předpis. Je ovšem nutné zdůraznit, že **smyslem § 39 odst. 2 zákona o obcích nepochybně je, aby obecní majetek byl - pokud možno - převáděn přinejmenším za cenu (protihodnotu), za níž se takový majetek, resp. majetek srovnatelný, v daném místě a čase „prodává“**. Cílem zákona tedy je, aby obec dosahovala přinejmenším takového výnosu, který by při prodeji (pronájmu, zřízení věcného břemene) obdobné věci získal jakýkoli jiný subjekt v rámci „volného trhu“ (nejsou-li na straně obce důvody hodné zvláštního zřetele).

Pokud jde o způsob určení ceny obvyklé, zákon o obcích neobsahuje žádný výčet povinných podkladů či konkrétní postupy, na jejichž základě by měla být určena přesná výše ceny určitého majetku obce, která je v daném místě a čase obvyklá. Je na rozhodnutí každé obce, jaký způsob ocenění svého majetku si zvolí. Často využívaným způsobem pro určení „ceny obvyklé“ je právě zmíněné ocenění podle zákona o oceňování majetku. Ten však stanoví, že se jeho postupy (povinně) použijí pouze tehdy, stanoví-li tak zvláštní právní předpis. Zákon o obcích použití zákona o oceňování majetku výslovně nepředpokládá, **povinnost použití jeho postupů při dispozicích s obecním majetkem jako jediné výlučné metody tedy nelze dovodit**. Současně to však neznamená, že by postupy předvídané zákonem o oceňování majetku nebyly při určení ceny ve smyslu § 39 odst. 2 zákona o obcích (obcí dobrovolně) využitelné. Záleží do značné míry na samotné obci, zda pro ocenění svého majetku zvolí ocenění podle zákona o oceňování majetku, nebo jiný vhodný způsob, který reálně umožní zjistit obvyklou cenu ve smyslu uvedeného ustanovení.

Stanovisko Ministerstva vnitra ČR

Obec je při sjednávání cen vázána podmínkami danými v zákoně o cenách. Dle § 2 odst. 3 zákona o cenách nesmí prodávající ani kupující zneužít svého výhodnějšího hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený majetkový prospěch. V případě veřejného vlastnictví komunikací, které jsou určeny primárně pro vedení technické infrastruktury, lze obce nebo kraje považovat za monopolního poskytovatele. Nepřiměřená aplikace ceníků obcí pro věcná břemena by v některých případech mohla být v rozporu s tímto principem.

Stanovisko Ministerstva financí ČR

Postavení zřizovatele technické infrastruktury

Z pohledu zřizovatele technické infrastruktury, který je zároveň subjektem na cenově regulovaném trhu, může být rozporována oprávněnost výše nákladu vyplývajícího z výše náhrady. Případná vyšší náhrada než minimální, tedy například náhrada o 20% vyšší než náhrada dle oceňovací vyhlášky (aplikovaná při vyvlastnění) by musela být řádně zdůvodněna, například vysvětlení, že vyšší náhrada eliminuje jiné potenciální náklady (náklady na soudní řízení apod.). V případě, že by regulovaný subjekt neměl jednotnou metodiku sjednávání výše náhrady se zdůvodněním, vystavuje se riziku, že by náklad byl považován za neoprávněný.

Stanovisko Ministerstva financí ČR

Pro stavbu zařízení distribuční soustavy dle energetického zákona je zcela zásadní skutečností existence veřejného zájmu na zřizování a provozování zařízení distribuční soustavy, což se projevuje jak v možnosti zřízení věcného břemene k cizí nemovitosti i proti vůli vlastníka nemovitosti ve vyvlastňovacím řízení, tak v právní úpravě určující výši náhrady za zřízení věcného břemene, když v případě vyvlastňovacího řízení nebo zpracování znaleckého posudku musí výše náhrady odpovídat ceně práva odpovídajícího věcnému břemenu zjištěné podle oceňovacího předpisu.

V energetickém zákoně je explicitně uvedeno, že budování distribuční soustavy je veřejným zájmu, a to konkrétně v ustanoveních:

- § 2 odst. 3, podle kterého distribuční soustava je zřizována a provozována ve veřejném zájmu,
- § 3 odst. 2, který zní: „Přenos elektřiny, přeprava plynu, distribuce elektřiny, výroba elektřiny ve výrobně elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více s možností poskytovat podpůrné služby k zajištění provozu elektrizační soustavy, distribuce plynu, uskladňování plynu, výroba zemního plynu, provozování těžebního plynovodu, výroba tepelné energie a rozvod tepelné energie se uskutečňují ve veřejném zájmu. Stavby sloužící pro činnosti podle věty první a stavby s nimi související jsou zřizovány a provozovány ve veřejném zájmu. Pro zřízení a provozování stavby přenosové soustavy, přepravní soustavy, distribuční soustavy, výroby elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více s možností poskytovat podpůrné služby k zajištění provozu elektrizační soustavy, zásobníku plynu, těžebního plynovodu, rozvodného tepelného zařízení nebo zdroje tepelné energie připojeného k rozvodnému tepelnému zařízení anebo pro zřízení a provozování stavby související lze odejmout nebo omezit vlastnické právo k pozemku nebo ke stavbě podle jiného právního předpisu 4e)“. V poznámce pod čarou č. 4e je uveden zákon o vyvlastnění.

Pro stavbu veřejné sítě elektronických komunikací vzniká služebnost dle § 104 zákona o elektronických komunikacích. Stavby veřejné sítě elektronických komunikací, které se umísťují na/v pozemku jsou uvedeny v § 104 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích. Jedná se o tyto typy staveb: nadzemní nebo podzemní komunikační vedení veřejné komunikační sítě, včetně jejich opěrných bodů nadzemního nebo vytyčovacích bodů podzemního komunikačního vedení, telefonní budky a přípojná komunikační vedení veřejné komunikační sítě, anténní stožáry včetně anténních systémů a zařízení veřejné komunikační

sítě, související elektronická komunikační zařízení veřejné komunikační sítě, a i související elektrické přípojky.

Dle § 104 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích maximální výše jednorázové náhrady za zřízení služebnosti se stanoví podle zákona upravujícího oceňování majetku, tj. dle § 16b zákona o oceňování majetku. Cenu obvyklou v oblasti oceňování služebností sítí elektronických komunikací nelze aplikovat, a to zejména z důvodu, že neexistuje trh se služebnostmi, není zde poptávka, ani nabídka a cena služebnosti je primárně závislá na ceně pozemku. S ohledem na tyto objektivní okolnosti cenu služebnosti lze stanovit pouze jako cenu zjištěnou v souladu s § 16b zákona o oceňování majetku.

Míru omezení vlastnického práva a míru využitelnosti pozemku ovlivňuje typ telekomunikační stavby. Platí, že největší omezení je dáno u stavby telekomunikační věže, přičemž veškerá vedení veřejných sítí elektronických komunikací omezují vlastníka minimálně.

Jednotlivé šíře vedení veřejných komunikačních sítí se obvykle pohybují v rozmezí od 1cm do 10 cm, a tedy ve vztahu k příloze č. 22a oceňovací vyhlášky se užijí koeficienty pro šířku zatížené plochy, která je menší než 0,5 metru včetně. Rozsah služebnosti je pak dán geometrickým plánem pro vyznačení služebnosti.

Stanovisko Ministerstva průmyslu a obchodu ČR

Ocenění dle zákona o oceňování majetku

Ukládání technické infrastruktury do silničních pozemků je považováno za zvláštní užívání pozemní komunikace dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. U věcných břemen týkajících se právě technické infrastruktury je určování ceny obvyklé ve skutečnosti velmi problematické. Obvyklost ceny totiž nelze odvozovat v dané obci z realizovaných cen, pokud byly sjednávány na základě jednostranně vyhlášených ceníků právě touto obcí. Pro oblast oceňování věcných břemen pro umístování technické infrastruktury reálně neexistuje trh s věcnými břemeny. Také proto zákon o oceňování majetku u věcných břemen určení ceny obvyklé nepřipouští.

Pokud se pro ocenění využívá zákon o oceňování majetku, potom se v případě věcných břemen nepoužívá ocenění obvyklou cenou, ale speciální § 16b. Ten uvádí, že v případě věcných břemen se hodnota určuje výnosovým způsobem se zohledněním doby jeho trvání, s přímým odkazem na oceňovací vyhlášku. V oceňovací vyhlášce jsou k tomuto účelu určeny § 39a a § 39b, kde se pro technickou infrastrukturu v komunikacích využívá § 39b.

§ 39b má za úkol zjednodušit oceňování věcného břemene pro technickou infrastrukturu vedenou v ulicích (silničních a pomocných silničních pozemků) měst a obcí. Zjednodušení spočívá v ocenění vycházejícím nikoliv ze zatěžující plochy, ale pouze z délky těchto sítí, která je snadněji zjistitelná. Ta se následně vynásobí koeficientem míry užitku a omezení vlastníka nemovité věci (k_u), který zjednodušuje pohled na šířku plochy dotčené technickou infrastrukturou a její umístění v nebo na silničním pozemku.

Pokud věcné břemeno nesplní podmínku pro ocenění dle § 39b např. z důvodu, že nejde o věcné břemeno technické infrastruktury, ale pouze o přípojku napojenou na technickou infrastrukturu, anebo bude technická infrastruktura vedena nad zemí místo pod zemí, může být cena řádově odlišná. V některých případech bude náhrada za věcné břemeno v komunikaci podle § 39b stejná, jako by šlo o věcné břemeno na stavebním pozemku (ocenění dle § 39a oceňovací vyhlášky).

Ocenění dle oceňovací vyhlášky vychází z analýzy původní praxe stanovení náhrad požadovaných obcemi za zřízení předmětných věcných břemen. Navržené ocenění z hlediska objektivitu zohledňuje ceny stavebních pozemků v obci, druh inženýrské sítě a způsob uložení vedení v silničním pozemku.

Ocenění dle oceňovací vyhlášky lze pro uvedené považovat za věcně objektivní.

Stanovisko Ministerstva financí ČR

Vyvlastnění

Postup při vyvlastnění

Pokud se subjekty nedohodnou na výši náhrady (tj. nedojde k dohodě) a jsou-li dány podmínky pro omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě podle zvláštního právního předpisu, kterým je zákon o vyvlastnění, tak je možno přistoupit k vyvlastnění.

V prvním kroku je doručen vyvlastňovanému (obci) návrh smlouvy o zřízení věcného břemene spolu se znaleckým posudkem a uvedením účelu vyvlastnění. Dle § 5 je vyvlastnění přípustné, pokud se vyvlastniteli nepodaří ve lhůtě 90 dnů uzavřít smlouvu o získání práv k pozemku nebo ke stavbě potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění stanoveného zákonem.

Dle § 10 odst. 1 písm. b) vyvlastňovacího zákona je náhrada za věcné břemeno určena ve výši ceny práva odpovídajícího věcnému břemenu určené podle oceňovacího předpisu, došlo-li k omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě zřízením věcného břemene nebo došlo-li k odnětí nebo omezení práva odpovídajícího věcnému břemenu. Poznámka pod čarou u oceňovacího předpisu přímo odkazuje na § 16b zákona o oceňování majetku.

Distribuční soustava

Při budování distribuční soustavy je veřejným zájmu a jsou-li dány podmínky pro omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě podle zvláštního právního předpisu, kterým je zákon o vyvlastnění, v souladu s § 25 odst. 4 energetického zákona vydá příslušný vyvlastňovací úřad na návrh příslušného provozovatele distribuční soustavy rozhodnutí o zřízení věcného břemene umožňujícího využití této nemovitosti nebo její části.

Ve vyvlastňovacím řízení je možné určit výši náhrady pouze ve výši ceny zjištěné, což vyplývá z následujících ustanovení:

- § 96 odst. 11 energetického zákona, podle kterého pokud se pro stanovení náhrady za zřízení věcného břemene podle tohoto zákona zpracovává znalecký posudek, určí se náhrada ve výši ceny práva odpovídajícího věcnému břemenu zjištěné podle oceňovacího předpisu⁴⁷). V poznámce pod čarou č. 47 je uveden § 16b zákona o oceňování majetku.
- § 10 odst. 1 písm. b) zákona o vyvlastnění, podle kterého za vyvlastnění náhrada ve výši ceny práva odpovídajícího věcnému břemenu zjištěné podle oceňovacího předpisu⁸), došlo-li k omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě zřízením věcného břemene nebo došlo-li k odnětí nebo omezení práva odpovídajícího věcnému břemenu. V poznámce pod čarou č. 8 je uveden § 16b zákona o oceňování majetku.

Elektronické komunikace

Dle § 104 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích lze pro stavby veřejné komunikační sítě uplatnit institut vyvlastnění, v tomto případě vyvlastnění služebností k dotčeným nemovitostem.

Důvody pro vyvlastnění jsou velmi obdobné jako u jiných staveb, zejména se jedná o nedohodu s vlastníkem pozemku na uzavření smlouvy o zřízení služebnosti, popř. o situace, kdy vlastník dotčené nemovitosti není znám nebo není určen anebo proto, že je prokazatelně nedosažitelný nebo nečinný nebo je-li vlastnictví nemovitosti sporné, či vlastník v dispozici s ní je omezen.

Veřejný zájem u staveb veřejných sítí elektronických komunikací je pak dán na základě § 7 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích „(2) Zajišťování veřejné komunikační sítě, poskytování veřejně dostupné služby elektronických komunikací, zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací podle zákona o opatřeních ke snížení nákladů na budování vysokorychlostních sítí elektronických komunikací a zajišťování sítí elektronických komunikací pro účely bezpečnosti státu se uskutečňují ve veřejném zájmu.“.

Na ocenění služebnosti dle vyvlastňovacího řízení se vztahuje také § 104 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích, a tedy výše ceny služebnosti se stanovuje dle § 16b zákona o oceňování majetku.

Stanovisko Ministerstva průmyslu a obchodu ČR

Závěr

Z výše uvedených stanovisek vyplývá, že v zásadě by se obě strany (budoucí povinný a budoucí oprávněný) měly pokusit o dohodu o výši náhrady za zřízení věcného břemene pro technickou infrastrukturu. V rámci vyjednávání Ministerstvo financí doporučuje využít, pro rychlé, efektivní a hospodárné zjištění správné ceny věcného břemene, oceňovací vyhlášku. Oceňovací vyhláška v těchto případech může posloužit jako východisko pro objektivní a spravedlivé nalezení ceny věcného břemene mezi vyjednávajícími stranami. V případech, kdy by došlo až na vyvlastňovací řízení, by výše náhrady za zřízení věcného břemene byla určena pouze dle oceňovací vyhlášky.

Kontakty

Ministerstvo financí ČR

Odbor 16 – Cenová politika

Ing. Lukáš Teklý

lukas.tekly@mfcz.cz

Ministerstvo vnitra ČR

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly

Ing. Bc. Miroslav Veselý

miroslav.vesely@mvcz.cz

Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR

Odbor elektroenergetiky a teplárenství

Ing. Hana Konrádová, MBA

konradova@mpo.cz

Odbor elektronických komunikací

Mgr. Tomáš Frélich

frelich@mpo.cz