

## **Právní stanovisko k problematice aplikace zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu, ve znění pozdějších předpisů**

### **Obecně**

1. Předmětem tohoto stanoviska je výklad zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu, ve znění účinném do 31. 12. 2019, a posouzení podmínek jeho aplikovatelnosti ve vztahu k možnosti obce nabýt, a to případně i bezúplatně, pozemky, s nimiž je příslušný hospodařit Státní pozemkový úřad (dále též jen „SPÚ“).

### **Výchozí skutkové okolnosti**

2. Objednatel stanoviska, kterým je město Náchod, byl Státním pozemkovým úřadem vyzván k tomu, aby se ve smyslu § 6 zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu (dále též jen „zákon“), vyjádřil ke konkrétním pozemkům uvedeným v žádosti SPÚ. Žádost SPÚ byla městu Náchod doručena dne 2. 3. 2018 a městský úřad na ni reagoval sděleními ze dne 11. 4. 2018 a 30. 4. 2018. Podle výzvy SPÚ se mělo město Náchod vyjádřit k tomu, zda konkrétní pozemky jsou s ohledem na znění § 6 zákona vyloučeny z převodu postupem podle § 6 odst. 1 písm. b) zákona.

3. K výzvě SPÚ zaslaly své vyjádření Městský úřad Náchod – odbor správy majetku a financování a Městský úřad Náchod – odbor výstavby a územního plánování. V obou vyjádřeních byly vyznačeny pozemky, které dle sdělení příslušných odborů byly, resp. nebyly vyloučeny z převodu postupem dle § 6 odst. 1 písm. b) zákona.

### **Zadání**

4. Úkolem stanoviska je odpovědět na následující otázky:

- a) *Lze považovat dokumenty zaslány Státním pozemkovým úřadem v roce 2018 městu Náchod za nabídku na převod těchto pozemků a odpověď města Náchoda za odmítnutí takové nabídky?*
- b) *Mělo město Náchod dle zákona možnost získat tyto pozemky přímo od Státního pozemkového úřadu, případně za jakou cenu?*
- c) *Jaké jsou obecně zákonné způsoby, kterými by město Náchod tyto pozemky mohlo získat a za jakou cenu?*

### **Právní posouzení**

5. Vzhledem k době, kdy byla Státním pozemkovým úřadem zaslána výzva k podání sdělení a vzhledem k době, kdy bylo výzvě vyhověno, je postup dotčených institucí

posuzován podle znění zákona č. 503/2012 Sb. účinného v roce 2018, tj. ve znění zákona č. 295/2017 Sb. K dalším změnám právní úpravy (zákon č. 229/2019 účinný od 1. 11. 2019 a další pozdější novelizace zákona č. 503/2012 Sb.) se nepřihlíží. Z téhož důvodu, pokud je ve stanovisku používám přítomný či budoucí čas, vztahují se všechny tyto závěry k posuzovanému období roku 2018, nikoliv k době současné.

6. Pro zodpovězení položených otázek je potřeba vyjasnit koncepci zákona č. 503/2012 Sb. a popsat principy, na kterých je založen.

7. Úkolem SPÚ je podle uvedeného zákona vytváření a správa rezervy státních pozemků zahrnujících pozemky, s nimiž je SPÚ příslušný hospodařit a které slouží k výkonu působnosti SPÚ a uskutečnění rozvojových programů státu schválených vládou (§ 3 odst. 1 zákona). Vzhledem k tomu, že postup SPÚ při aplikaci zákona je výkonem státní moci, může SPÚ s pozemky nakládat pouze způsoby, které mu umožňuje zákonná úprava (srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle kterého státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon).

8. Pokud jde o nakládání s pozemky, s nimiž je SPÚ v rámci své působnosti příslušný hospodařit, zákon rozlišuje několik možných postupů. V ustanoveních § 7 až § 10c je upraven bezúplatný převod pozemků, v ustanovení § 12 je upraven převod pozemku na základě veřejné nabídky, v § 13 zákona je upraven prodej zemědělských pozemků ve veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku,

9. Pokud jde o otázku převodu pozemků, s nimiž je příslušný hospodařit SPÚ, je obecně třeba konstatovat, že možnost SPÚ pozemky **nabízet aktivně** zákon významně limituje. Jde o postup podle § 12 zákona. V takovém případě může SPÚ převést zemědělský pozemek, s nímž je příslušný hospodařit, na základě veřejné nabídky, pokud byl třikrát marně nabídnut ve veřejné nabídce podle § 11a zákona č. 229/1991 Sb. (pozn.: Postupem dle § 11a zákona č. 229/1991 Sb., o půdě, se uspokojují restituční nároky oprávněných osob podle tohoto zákona.) Veřejná nabídka však předpokládá úplatný převod takových pozemků, které jsou v nabídce zahrnuty. Cena se stanoví podle bonitovaných půdně ekologických jednotek, resp. podle průměrné ceny pro jednotlivá katastrální území podle jiného právního předpisu

10. Alternativou popsané možnosti je vyhlášení soutěže o nejvhodnější nabídku na odkoupení nemovitostí, s nimiž je SPÚ oprávněn hospodařit, postupem podle § 13 zákona. I v tomto případě lze v širším smyslu uvažovat o tom, že SPÚ určité nemovitosti „nabízí“, pokud vyhlašuje soutěž o nejvhodnější nabídku na jejich odkoupení, přičemž zákon stanoví, že rozhodujícím kritériem pro určení nejvhodnější nabídky je nabídnutá kupní cena.

11. Pokud jde o další případy převodu pozemků (resp. nemovitostí), s nimiž je SPÚ příslušný hospodařit, zákon **nepočítá s tím, že by SPÚ sám tyto nemovitosti nabízel**.

12. Pokud vezmeme v úvahu jednotlivé případy, kdy nabyvatelem pozemku může být obec, pak podle § 7 odst. 1 a 2 může SPÚ převést zemědělské pozemky obci bezúplatně na základě „*písemné žádosti obce*“, a to samozřejmě za splnění dalších zákonných podmínek (k těmto dalším podmínkám viz též dále). Dále pak, podle § 10 zákona může SPÚ převést další pozemky do vlastnictví obce, opět však na základě „*písemné žádosti obce*“.



**13. Z uvedených důvodů nelze komunikaci mezi SPÚ a městem Náchod, která proběhla v březnu a dubnu 2018, považovat za nabídku SPÚ na převod pozemků do vlastnictví města Náchod.**

14. Z obsahu předaných podkladů vyplývá, že město Náchod bylo požádáno o informace, z nichž by případně vyplynulo, že převodu pozemků, k nimž má příslušnost hospodařit SPÚ, brání některý ze zákonných důvodů. Úkolem SPÚ je mimo jiné uskutečňovat restituce zemědělského majetku postupem podle zákona č. 229/1991 Sb., o půdě. Nároky oprávněných osob (restituentů) podle zákona o půdě jsou uskutečňovány buď vydáním odňatého zemědělského majetku (naturální restituce), převodem náhradních pozemků (tj. pozemků jiných, než které byly za minulého režimu odňaty jejich tehdejšími vlastníky) nebo poskytnutím finanční náhrady.

15. Zákon č. 503/2012 Sb. nicméně možnost převodu zemědělských pozemků oprávněným osobám, resp. dalším subjektům, které by o převod těchto pozemků mohly žádat, z určitých důvodů omezuje, resp. vylučuje. Tyto důvody jsou uvedeny v § 6 zákona. Obecně lze tyto důvody popsat tak, že zohledňují větší zájem určité skupiny subjektů na nabytí takových pozemků do vlastnictví na úkor jiné v úvahu přicházející skupiny osob.

16. Podle ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) zákona nelze převádět zemědělské pozemky nebo jejich části určené územním plánem nebo regulačním plánem anebo rozhodnutím o umístění stavby k zastavění veřejně prospěšnými stavbami nebo stavbami dopravní infrastruktury nebo těmito stavbami již zastavěné. Uvedené ustanovení zjevně předpokládá, že je vyšší zájem na využití pozemků určených k zastavění veřejně prospěšnými stavbami či dokonce již zastavěných, než je převod těchto staveb osobám, které by o jejich převod mohly jinak žádat.

17. Současně však z uvedeného pravidla existují výjimky, které za splnění zákonem stanovených podmínek převod zemědělských pozemků připouštějí, avšak pouze do vlastnictví některých subjektů, primárně územně samosprávných celků (obcí a krajů).

18. Zvažujeme-li v souladu se zadáním stanoviska možný převod pozemků na město Náchod, je relevantní již zmíněné ustanovení § 7 a § 10 zákona. Obě tato ustanovení totiž umožňují převod zemědělských pozemků do vlastnictví obce, budou-li splněny tam uvedené podmínky.

19. Jakkoliv tedy nelze s ohledem na § 6 odst. 1 písm. b) zákona pozemky určené územním plánem nebo regulačním plánem anebo rozhodnutím o umístění stavby k zastavění veřejně prospěšnými stavbami nebo stavbami dopravní infrastruktury nebo těmito stavbami již zastavěné převádět, neplatí tento zákaz pro případ, že by nabyvatelem takových pozemků byla právě obec.

20. Podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona lze tedy na písemnou žádost obce převést do jejího vlastnictví pozemky v zastavěném území, jsou-li určeny k zastavění veřejně prospěšnou stavbou, pozemky v zastavitelné ploše, jsou-li určeny k zastavění veřejně prospěšnou stavbou, pozemky určené rozhodnutím o umístění stavby k zastavění, jsou-li určeny k zastavění veřejně prospěšnou stavbou, pozemky zastavěné budovami nebo stavbami, které jsou nemovitostmi ve vlastnictví obce, pozemky v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše určené územním plánem nebo regulačním plánem k realizaci veřejné zeleně nebo k realizaci veřejně prospěšných opatření anebo již k těmto účelům využité, a konečně pozemky, které se

nacházejí ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona na území třetích zón národních parků a jsou-li v zastavěném území nebo zastavitelné ploše.

21. Z výčtu uvedených podmínek je zřejmé, že podmínkou bezúplatného převodu je jednak existence příslušné územně plánovací dokumentace (v širokém slova smyslu), jež předurčuje takové pozemky k zastavění veřejně prospěšnou stavbou, případně k obdobnému veřejně prospěšnému využití (realizace veřejné zeleně, realizace veřejně prospěšných opatření), jednak existence stavby ve vlastnictví obce (zde je zřejmý zájem na sjednocení vlastnictví stavby a pozemku).

22. Podle ustanovení § 7 odst. 2 zákona lze dále převést do vlastnictví obce silniční pozemky pod místními nebo účelovými komunikacemi, a dále silniční pomocné pozemky a pozemky tvořící silniční ochranné pásmo.

23. Podle ustanovení § 10 odst. 1 zákona pak SPÚ převede do vlastnictví obce na základě její písemné žádosti zemědělský pozemek nebo jeho oddělenou část v podobě parcely nacházející se v jejím katastrálním území v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, který je pravomocným rozhodnutím o umístění stavby určen k zastavění stavbou ve prospěch této obce. I v tomto případě je tedy zřejmá podmínka takového převodu, a to je pravomocné rozhodnutí o umístění stavby.

24. Z uvedeného přehledu jednotlivých případů bezúplatného převodu pozemků, s nimiž je příslušný hospodařit SPÚ, do vlastnictví obce, je zřejmé, že jednak SPÚ nenabízí obcím bezúplatné převody zemědělských pozemků, jednak že k bezúplatnému převodu musí být splněny určité zákonem stanovené podmínky.

25. Podstata výzvy adresované Státním pozemkovým úřadem městu Náchod evidentně směřovala právě k tomu, aby SPÚ získal informace o tom, které pozemky nemohou být podle zákona č. 503/2012 Sb. převáděny jiným osobám, což jsou právě pozemky, které splňují některou z podmínek dle § 6 odst. 1 písm. b) zákona. Tyto pozemky by bylo možno převést za podmínek § 7 nebo § 10 zákona pouze městu Náchod.

26. Současně však z toho vyplývá, že pozemky, které nespĺňují podmínky § 7 nebo § 10 zákona, nemohlo město Náchod nárokovat formou žádosti o jejich bezúplatný převod.

27. V případě, že město Náchod nemohlo žádat o bezúplatný převod pozemků z důvodů shora uvedených, mohlo by je získat od Státního pozemkového úřadu jen postupem podle § 13 zákona.

28. Státní pozemkový úřad sice může nabízet pozemky formou jejich veřejné nabídky podle § 12 zákona, avšak o takto nabízené pozemky mohou žádat pouze fyzické či právnické osoby, které jsou zemědělskými podnikateli a které splňují další podmínky popsané v § 12 odst. 4 zákona. Lze předpokládat, že město Náchod zemědělským podnikatelem není, a tedy by o pozemky, pokud by byly veřejně nabízeny, postupem dle § 12 zákona žádat nemohlo.

29. Pokud jde o ustanovení § 13 zákona, zde by již město Náchod mohlo vstoupit do soutěže o nejvhodnější nabídku; v takovém případě je však rozhodujícím kritériem nabízená kupní cena. Ve vztahu k pozemkům, s nimiž je příslušný hospodařit Státní pozemkový úřad, jde o jediný způsob, jak by obec mohla nabýt zemědělské pozemky, pokud by nebyly splněny podmínky pro postup dle § 7 nebo § 10 zákona.



30. Co se týče ostatních možných způsobů nabytí pozemků, je možno zopakovat to, co již bylo uvedeno výše. Státní pozemkový úřad nakládá s pozemky, s nimiž je příslušný hospodařit, v souladu se zákonnými pravidly. Jinak řečeno, převádí-li je, ať již bezúplatně či úplatně, pak jediné za splnění zákonem stanovených podmínek. Nejsou-li tyto podmínky splněny, není možno nabýt vlastnické právo k takovým pozemkům od Státního pozemkového úřadu, jelikož Státní pozemkový úřad je vázán zákonem a s pozemky nespĺňujícími podmínky pro bezúplatný převod obcím, krajům, případně jiným k tomu oprávněnými osobám, musí naložit jiným způsobem, např. je nabízet v rámci veřejných nabídek podle zákona č. 229/1991 Sb., o půdě, za účelem uspokojení restitučních nároků. Není současně ani vyloučeno, že takové pozemky budou předmětem žalob na jejich vydání ze strany oprávněných osob (restituentů), které se budou tímto způsobem domáhat uspokojení svých restitučních nároků. Státní pozemkový úřad obecně není schopen se takovým nárokům ubránit s výjimkou případů, kdy jsou splněny právě některé ze zákonných překážek pro převod takových pozemků. Tyto překážky jsou vyjmenovány mj. v již zmíněném § 6 zákona č. 503/2012 Sb.

31. Z uvedeného vyplývá, že příslušné pozemky může město Náchod získat jen od jiného vlastníka, kterému případně byly pozemky Státním pozemkovým úřadem již převedeny. V takovém případě by šlo o standardní koupi takových pozemků, přičemž obsah kupní smlouvy a její podmínky by byly předmětem vyjednávání mezi prodávajícím a kupujícím. Samozřejmě nelze teoreticky vyloučit ani méně obvyklé postupy při nabývání majetku, jako je například jejich vydražení tehdy, byly-li by takové pozemky postiženy exekucí apod. Takové situace jsou nicméně natolik výjimečné, že je nelze považovat za běžné (obvyklé) postupy při nabývání majetku.

## **Shrnutí**

32. Na položené otázky lze odpovědět takto:

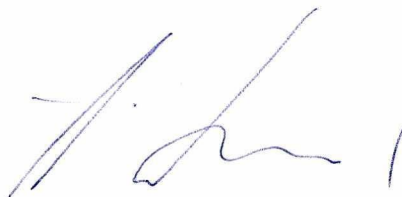
**ad a) Dokumenty zaslané Státním pozemkovým úřadem městu Náchod v roce 2018 sloužily k identifikaci jednotlivých v nich vypočtených pozemků za účelem zjištění, zda nakládání s těmito pozemky, tj. jejich převodu v souladu se zákonem, brání či nebrání některá ze zákonných překážek. V posuzovaném kontextu by takovou překážkou bylo využití takových pozemků k umístění veřejně prospěšné stavby v souladu s územně plánovací dokumentací či jinými akty dle stavebního zákona (rozhodnutí o umístění stavby), případně jejich využití pro obdobné veřejné účely (umístění veřejné zeleně, sjednocení vlastnictví stavby v majetku obce s vlastnictvím pozemku). Dokumenty zaslané Státním pozemkovým úřadem městu Náchod v roce 2018 neměly a nemohly mít povahu nabídky na bezúplatný převod těchto pozemků, protože Státní pozemkový úřad není oprávněn takovou nabídku obcím vůbec činit. Z téhož důvodu nelze sdělení, která jednotlivé odbory Městského úřadu města Náchod zaslaly Státnímu pozemkovému úřadu, považovat za odmítnutí nabídky; jednalo se pouze o sdělení, zda a které z označených pozemků nemohou být předmětem převodu s ohledem na § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 503/2012 Sb.**

**ad b) Město Náchod by mohlo od Státního pozemkového úřadu získat pozemky bezúplatně za splnění podmínek uvedených v § 7 odst. 1 a 2 zákona, případně za splnění podmínek uvedených v § 10 zákona. Souhrnně jde o případy, kdy pozemky mají sloužit určitému veřejnému zájmu, který se zpravidla opírá o existující územně plánovací dokumentaci. Dále by pak mohlo město Náchod získat pozemky od Státního pozemkového úřadu v případě, kdy by byla vyhlášena soutěž o nejvhodnější nabídku**

podle § 13 zákona; v takovém případě by šlo o úplatné nabytí těchto pozemků podle kritéria nejvyšší nabízené ceny.

ad c) Kromě shora popsaných postupů při nabytí pozemků dle zákona č. 503/2012 Sb. lze pozemky nabýt již jen obecnými způsoby, tj. především jejich koupí od jejich vlastníka. Vzhledem k tomu, že s výjimkou § 13 zákona nemůže Státní pozemkový úřad pozemky či jiný zemědělský majetek, s nímž je příslušný hospodařit, prodávat, muselo by jít nejspíše o koupí od jiného subjektu za podmínek určených smluvně. Lze samozřejmě zvažovat nabytí takových pozemků i méně častými postupy, jako by byla dobrovolná či nucená dražba těchto pozemků apod.

V Praze dne 5. dubna 2024



Prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc., advokát