

MVCRX085BF1L  
prvotní identifikátor

odbor veřejné správy, dozoru a kontroly  
náměstí Hrdinů 1634/3  
140 21 Praha 4

Č. j. MV-145891-2/ODK-2024

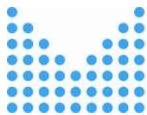
Praha 14. října 2024

Mgr. David Zahumenský  
advokát  
třída Kpt. Jaroše 1922/3  
602 00 Brno

#### Sdělení k podnětu

Ministerstvo vnitra obdrželo, jakožto správní orgán příslušný na základě § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), k dozoru nad obsahem a vydáváním usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti, ve Vašem zastoupení podnět obce Těrlicko k prověření zákonnosti usnesení Rady obce Těrlicko č. 1835/40/67/22 ze dne 10. října 2022, kterým byla schválena smlouva o udělení souhlasu provést stavbu. Obec je toho názoru, že předmětné usnesení je s ohledem na závěry Krajského soudu v Plzni vyjádřené v rozsudku č. j. 55 A 15/2023-69 ze dne 20. prosince 2023 nezákonné, když v daném případě nebyl zveřejněn záměr a smlouva měla být schválena zastupitelstvem obce. Obec žádá Ministerstvo vnitra o jeho stanovisko k uvedené věci a doporučení dalšího postupu. Případně je pak obec toho názoru, že by Ministerstvo vnitra mělo podat návrhu soudu na zrušení předmětného usnesení.

Ve zmíněném rozhodnutí Krajský soud v Plzni považoval v konkrétní věci za podstatné posouzení, co rozumět pod pojmem „smluvní zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví obce“, s nímž pracuje § 39 odst. 1 a § 85 písm. m/ zákona o obcích. Dospěl k závěru, že jde o obecný pojem, zahrnující v sobě jakékoli jednání, kterým dojde k umožnění jinému stavět na pozemku obce a tím jej zatížit. Dle jmenovaného soudu se tak nejedná pouze o smlouvu o právu stavby podle § 1243 občanského zákoníku, neboť zákonodárce neučinil přesný odkaz na smlouvu o zřízení práva stavby dle § 1243 odst. 1 občanského zákoníku, resp. že se jedná o zřízení nemovité věci v podobě práva stavby (srov. § 1240 až 1242 občanského zákoníku). Dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 28 Cdo 3297/2008 ze dne 8. dubna 2009, z něhož plyne, že *podstatným není forma, tedy „uzavřít konkrétní*

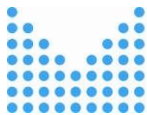


*smlouvu“, nýbrž podstata smluvního vztahu. Jmenovaný soud má za to, že jeho závěr není ani v rozporu se skutečnostmi uváděnými zákonodárcem v důvodové zprávě (Ač se zákonodárce zmiňuje o právu stavby jako o specifickém věcném právu ve smyslu § 1240 občanského zákoníku, výslovně uvádí při odůvodnění změny § 39 odst. 1 věta první zákona o obcích, že se povinnost zveřejnění vztahuje „i na případy smluvního zřízení práva stavby k tíži obecního pozemku“.*

Pokud by měly být výše shrnuté závěry Krajského soudu v Plzni bez výhrad akceptovány, pak by povinnost obce zveřejnit záměr v souladu s § 39 odst. 1 zákona o obcích podléhala i smlouva o zřízení služebnosti inženýrské sítě dle § 1267 a násl. občanského zákoníku, protože zakládá oprávněnému právo zřídit na služebním (obecním) pozemku vodovodní, kanalizační, energetické nebo jiné vedení (tedy liniové stavby ve smyslu § 509 občanského zákoníku).

Ministerstvo vnitra stejně jako komentářová literatura dlouhodobě zastávají opačné stanovisko (v případě, že stavebník získá oprávnění provést stavbu zřízením oprávnění z věcného břemene, nebude nutné před sjednáním takové smlouvy zveřejnit záměr – na zřízení oprávnění z věcného břemene se povinnost podle § 39 odst. 1 zákona o obcích nevztahuje), nemůžeme se proto plně ztotožnit s názorem Krajského soudu v Plzni. V první řadě si dovoluujeme nesouhlasit s interpretačním přístupem soudu, který se zaměřil na pojem „smluvní zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví obce“, přičemž ale dostatečně nezohlednil, že právo stavby je definováno v občanském zákoníku jako věcné právo. Zásadní je tak dle našeho názoru výklad a aplikace pojmu právo stavby, který musí i v oblasti veřejného práva (včetně zákonů o územních samosprávných celcích) vycházet z jejich pojetí v civilním právu. V zájmu jednoty právního řádu a jeho předvídatelnosti, je třeba vykládat pojmy (je-li to možné) podle jejich dlouhodobě užívaného významu. Právní řád by pro zachování jistoty a dalších principů neměl vykazovat velké rozdíly v pojmosloví; pokud zákonodárce užívá týchž pojmů ve více předpisech, měl by jim také pokaždé přisuzovat týž či alespoň obdobný obsah. – srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1169/07 ze dne 26. 2. 2009<sup>1</sup>. Legislativní změny civilního práva provedené „novým“ občanským

<sup>1</sup> Ze systémové povahy právního řádu vyplývá, že jeho jednotlivé součásti (subsystémy i prvky) vstupují do určitých funkčních vazeb. Z toho se podává přirozený požadavek, aby interpret určitého ustanovení právního předpisu neomezoval svůj rozhled toliko na jedno či několik ustanovení, ale aby jej chápal jako část celku (systému), která s ohledem na principy jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu vytváří s jeho ostatními částmi logický, resp. logicky souladný významový celek. Součástí systémového chápání právního řádu je i respektování toho, že různé právní předpisy upravují instituty, které jsou společné celému právnímu řádu, či alespoň několika jeho odvětvím, a jež byly doktrínou důkladně teoreticky propracovány; v takovém případě je nezbytné vycházet při jejich používání z doktrinárních závěrů a z rysů, které jsou jim společné. Stejně právní instituty tak dle shodného mínění Ústavního soudu mohou náležet do několika různých právních odvětví; jenom namátkou lze poukázat např. na ručení, právní moc, zastoupení či důkazní břemeno, nebo na tak klíčový institut, jakým je smlouva: ta se uplatňuje nejen v právu soukromém, ale i veřejném, a to jak hmotném, tak i procesním. Pro každý systém je charakteristické, že na straně jedné se elementy, z nichž je tvořen, přizpůsobují struktuře, jejíž jsou součástí, na straně druhé na tuto strukturu samy působí. V důsledku přizpůsobování se elementů struktuře tak může dojít a zákonitě dochází k tomu, že původně identický element se může v důsledku působení struktury lišit od téhož elementu, jež se stal součástí jiné struktury, resp. jiné její úrovně. To platí i pro právo: každý právní institut ovlivňuje právní odvětví, jehož je součástí,

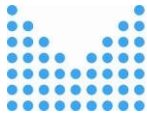


zákoníkem, mezi nimi i zavedení institutu práva stavby jako nemovité věci, měly přímý dopad na pravidla nakládání s obecním majetkem obsažená v zákoně o obcích. Výše citovaná důvodová zpráva k novele zákona o obcích, zákonu č. 106/2016 Sb., výslovně uvádí, že zavádí povinnost zveřejnit záměr pro věcné právo stavby ve smyslu § 1240 občanského zákoníku jakožto specifickou nehmotnou nemovitou věc. Máme tudíž za to, že i ve slovním spojení „smluvní zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví obce“ musí být interpretován pojem „právo stavby“ v souladu s občanským zákoníkem, tj. jako specifická nehmotná nemovitá věc. Pakliže je tento právní institut jasně vymezen v civilním právu, nelze mu dávat v jiném právním předpise odlišný obsah (právo stavět, resp. oprávnění umístit stavbu na obecním pozemku). Dle našeho názoru neobstojí ani argument, že zákonodárce měl výslovně uvést, že má na mysli smlouvu o zřízení práva stavby podle § 1243 odst. 1 občanského zákoníku. Právě naopak, pokud by měl mít tento pojem v zákoně o obcích jiný obsah, musel by ho zákonodárce nově definovat.

V dané souvislosti je možno též podotknout, že § 1243 občanského zákoníku neupravuje *smlouvu o zřízení práva stavby* jako konkrétní smluvní typ (jako je tomu v případě kupní smlouvy – srov. jeho § 2079 nebo pachtovní smlouvy – srov. jeho § 2332), ale stanoví, že *právo stavby se nabývá smlouvou*, resp. že jej lze zřídit i smlouvou – viz formulace: *Právo stavby zřízené smlouvou (...)* v § 1243 odst. 2 téhož zákona. Dovedeno *ad absurdum*, pokud by mělo být v zákoně o obcích vždy výslovně odkazováno na příslušné ustanovení občanského zákoníku (příp. jiné normy civilního práva), aby bylo jasné, že se jedná o tentýž smluvní typ upravený v civilním právu, pak by mohly nastat problémy i při aplikaci dalších pojmů obsažených v § 39 odst. 1 zákona o obcích (např. *hmotná nemovitá věc*, *propachtovat* nebo *přenechat jako výprosu*). Soud nezpochybňuje, že povinnost zveřejnění dispozic specifikovaných v § 39 odst. 1 zákona o obcích se týká práva stavby jakožto věcného práva (nehmotné nemovité věci), přestože není výslovně odkazováno na § 1240 občanského zákoníku. Nicméně v případě použití téhož pojmu v souvislosti s jeho smluvním zřízením považuje absenci odkazu na občanský zákoník za významnou a dovozuje, že se nejedná výhradně o smluvní zřízení věcného práva k tíži obecního pozemku (vznik hmotné nemovité věci), nýbrž o jakoukoliv smlouvu opravňující stavebníka provést stavbu na obecním pozemku. Dovolujeme si oponovat takovému soudnímu výkladu, který dle našeho názoru není podložen relevantní argumentací a ve svém důsledku může vést až k nedůvodným odchylkám v právní praxi. Kdyby mělo *smluvní zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví obce* znamenat obecně smluvní oprávnění stavět na obecním pozemku, pak by se nejen obec ale i dotčený stavebník ocitli mimo § 1240 a násl. občanského zákoníku a § 184a odst. 1 stavebního zákona. Jinak řečeno věcné právo

---

avšak na druhou stranu toto právní odvětví přizpůsobuje právní institut svým funkcím a své povaze. Proto se může institut uplatňující se v různých odvětvích obsahově odlišovat; nemůže však jít o odlišnosti natolik velké, aby tím byly popřeny základní pojmové znaky konkrétního právního institutu, neboť pak by samozřejmě šlo o ten samý, ale o jiný právní institut.



- právo stavby by nebylo samostatným soukromoprávním titulem pro uskutečnění stavby na obecním pozemku, existujícím vedle dalších věcných břemen – služebnosti a závazkových práv jako nájem, výpůjčka, závazků ze smlouvy o budoucí smlouvě nebo i plynoucích z nepojmenované smlouvy. Již zmiňovaný § 184a odst. 1 stavebního zákona (doplněný zákonem č. 225/2017 Sb. v návaznosti na úpravu věcných práv v „novém“ občanském zákoníku) přitom jasně rozlišuje oprávnění stavebníka k umístění stavby na cizím pozemku plynoucí ze služebnosti nebo z práva stavby. I z tohoto důvodu nepovažujeme za správné chápat *právo stavby* jako obecné právo stavět na obecním pozemku, jež by zahrnovalo i služebnost ve smyslu § 1257 a násl. občanského zákoníku.

Pokud jde o argumentaci vycházející z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 28 Cdo 3297/2008 ze dne 8. dubna 2009, jistě platí, že důležitý je obsah konkrétní smlouvy (tedy zda určitá zamýšlená dispozice vykazuje znaky některého z právních jednání uvedených v § 39 odst. 1 zákona o obcích). S ohledem na požadavek zachovávat jednotu a předvídatelnost práva<sup>2</sup> je však třeba podstatu smluvního vztahu posuzovat v kontextu příslušné občanskoprávní úpravy, tj. v konkrétním případě pod pojmem *právo stavby* rozumět věcné právo ve smyslu § 1240 a násl. občanského zákoníku, tj. respektovat jak je tento institut pro umístění stavby na cizím pozemku upraven v občanském právu.

Ačkoliv nelze předmětný rozsudek zcela opomíjet, jedná se „pouze“ o rozsudek jednoho z krajských soudů, přičemž nezřídka se stává, že Nejvyšší správní soud má na věci odlišný právní názor. K tomu je možno konstatovat, že Nejvyšší správní soud rozsudku Krajského soudu v Plzni nepřiznal judikatorní charakter jeho zveřejněním ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, tak jak i u významných rozsudků krajských soudů standardně činí.

Výsledkem uplatnění dozorových opatření dle § 124 zákona o obcích je ze strany Ministerstva vnitra podání návrhu správnímu soudu na zrušení usnesení orgánu obce. Případné zrušení usnesení Rady obce Těrlicko správním soudem by však nemělo žádné dopady na platnost uzavřené Smlouvy o udělení souhlasu provést stavbu, která sloužila jako podklad pro rozhodování stavebního úřadu, jelikož o (ne)platnosti právního jednání může rozhodnout pouze soud v civilním soudnictví.

Z obsahu podnětu obce vyplývá, že důvodem žádosti o stanovisko Ministerstva vnitra a jeho podání návrhu soudu na zrušení usnesení Rady obce Těrlicko

---

<sup>2</sup> Právní řád České republiky tvoří jednotný celek, jehož jednotlivé části jsou spolu ve vzájemných systémových souvislostech. Konkrétní pravidlo chování proto bývá vyjádřeno často nikoliv v jediném předpise, ale v několika předpisech, případně neposkytuje-li jeden právní předpis jednoznačnou odpověď na určitou právní otázku, je nezbytné vyložit ji v systémových souvislostech s předpisy ostatními tak, aby tato otázka byla spravedlivě a rozumně zodpovězena. – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 9/2003-90 ze dne 13. 5. 2004.



č. 1835/40/67/22 ze dne 10. října 2022 není vedeno snahou o nápravu potencionálně nezákonného stavu, ale primárně změnou názoru na vhodnost výstavby v předmětné lokalitě, přičemž stanovisko Ministerstva vnitra či rozhodnutí soudu mají být prostředkem pro řešení situace. Uvedenému pak nasvědčuje i skutečnost, že v návaznosti na závěry rozsudku Krajského soudu v Plzni by byly z totožného důvodu nezákonná i další usnesení přijatá na stejné schůzi Rady obce Těrlicko konané dne 10. října 2022, jejichž zákonnost však obec nijak nezpochybňuje. Účelem dozoru ze strany Ministerstva vnitra dle § 124 zákona o obcích je ochrana veřejného zájmu. Výkon dozoru ze strany státu zcela jistě není prostředkem pro řešení změn názorů na svá dřívější věcná rozhodnutí určitých záležitostí ze strany orgánů obcí.

Po zhodnocení všech výše uvedených skutečností dospělo Ministerstvo vnitra k závěru, že proti usnesení Rady obce Těrlicko č. 1835/40/67/22 ze dne 10. října 2022 své dozorové kompetence neuplatní. K tomu si dovoluje dodat, že na výkon dozoru z jeho strany neexistuje právní nárok a nelze se jej domáhat ani soudní cestou.

Pokud se obec domnívá, že usnesení Rady obce Těrlicko č. 1835/40/67/22 ze dne 10. října 2022 je nezákonné, nic jí nebrání a lze jí doporučit, aby jej sama zrušila. V takovém případě by si měla však obec provést revizi všech usnesení rady obce, na která závěry Krajského soudu v Plzni dopadají, a postupovat u nich stejně. K otázce soukromoprávního řešení možné neplatnosti právních jednání nepřísluší Ministerstvu vnitra metodickou pomoc poskytovat.

Ing. Bc. Miroslav Veselý  
ředitel odboru

Vyřizuje: Mgr. Radek Zugar  
tel. č.: 974 816 447  
e-mail: posta@mvcv.cz