



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců Mgr. Jana Šmakala a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobce: **Ministerstvo vnitra**, sídlem Nad štolou 936/3, 170 00 Praha 7
proti
žalované: obec **Chotíkov**, sídlem Chotíkov 118, 330 17 Chotíkov
zastoupena advokátem JUDr. Zdeňkem Veberem, sídlem Purkyňova
593/10, 301 00 Plzeň

o žalobě proti usnesení č. 3 Rady obce Chotíkov ze dne 1. 11. 2021, ve znění: „RO schvaluje smlouvu o právu k provedení stavby – Faltusův most dle návrhu Správy veřejného statku Magistrátu města Plzně.“,

takto:

- I. Usnesení č. 3 Rady obce Chotíkov ze dne 1. 11. 2021 ve znění: „RO schvaluje smlouvu o právu k provedení stavby – Faltusův most dle návrhu Správy veřejného statku Magistrátu města Plzně.“ se z r u š u j e.**
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

I.

Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou ze dne 14. 3. 2023, Krajskému soudu v Plzni (dále též jen „soud“) doručitou dne 15. 3. 2023, domáhal zrušení usnesení č. 3 Rady obce Chotíkov ze dne 1. 11. 2021 ve znění: „RO schvaluje smlouvu o právu k provedení stavby – Faltusův most dle návrhu Správy veřejného statku Magistrátu města Plzně.“ (dále též jen „napadené usnesení“).

II.

Žaloba

2. Žalobce nejprve v rámci „Popisu skutkového stavu“ uvedl následující.
3. Žalobce obdržel dne 28. 3. 2022 podnět k prověření postupu orgánů žalované, součástí podnětu bylo mj. i oznámení o „rozhodování Rady obce Chotíkov, která na svém jednání dne 1. listopadu 2021 měla schválit smlouvu o právu stavby (stavba Faltusova mostu v katastru obce Chotíkov na pozemcích obce Chotíkov, kdy realizátorem stavby je statutární město Plzeň, jedná se o stavbu trvalou nikoli dočasnou, stavbu mostní konstrukce přes silnici I/20), ačkoliv se jedná o vyhrazenou pravomoc zastupitelstva obce dle ust. § 85 písm. m) zákona o obcích. Nedošlo také ke zveřejnění záměru zřízení práva stavby dle ust. § 39 odst. 1 zákona o obcích. Takováto smlouva je tedy absolutně neplatná dle ust. § 41 odst. 2 zákona obcích.“. Na základě tohoto podnětu byla žalovaná vyzvána žalobcem (MV-61641-2/ODK-2022) k předložení relevantních podkladů a vyjádření k rozhodování a uzavření smlouvy o právu k provedení stavby.
4. Žalovaná ve svém vyjádření pod č.j. 401/2022 datovaném dnem 22. 4. 2022 (vedeno pod č.j. MV-61641-6/ODK-2022), ke stavbě Faltusova mostu v katastru a na pozemcích obce Chotíkov uvedla, že „obec Chotíkov uzavřela dne 26. ledna 2022 se statutárním městem Plzeň Smlouvu o právu k provedení stavby nebo opatření na pozemku vlastníka (dále jen Smlouva). Tato Smlouva byla uzavřena jako podklad pro správní řízení jako souhlas vlastníků s provedením stavby na dotčených pozemcích dle ust. §§ 66, 105 110 a 114 Stavebního zákona (viz čl. V. Smlouvy). Smlouvy uzavřené podle ust. §§ 66, 105, 110 a 114 Stavebního zákona nepodléhají povinnosti zveřejnění dle ust. 39 zákona o obcích a jejich schvalování je v pravomoci rady obce nikoliv zastupitelstva obce.“.
5. Z obsahu doručené Smlouvy o právu k provedení stavby nebo opatření na pozemku vlastníka (dále též jen „Smlouva“), bylo zjištěno, že byla uzavřena mezi obcí Chotíkov a statutárním městem Plzeň, zastoupeným na základě plné moci ředitelem Správy veřejného statku města Plzeň, příspěvkové organizace, se sídlem Klatovská tř. 10 a 12, Plzeň, dne 26. 1. 2022. Smlouva byla dle jejího obsahu uzavřena podle § 1746 odst. 2 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, (dále jen „občanský zákoník“). Je-li ve smlouvě odkazováno na uvedené ustanovení občanského zákoníku, je zpravidla zřejmé, že se jedná o smlouvu, která v právních předpisech jako smluvní typ výslovně upravena není (nepojmenovaná smlouva, inomínátní smlouva). Z uvedeného plyne, že obsah smlouvy si smluvní strany určují samy, přesto se však jistým pravidlům nevyhnou. Zejména nutno myslet na analogii. Nepojmenovaná smlouva se primárně řídí tím, co v ní bylo ujednáno (mj. právo k provedení stavby). Z obecných výkladových pravidel se smlouva řídí vždy obsahem. Je-li v názvu smlouvy odkazem na příslušné ustanovení občanského zákoníku odkazováno na skutečnost, že se jedná o smlouvu inomínátní, kterou bude zároveň možné podřadit pod zákonem upravený smluvní typ (např. v daném případě smlouva o právu stavby dle § 1240 občanského zákoníku), pak se bude jednat o smlouvu s prvky této smlouvy, nikoli o smlouvu nepojmenovanou. Obdobná situace je i v případě, pokud smlouva tzv. „mlčí“. V takovém případě nutno použít analogicky ta zákonná ustanovení, která upravují závazkový vztah obsahem a účelem nejbližší.
6. Ze Smlouvy doručené žalovanou a uzavřené dle § 1746 odst. 2 a násl. občanského zákoníku bylo mimo jiné zjištěno následující. Dle bodu II. odst. 1 „předmětem této smlouvy je úprava práv a povinností smluvních stran při realizaci Stavby ve vztahu k pozemkům p. č. 617/1, 615/1, 612/1, 603/23, 603/51, 603/50, 603/47, 603/24, 603/21, 603/46, 603/20, 558/101, 612/2, 603/5, 603/6, 603/61, 558/221, 558/220 a 603/58, zapsaným na LV pro k. ú. Chotíkov a obec Chotíkov u Katastrálního úřadu Plzeň – sever, které budou dotčeny stavbou“. Dle bodu II. odst. 2 Smlouvy mj. „na dotčených pozemcích budou v rámci Stavby provedeny: terénní úpravy, zpevněné komunikace včetně odvodnění, inženýrské sítě, ocelová

konstrukce lávky včetně základů“. Podle bodu IV. odst. 2 Smlouvy „*za podmíněk této smlouvy mj. vzniká investorovi oprávnění zřídít Stavbu*“.

7. Smlouva byla uzavřena jako podklad pro správní řízení – souhlas vlastníka pozemků s provedením stavby na dotčených pozemcích dle § 110 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona stavebník v případě, že není vlastník pozemků, na kterých má být stavba realizována, k žádosti o vydání stavebního povolení připojí souhlas vlastníka pozemků k provedení stavebního záměru podle § 184a stavebního zákona. Žalovaná byla v souladu s § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona účastníkem společného územního a stavebního řízení.
8. Stavba mostu bude pevně spojená se zemí, žalobce dospěl k názoru, že minimálně na některých z dotčených pozemků obce by mělo být zřízeno právo stavby. Zřízení práva stavby je podle § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) (dále též jen „*zákon o obcích*“) spojeno s povinným zveřejněním záměru obce učinit daný úkon s majetkem obce. Jedná se o povinný úkon, který musí být učiněn před rozhodnutím o zamýšlené majetkové dispozici (před rozhodnutím o uzavření smlouvy), a to pod sankcí neplatnosti smlouvy. Povinné zveřejnění záměru je předepsáno při kumulativním splnění dvou podmínek – obcí zamýšlená dispozice se musí týkat hmotné nemovité věci nebo práva stavby a tato dispozice musí spočívat v prodeji, pronájmu, propachtování, darování, výpůjčce, výprose a směně hmotného nemovitého majetku obce a práva stavby nebo ve smluvním zřízení práva stavby k obecnímu pozemku. Nezveřejněním záměru dle § 39 odst. 1 zákona o obcích je právní jednání neplatné. K neplatnosti právního jednání z důvodu stanoveného v § 39 odst. 1 zákona o obcích přihlédne soud i bez návrhu (§ 41 odst. 3 téhož zákona). „*Ustanovení § 39 odst. 1 se výslovně nevyjadřuje ke povinnosti zveřejnit záměr i v případě právních jednání „obdobných“ (smlouvy nepojmenované), resp. jednání, která v sobě zahrnují prvky právních jednání uvedených v § 39 odst. 1, například nájmu, výpůjčky a směny (smíšené smlouvy). Přes mlčení zákona bude nutné i v těchto případech, tzn. v případech, ve kterých obec zamýšlí učinit právní jednání, jehož obsahem je některá z výše uvedených dispozic, záměr zveřejnit. Ostatně tento přístup lze podpořit i odkazem na § 1746 odst. 1 občanského zákoníku („Zákonná ustanovení upravující jednotlivé typy smluv se použijí na smlouvy, jejichž obsah zahrnuje podstatné náležitosti smlouvy stanovené v základním ustanovení pro každou z těchto smluv.“). Jak již bylo výše uvedeno, zákon o obcích postihuje nezveřejnění záměru (porušení § 39 odst. 1) sankcí absolutní neplatnosti majetkoprávního jednání (smlouvy), které bylo obcí uskutečněno. O absolutní neplatnost se přitom jednalo jak do účinnosti nového občanského zákoníku, tak po nabytí jeho účinnosti, když zákon o obcích byl v § 41 doplněn o nový odstavec 3, který výslovně uvedl, že k porušení mimo jiné povinnosti podle § 39 odst. 1 přihlédne soud i bez návrhu.“¹*
9. V rámci nápravy zjištěné nezákonnosti byla žalované žalobcem nabídnuta metodická pomoc. Na den 13. 7. 2022 bylo na Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, náměstí Hrdinů 1634/3, Praha, svoláno ústní jednání, jehož se za žalovanou zúčastnila starostka obce paní E. H. V rámci poskytnuté metodické pomoci byl statutární zástupkyni žalované podrobně vysvětlen rozsah zjištěného pochybení, včetně návrhu na zjednání nápravy. Žalovaná byla požádána, aby doložila, zda a kdy o této věci již bylo některým orgánem žalované jednáno, zda byla uzavřena příslušná smlouva, zda žalovaná podle § 39 odst. 1 [obecního zřízení] v této souvislosti zveřejnila záměr žalované o zřízení práva stavby. Starostka obce mj. uvedla, že „*další náležitosti k uzavření smlouvy o právu stavby dle ustanovení § 1240 občanského zákoníku, k jejímuž uzavření je nezbytné zveřejnění záměru obce, očekáváme tyto podklady od Správy veřejného statku města Plzně v nejbližší době*“. Vzhledem k čerpání dovolené zástupce žalované byl termín dodání podkladů stanoven na 15. 8. 2022.
10. O zjištěném nedostatku byla písemně informována žalovaná, a to dopisem žalobce pod č.j. MV-61641-20/ODK-2022 datovaným dnem 24. 8. 2022. V požadovaném termínu do 15. 8. 2022 žalovaná nedoložila žalobci doklad o zveřejnění záměru žalované smluvně zřídít právo stavby

¹ Potěšil, L., Furek, A., Hejč, D., Chmelík, V., Rigel, F., Škop, J. Zákon o obcích. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 222 a násl.

k pozemkům ve vlastnictví žalované v souladu s § 39 odst. 1 zákona o obcích. Souhlas zastupitelstva obce se záměrem stavby, byť by byl i opakovaně vyjádřený v zápisech ze zasedání zastupitelstva, není dle názoru žalobce dostačující pro udělení souhlasu žalované se zřízením stavby na pozemcích v majetku žalované (konkrétně uvedených v bodu II. odst. 1 Smlouvy), navíc takovýto souhlas projevený nejvyšším orgánem žalované žalovaná ani nedoložila, ani jinak nepotvrdila. Jak bylo uvedeno výše, Smlouva již dává investorovi oprávnění zřídit stavbu a byla podkladem pro vydání stavebního povolení. Dle názoru žalobce zveřejnění záměru smluvně zřídit právo stavby k pozemkům ve vlastnictví žalované dle § 39 odst. 1 zákona o obcích mělo být realizováno před uzavřením Smlouvy, nikoli až následně, jak uvažuje žalovaná při uzavírání smlouvy o právu stavby dle § 1240 občanského zákoníku. Smlouvy je nutno posuzovat dle jejich obsahu, nikoli podle názvu, jak již bylo uvedeno výše. Investor akce již obdržel od žalované souhlas se zřízením stavby.

11. Nezveřejněním záměru na zřízení práva stavby k pozemkům v majetku žalované postupovala žalovaná v rozporu s § 39 odst. 1 zákona o obcích. Podle § 39 odst. 1 věta třetí zákona o obcích pokud obec záměr nezveřejní, je právní jednání neplatné.
12. Žalobce zaslal žalované pod č.j. MV-61641-21/ODK-2022 ze dne 5. 10. 2022 urgenci, aby se žalovaná vyjádřila, zda a kdy bude ze strany příslušného orgánu žalované zjednána náprava usnesení č. 3 rady obce ze dne 1. 11. 2021, včetně případného doložení relevantních listinných podkladů, a to ve lhůtě 15 dnů od doručení výzvy. Lhůta pro doručení vyjádření žalované marně uplynula dne 20. 10. 2022.
13. Přes opakované urgencye (telefonické) žalovaná doručila žalobci dne 10. 11. 2022 zprávu jménem starostky žalované, v níž uvádí: „*Na základě žádosti o doplnění dokumentů a následné urgencye sděluji, že dnes jsem hovořila se zástupci Statutárního města Plzně a jak jsem již předeslala, další kroky v projektu vybudování lávky pro pěší a cyklisty „Faltusova mostu“ a náležitosti k tomuto projektu budou ze strany města následovat v krátkém časovém horizontu. Vaše stanovisko jsme vzali na vědomí a v patrnost, jakmile obdržím další podklady k projektu budování lávky v Chotíkově, budu Vás obratem informovat.*“ (vedeno pod č.j. MV-61641-22/ODK-2022).
14. Dne 1. 12. 2022 bylo žalobci doručeno podání (vedeno pod č.j. MV-61641-23/ODK-2022) obsahující informaci o konání již dvou zasedání zastupitelstva žalované v novém funkčním období, na kterých však dosud nebyla projednána záležitost ve věci zjednáání nápravy zjištěné nezákonnosti usnesení rady obce ze dne 1. 11. 2021. Závěrem podání bylo požádáno „*o zjednáání nápravy ze strany Ministerstva vnitra ČR*“.
15. Dne 15. 12. 2022 bylo žalobci doručeno rozhodnutí o společném územním a stavebním řízení pro stavbu: „*Chotíkov – lávka-Faltusův most*“ v k. ú. Chotíkov. Rozhodnutí bylo vydáno odborem dopravy Městského úřadu Nýřany, pracoviště Plzeň, Klatovská 200a, Plzeň, dne 23. 9. 2022, pro statutární město Plzeň, IČ: 00075370, náměstí Republiky 1/1, 301 00 Plzeň, jako stavebníka, zastoupeného Správou veřejného statku města Plzně, p. o., se sídlem Klatovská tř. 10 a 12, 301 00 Plzeň (vedeno pod č.j. MV-61641-25/ODK-2022). O vydání společného povolení (SP) stavebního záměru podle projektové dokumentace (PD) ze souboru stavebních objektů (SO) stavby Chotíkov – lávka – Faltusův most požádal stavebník dne 7. 3. 2022. Součástí PD je mj. objekt SO 202 Lávka v Chotíkově – Faltusův most, umístěná v k. ú. Chotíkov, dle rozhodnutí o společném územním a stavebním řízení, kterým byl schválen stavební záměr, jsou dotčeny všechny pozemky v k. ú. Chotíkov, uvedené v bodu II. Smlouvy ze dne 26. 1. 2022, uzavřené mezi žalovanou a statutárním městem Plzeň, zastoupeným Správou veřejného statku města Plzně. Z rozhodnutí je zřejmé, že se k řízení žalovaná jako účastník řízení vyjadřovala dne 19. 7. 2021 pod č.j. 930/2021. Z rozhodnutí dále vyplynulo, že stavebník obdržel stejnopis rozhodnutí s doložkou PM (datum nabytí právní moci uvedeno není).
16. Vzhledem ke všemu výše uvedenému dospěl žalobce k názoru, že žalovaná již nejméně od doby, kdy jí bylo doručeno rozhodnutí o společném územním a stavebním řízení, kterým byl schválen

stavební záměr, jehož součástí je mj. i mostní objekt SO 202 Lávka v Chotíkově – Faltusův most umístěná na pozemcích obce Chotíkov v k. ú. Chotíkov, měla a mohla činit kroky ke zjednání nápravy usnesení č. 3 Rady obce Chotíkov ze dne 1. 11. 2021. Vzhledem k tomu, že tak neučinila, přistoupil žalobce k uplatnění svých dozorových oprávnění dle § 124 zákona o obcích.

17. Žalobce dopisem pod č.j. MV-61641-26/ODK-2022 datovaným dnem 19. 12. 2022 vyzval žalovanou, aby do 60 dnů od doručení této výzvy zjedнала nápravu – Usnesení Rady obce Chotíkov č. 3 ze dne 1. 11. 2021 ve znění: „RO schvaluje smlouvu o právu ke provedení stavby – Faltusův most dle návrhu veřejného statku Magistrátu města Plzně.“ Výzva ke zjednání nápravy byla žalované doručena dne 20. 12. 2022. Žalovaná ve stanovené lhůtě nápravu nezjedнала a k samotné výzvě žalovaná dodala do datové schránky žalobce dne 28. 2. 2023 vyjádření, obsahující toliko sdělení, že „*ke výzvě ze dne 19. prosince 2022 č.j. MV-61641-26/ODK-2022 sdělujeme, že obec Chotíkov nesouhlasí s vašimi právními závěry a navrhovanou nápravu neučinila*“ (vedeno pod č.j. MV-61641-29/ODK-2022).
18. Pokud jde o lhůtu pro podání návrhu na zrušení usnesení orgánu obce v samostatné působnosti, které již bylo vykonáno, je třeba návrh podat ve lhůtě do 30 dnů od uplynutí 60 dnů stanovených obci ke zjednání nápravy.
19. Výzva ke zjednání nápravy byla žalované doručena dne 20. 12. 2022. Zákonem stanovená lhůta ke zjednání nápravy uplynula dnem 20. 2. 2023. Žalobce tedy přistupuje po vyčerpání zákonem svěřených prostředků v souladu s § 124 odst. 5 zákona o obcích přímo k podání žaloby na zrušení shora uvedeného usnesení, aniž by rozhodl o pozastavení výkonu tohoto usnesení, neboť předmětné usnesení již bylo vykonáno uzavřením Smlouvy dne 26. 1. 2022.
20. V další části žaloby označené jako „*Shledané nedostatky*“ žalobce uvedl, že z výše popsaného skutkového stavu vyplynuly dle názoru žalobce následující nedostatky:
 - 1) Uzavřením Smlouvy na stavbu mj. objektu SO 202 Lávka v Chotíkově – Faltusův most, kdy se jedná o stavbu pevně spojenou se zemí, a to bez předchozího zveřejnění záměru na zřízení práva stavby k pozemkům v majetku žalované, na kterých bude uvedená stavba stát, postupovala žalovaná v rozporu s § 39 odst. 1 zákona o obcích. V důsledku nezveřejnění záměru je dle § 39 odst. 1 věta třetí zákona o obcích právní jednání neplatné.
 - 2) Při rozhodování o schválení Smlouvy žalovaná postupovala v rozporu s § 85 písm. m) zákona o obcích. V rámci rozdělení kompetencí mezi jednotlivými orgány obcí rozhodování související s problematikou práva stavby na pozemku obce náleží do výlučné pravomoci zastupitelstva obce, a to podle § 85 písm. m) zákona o obcích. Jak je výše uvedeno, žalobce dospěl k názoru, že i v případě výše uvedené Smlouvy nepojmenované mělo být postupováno podle daného ustanovení zákona o obcích a o jejím uzavření mělo tedy rozhodovat Zastupitelstvo obce Chotíkov, nikoliv rada obce.
21. V části žaloby označené jako „*Argumenty obce Chotíkov a jejich vypořádání*“ žalobce uvedl, že žalovaná se ve svém vyjádření doručeném žalobci k podnětu k prověření výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obce (vedeno pod č.j. MV-61641-5/ODK-2022) vyjádřila k okolnostem vzniku smlouvy o právu stavby s tím, že Smlouva ze dne 26. 1. 2022 smlouvou o právu stavby není, žalovaná je přesvědčena, že postupovala při schvalování předmětné Smlouvy v souladu s platnou právní úpravou, a to včetně nezveřejnění záměru na úřední desce, když tato Smlouva této povinnosti nepodléhá.
22. V rámci ústního jednání žalobce s žalovanou ve věci poskytnutí metodické pomoci ke zjištěným nedostatkům byla přítomná zástupkyně žalované vyzvána k doložení, zda a kdy bylo o zřízení práva stavby na pozemcích dotčených stavbou Faltusova mostu některým orgánem žalované jednáno, zda byla uzavřena příslušná smlouva, zda žalovaná podle § 39 odst. 1 zákona o obcích v této souvislosti zveřejnila záměr o zřízení práva stavby. Zástupkyně žalované uvedla: „*Obec o stavbě lávky a jejího napojení na místní komunikace stále jedná již cca 8 let, možná i déle. V zápisech ze zasedání obecního zastupitelstva máme několik doložitelných jednání o souhlasu obce s tímto záměrem. Předložená*

Smlouva o právu ke provedení stavby nebo opatření na pozemku vlastníka uzavřené dle § 1746 odst. 2 a násl. občanského zákoníku slouží jako podklad k řízení o vydání stavebního povolení. Stavební povolení nebylo zatím vydáno. Dále bych uvedla, že další náležitosti k uzavření smlouvy o právu stavby dle ust. § 1240 občanského zákoníku, ke kterému uzavření je nezbytné zveřejnění záměru obce, očekáváme tyto podklady od Správy veřejného statku města Plzně v nejbližší době.“ Na svém názoru obec setrvala i ve svém vyjádření doručeném Ministerstvu vnitra dne 28. 2. 2023 (vedeno pod č.j. MV-61641-29/ODK-2022).

23. Žalobce se s názorem žalované neztotožnil. Jak je uvedeno výše, dle bodu IV. odst. 2 Smlouvy „za podmínek této smlouvy mj. vzniká investorovi oprávnění zřídít Stavbu“. Smlouva byla uzavřena jako podklad pro správní řízení – souhlas vlastníka pozemků s provedením stavby na dotčených pozemcích dle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona stavebník v případě, že není vlastník pozemků, na kterých má být stavba realizována, k žádosti o vydání stavebního povolení připojí souhlas vlastníka pozemků k provedení stavebního záměru podle § 184a stavebního zákona. Z doručeného rozhodnutí o společném územním a stavebním řízení vydaném odborem dopravy Městského úřadu Nýřany, pracovištěm Plzeň, dne 23. 9. 2022, schválil silniční správní úřad výstavbu mostního objektu „Chotíkov – lávka – Faltusův most“. Žalovaná dala ke stavbě své stanovisko dne 19. 7. 2021 pod č. j. 930/2021.
24. Dle názoru žalobce udělením souhlasu druhé smluvní straně nakládat s hmotnou nemovitou věcí v majetku žalované způsobem uvedeným ve Smlouvě, aniž by předem žalovaná zveřejnila záměr o zamýšlené dispozici, postupovala žalovaná dle názoru žalobce v rozporu se zákonem o obcích, a to v rozporu s § 39 odst. 1 tohoto zákona. Na základě uzavřené Smlouvy je investor stavby pevně spojené se zemí (stavba Lávky v Chotíkově-Faltusův most) již oprávněn stavbu na určených pozemcích vybudovat.
25. Schválením Smlouvy rozhodnutím Rady obce Chotíkov byl dle názoru žalobce dále porušen § 85 písm. m) zákona o obcích vztahující se k rozdělení kompetencí mezi jednotlivými orgány obce. Podle uvedeného ustanovení zákona o obcích rozhodování o právním jednání, spočívajícím ve zřízení práva stavby, spadá do výlučné kompetence zastupitelstva obce, nikoli rady obce.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

26. Žalovaná navrhla zamítnutí žaloby. Ve vyjádření ze dne 24. 4. 2023 nejprve jen stručně uvedla, že s žalobou nesouhlasí, když se neztotožňuje s tvrzeními a právními závěry žalobce, v podrobném vyjádření ze dne 27. 4. 2023 pak uvedla toto.
27. Z obsáhlé žaloby vyplývá, že žalobce shledal v napadeném rozhodnutí Rady obce Chotíkov ze dne 1. 11. 2021 následující nedostatky:
 - a) Obec Chotíkov postupovala v rozporu s § 39 odst. 1 zákona o obcích, když nezveřejnila záměr na zřízení práva stavby k pozemkům v majetku žalované, na kterých bude stát stavba objektu SO 202 Lávka v Chotíkově - Faltusův most (dále též jen „Stavba“), v důsledku čehož je dle § 39 odst. 1 věta třetí zákona o obcích toto právní jednání neplatné,
 - b) při rozhodování o schválení Smlouvy postupovala žalovaná v rozporu s § 85 písm. m) zákona o obcích, když dle § 85 písm. m) zákona o obcích náleží rozhodování související s problematikou práva stavby na pozemku obce do výlučné pravomoci zastupitelstva obce.
28. Se shora uvedenými právními závěry žalobce žalovaná nesouhlasí, a to z následujících důvodů.
29. Z § 85 písm. m) zákona o obcích vyplývá, že zastupitelstvu obce je vyhrazeno rozhodování o nabytí a převod práva stavby a smluvní zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví obce.
30. Obec Chotíkov uzavřela dne 26. 1. 2022 se statutárním městem Plzeň Smlouvu o právu k provedení stavby nebo opatření na pozemku vlastníka. Tato Smlouva byla uzavřena jako podklad pro správní řízení jako souhlas vlastníků s provedením stavby na dotčených pozemcích

dle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona (viz čl. V. Smlouvy). Smlouvy uzavřené podle § 66, § 105, § 110 a § 114 stavebního zákona nepodléhají povinnosti zveřejnění dle § 39 zákona o obcích a jejich schvalování je v pravomoci rady obce a nikoliv zastupitelstva obce. Z obsahu Smlouvy jednoznačně vyplývá, byť je takto označena, že se nejedná o smlouvu o právu stavby dle § 1240 a násl. občanského zákoníku, ale o smlouvu tzv. nepojmenovanou dle § 1746 odst. 2 občanského zákoníku.

31. (Nový) občanský zákoník zavedl od 1. 1. 2014 staronový institut, tzv. právo stavby, na jehož základě stavebník (oprávněná osoba) může mít na cizím pozemku stavbu a užívat ji. Právo stavby může vzniknout třemi způsoby: - smlouvu, - vydržením, - rozhodnutím orgánu veřejné moci, pokud to stanoví zákon. Nejčastěji však vznikne dohodou mezi vlastníkem pozemku a stavebníkem. Oficiálně ale vzniká, až když jej zapíše katastr nemovitostí jako vklad. Ke vkladu je nutné dodat přesné označení pozemku. Smlouva o zřízení práva stavby musí vždy být písemná. Vlastník pozemku v ní musí jasně vyjádřit svou vůli toto právo zřídit. Dalšími náležitostmi jsou specifikace pozemku, určení stavby, určení doby trvání práva stavby a určení výše úplaty, nebo že zřízení práva stavby je bezúplatné. Žádnou z výše uvedených obligatorních náležitostí Smlouva neobsahuje a rovněž nedošlo ke vkladu práva do katastru nemovitostí.
32. Charakteristickým rysem práva stavby, jak je uvedeno shora, je jeho dočasnost. Lze zřídit maximálně na 99 let. Z katastru nemovitostí musí být zřejmé, kdy právo končí. Může být prodlouženo, pokud s tím souhlasí osoby, pro které jsou na pozemku zapsána zatížení v pořadí za právem stavby. Nikdy však nesmí překročit 99 let. Ze Smlouvy pak dočasnost práva rovněž nevyplývá. Po zániku práva stavby se stavba stane součástí pozemku. Případně tedy vlastníkovi. Stavebníkovi pak náleží jako náhrada polovina hodnoty stavby v době zániku práva stavby. V dohodě si mohou strany upravit jiné majetkové vypořádání. Mohou se domluvit i na odstranění stavby, pokud ji vlastník nebude na svém pozemku chtít. Což opět není daný případ. Porušením čl. 1 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je formalistický přístup při interpretaci obsahu dohod mezi účastníky, bez zjišťování skutečné vůle účastníků těchto dohod a bez zohlednění konkrétních okolností, za nichž byly dohody uzavřeny a poté realizovány. S ohledem na uvedené a skutečnost, že smlouvy mají být posuzovány podle jejich obsahu a nikoliv označení, je obec Chotíkov přesvědčena, že postupovala při schvalování předmětné smlouvy v souladu s platnou právní úpravou, a to včetně nezveřejnění záměru na úřední desce, když tato Smlouva této povinnosti nepodléhá.
33. Uzavřená „*Smlouva o právu k provedení stavby nebo opatření na pozemku vlastníka*“ je, jak je uvedeno výše, inomínatní (nepojmenovanou) smlouvou uzavřenou podle § 1746 odst. 2 občanského zákoníku, přičemž rozhodování o uzavření této smlouvy přísluší dle § 102 odst. 3 zákona o obcích radě obce. Uzavření této smlouvy nepodléhá zveřejnění na úřední desce dle § 39 odst. 1 zákona o obcích. Smlouva nevykazuje znaky smlouvy o právu stavby dle § 1240 a násl. občanského zákoníku, mezi jejíž pojmové znaky patří mimo jiné zápis do veřejného seznamu, kterým je katastr nemovitostí (právo stavby zřízené smlouvou vzniká zápisem do katastru nemovitostí, jedná se tedy o právo věcné), dočasnost (max. 99 let) a skutečnost, že po uplynutí doby, na kterou bylo právo stavby omezeno, přirůstá stavba k pozemku jeho vlastníka za náhradu. V současné době lze práva stavby využít např. k výstavbě skladovacích hal, obchodních center apod., tedy staveb, které jsou již samotným způsobem stavebního provedení považovány nikoliv za trvalé.
34. Právo stavby může být sjednáno jak bezúplatně, tak i za úplatu. Samotná úplata pak může být jednorázová, tedy za celou dobu trvání práva, nebo ve formě opakovaných dávek, jako tzv. stavební plat. Ten pak zatěžuje právo stavby jako reálné břemeno, tedy je vázán na právo stavby samotné, nikoli na jeho majitele. Právo stavby lze zatížit i převést. Právo stavby lze jakožto věc nemovitou zatížit (např. zástavním právem) i převést, a to i předtím, než začne samotná realizace stavby. Vyhradí-li si vlastník pozemku souhlas k zatížení práva stavby, zapíše se výhrada do katastru nemovitostí. V takovém případě lze zatížení práva stavby zapsat do katastru nemovitostí

jen se souhlasem vlastníka pozemku. Pokud se stavebník práva stavby zřekne, může vlastník zatíženého pozemku na základě listin prokazujících tuto skutečnost a na dobu, která ještě neuplynula, právo stavby převést na sebe nebo na jinou osobu.

35. Co se týká stavby vyhovující právu stavby, má stavebník stejná práva jako vlastník. V případě jiného užívání pozemku zatíženého právem stavby má stavebník stejná práva jako poživatel, pokud si strany mezi sebou nesjednají něco jiného. Stavebníkovi může být na základě smlouvy uložena povinnost provést stavbu do určité doby, což bude praktické zejména při výstavbě objektů občanské vybavenosti, nákupních center, výrobních hal a skladů na pozemcích obcí a měst. Smluvně bude možné rovněž stanovit pokutu za nedodržení sjednaného termínu, a tím i účelně zajistit včasnou realizaci stavby. Smlouva může stavebníkovi také uložit povinnost stavbu pojistit. Toto ustanovení bude jistě v praxi užíváno velmi často. Není-li mezi stranami ujednáno nic jiného, má stavebník povinnost udržovat stavbu v dobrém stavu. Aby si vlastník zachoval určitou kontrolu nad svým pozemkem, může si smluvně vyhradit schválení určitého faktického nebo právního jednání stavebníka. Vlastník pozemku však nemůže odepřít souhlas k právnímu jednání, které není k jeho újmě, a to ani je-li to vlastníku pozemku vyhrazeno.
36. Pro vzájemné vztahy vlastníka nemovitosti a stavebníka je velmi důležité zákonem stanovené předkupní právo. Není-li ujednáno jinak, má stavebník předkupní právo k pozemku a naopak vlastník pozemku k právu stavby. V případě, že si strany ujednaly něco jiného (vyločení předkupního práva nebo jeho omezení jen na jednu ze smluvních stran) zapíše se toto ujednání do katastru nemovitostí.
37. Dále zákon stanoví, že při zániku práva stavby uplynutím doby, na kterou bylo zřízeno, dá vlastník pozemku stavebníkovi za stavbu náhradu. Ta činí ze zákona polovinu hodnoty stavby v době zániku práva stavby. Výše uvedené však lze upravit na základě dohody smluvních stran. Náhradu při zániku práva stavby postihují zástavní a jiná práva vážnoucí na právu stavby.
38. S ohledem na skutečnost, že danou smlouvou nebylo zřízeno právo stavby tak, jak předpokládá zákon, nevznikla ani povinnost obce zveřejnit záměr dle § 39 zákona o obcích. Podle § 39 odst. 1 zákona o obcích záměr obce prodat, směnít, darovat, pronajmout, propachtovat nebo vypůjčit hmotnou nemovitou věc nebo právo stavby anebo je přenechat jako výprosu a záměr obce smluvně zřídit právo stavby k pozemku ve vlastnictví obce obec zveřejní po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky.
39. Zastupitelstvo obce Chotíkov na svém zasedání dne 23. 6. 2016 projednalo záměr města Plzně na stavbu předmětné lávky přes silnici I/20 a vyjádřilo souhlas s jejím zbudováním, kdy investorem a správcem lávky bude město Plzeň. Zároveň byl na tomto jednání zastupitelstva schválen souhlas s budoucím majetkovým vypořádáním pozemků ve vlastnictví obce Chotíkov dotčených stavbou. Důvodem byla ta skutečnost, že nebylo zřejmé, jakým způsobem budou vypořádány majetkové vztahy k dotčeným nemovitostem. Ze stejného důvodu pak byla předmětná Smlouva uzavřena jako nepojmenovaná, pouze pro účely stavebního řízení. Město Plzeň připravuje dlouhodobě projekt lávky pro pěší a cyklisty v obci Chotíkov tzv. Faltusův most. Jedná se o ocelovou konstrukci lávky rozpětí cca 55 m z r. 1930, která byla v roce 2020 demontována v areálu bývalých Škodových závodů a zůstala zde na pozemku fy Adelandis deponována. Nově má být po nutných stavebních pracích lávka využita na překlenutí silnice I. třídy Plzeň - Karlovy Vary v obci Chotíkov. V r. 2021 zde obec Chotíkov získala do svého vlastnictví (po dohodě s městem Plzní jako investorem akce) výkupem od soukromého vlastníka pozemky, na nichž bude budoucí stavba umístěna. Další potřebné pozemky jsou ve vlastnictví státu s právem hospodaření ŘSD. Na akci „*Lávka v Chotíkově - Faltusův most*“ bylo v říjnu 2022 vydáno stavební povolení, které již nabylo právní moci. Obec Chotíkov akcí též projednala v zastupitelstvu obce a vyjádřila se stavbou souhlas. Dne 26. 1. 2022 byla uzavřena mezi městem Plzní a obcí Chotíkov „*Smlouva o právu k provedení stavby nebo opatření na pozemku vlastníka*“ (uzavř. dle § 1746 odst. 2 občanského zákoníku). Zároveň má město Plzeň na fázi vlastní realizace

uzavřeno smlouvu o smlouvě budoucí s vlastníkem pozemku - fyzickou osobou. Město Plzeň v současné době zpracovává PD pro provedení stavby (DPS). Zároveň hledá cestu, jak stavbu financovat. Jako nejvhodnější se jeví pro financování využít dotační prostředky ze státního rozpočtu, kdy od případného donátora se odvíjí jednotlivé podmínky pro poskytnutí dotace a udržitelnosti projektu. Dle informací zástupců SVS MP by v případě, pokud bude donátorem SFDI, bylo nutné vlastnit veškeré pozemky, které budou v rámci projektu pro novou výstavbu lávky využity a postiženy trvalým zábořem (vlastnictví ČR, obec Chotíkov). V současné době tak již probíhají jednání mezi statutárním městem Plzeň a obcí Chotíkov o způsobu majetkového vypořádání. Obec Chotíkov má vytipován městský pozemek pod hrází rybníku Strženska, který by ráda pro budoucí plánované opravy rybníku získala do svého vlastnictví. Město Plzeň by naopak mělo nabýt pozemky přímo související se stavbou lávky a jejího předpolí. Protože celý proces bude nutné projednat a schválit v orgánech města, jedná se o záležitost v řádech měsíců. Rovněž s ohledem na shora uvedené nebyl právní důvod zveřejnění záměru stavby, když v budoucnu, před samotnou výstavbou, dojde k převodu vlastnického práva k pozemkům dotčených stavbou na město Plzeň.

IV.

Replika žalobce

40. Žalobce podal k vyjádření žalované repliku. Uvedl, že žalovaná ve svém vyjádření k žalobě nesouhlasí s názorem žalobce, že v případě uzavření Smlouvy ze dne 26. 1. 2022 došlo ze strany žalované k porušení § 39 odst. 1 a § 85 písm. m) zákona o obcích. Žalovaná je přesvědčena, že při uzavírání Smlouvy postupovala v souladu s platnou právní úpravou, a to včetně nezveřejnění záměru na úřední desce, když tato Smlouva této povinnosti nepodléhá.
41. Ve věci zveřejňování záměrů na dispozici s hmotnou nemovitou věcí v majetku obce Chotíkov v případě uzavření smlouvy nepojmenované inominátní žalobce odkazuje na své vyjádření v žalobě (viz bod II. žaloby - str. 3 a str. 4 první odstavec). Současně uvádí, že dle jeho názoru zejména v případě nepojmenovaných smluv je vhodné záměr zveřejnit. Tato skutečnost není dle názoru žalobce porušením čl. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ani formalistickým přístupem při interpretaci obsahu dohod mezi účastníky, bez zjišťování skutečné vůle účastníků těchto dohod a bez zohlednění konkrétních okolností, za nichž byly dohody uzavřeny a poté realizovány, jak se domnívá žalovaná. Při dispozici s hmotnou nemovitou věcí obce nutno brát zřetel na skutečnost, že obce nakládají s veřejným majetkem, a jsou proto při dispozicích omezeny oproti jiným vlastníkům určitými specifickými povinnostmi. Tyto jsou vyjádřeny mj. v § 39 odst. 1 zákona o obcích. Při zvažování, zda je třeba záměr zveřejnit, není rozhodující označení uzavřené smlouvy, ale obsah práv a povinností, které z ní budou vyplývat. Příkladem jsou nepojmenované smlouvy. Jak již bylo konstatováno v žalobě, bude-li obec zamýšlet při dispozici s obecním majetkem učinit úkon uvedený v § 39 odst. 1 zákona o obcích, bude nutné záměr zveřejnit. Opačný výklad by vedl k obtížně akceptovatelnému stavu, při kterém by právní jednání, které sice výslovně není označeno jako některý z tipů pojmenovaných v § 39 odst. 1 zákona o obcích, avšak které zjevně směřuje k těmto cílům a vykazuje „obdobné“ právní znaky, nepodléhalo povinnosti zveřejnit záměr a obec by se tak mohla této povinnosti vyhnout. Rozhodující není tedy označení právního jednání (návrhu smlouvy), ale jeho obsah. Ze Smlouvy jednoznačně vyplývá ve prospěch investora oprávnění zřídit mezi lety 2023 až 2024 dopravní stavbu. Stavba se všemi součástmi a příslušenstvím má být dokončena do 31. 12. 2024.
42. Žalobce dále uvedl, že žalovaná ve svém vyjádření především namítá, že Smlouva se netýká „*práva stavby*“ ve smyslu § 1240 a násl. občanského zákoníku. Právě k tomuto právu stavby by se vázala vyhrazená působnost Zastupitelstva obce Chotíkov. Jedná se však o smlouvu inominátní (nepojmenovanou) dle § 1746 odst. 2 občanského zákoníku. Rozhodování o uzavření této smlouvy přísluší dle § 102 odst. 3 zákona o obcích do nevyhrazené působnosti rady obce. Uzavření této smlouvy nepodléhá povinnosti zveřejnění na úřední desce dle § 39 odst. 1 zákona o obcích. Žalobce nezpochybňuje tvrzení žalované, že Smlouva byla označena jako

nepojmenovaná smlouva, uzavřena dle § 1746 odst. 2 občanského zákoníku, nikoliv jako smlouva o zřízení práva stavby ve smyslu § 1240 téhož zákona. Pro určení příslušnosti orgánu obce, který by měl o uzavření Smlouvy rozhodovat, je dle názoru žalobce nutné se zabývat obsahem Smlouvy, zda odpovídá právu stavby, jak je vymezeno v § 1240 občanského zákoníku, nikoli jejím označením.

43. K tvrzení žalované, že Smlouva nevykazuje znaky smlouvy o právu stavby dle § 1240 a násl. občanského zákoníku žalobce uvádí následující.
44. Právní úprava zřízení práva stavby v § 1240 a násl. občanského zákoníku je do značné míry dispozitivní. Podstatnými náležitostmi smlouvy o zřízení práva stavby jsou:
- 1) Souhlas s provedením stavby na svých pozemcích (bod II. odst. 2, bod IV. odst. 2 Smlouvy), investorovi vzniká oprávnění zřídit stavbu, vstupovat a vjíždět na dotčené pozemky v souvislosti s prováděním průzkumných prací, projektové přípravy stavby, přípravných prací a se zřizováním, provozem, opravami a údržbou stavby.
 - 2) Bod II. odst. 1 Smlouvy obsahuje výčet pozemků ve vlastnictví obce Chotíkov, které mají být dotčeny stavbou. Je zřejmé, že stavba má být umístěna na pozemcích obce Chotíkov uvedených v bodu II. odst. 1 Smlouvy. Označení pozemků údaji dle listu vlastnictví (LV 10001 k. ú. Chotíkov a obec Chotíkov) je dostačující k jejich identifikaci.
 - 3) Účel a popis stavby je ve Smlouvě v základních bodech specifikovaný. Z popisu stavby v bodu I. odst. 3 je patrné, že se jedná o dopravní stavbu a vybudování stezky pro pěší a cyklisty. Jedná se o stavbu nově plánovanou za původní dnes již demontovanou lávku (dle doplňujícího vyjádření žalované). Popis stavby uvedený v bodu I. odst. 1 a 3 Smlouvy je dle názoru žalobce dostačující k její identifikaci i určení jejího účelu.
 - 4) Doba trvání práva stavby je dle názoru žalobce vyjádřena minimálně dobou realizace stavby dle bodu II. odst. 3 Smlouvy (předpoklad realizace stavby mezi lety 2023 až 2024).
45. Žalobce je toho názoru, že náležitosti Smlouvy uvedené pod body 1 až 4 jsou podstatnými náležitostmi smlouvy o zřízení práva stavby ve smyslu § 1240 a násl. občanského zákoníku. Lze tak mít za to, že Smlouva je dle svých podstatných náležitostí skutečně smlouvou o zřízení práva stavby. Na tomto závěru nic nemění ani to, že Smlouva neobsahuje některá další obvyklá ujednání smlouvy o zřízení práva stavby, která však povinně obsahovat nemusí (např. není řešena úplata za zřízení práva stavby, smlouva však může být uzavřena jako bezúplatná; není řešena náhrada za Stavbu; není řešen vklad práva stavby do katastru nemovitostí, apod.). Žalobce je toho názoru, že obsah Smlouvy bez ohledu, jak je označena, odpovídá smlouvě o zřízení práva stavby ve smyslu § 1240 a násl. občanského zákoníku. Měla být schválena Zastupitelstvem obce Chotíkov, nikoli Radou obce Chotíkov.
46. Žalobce dále konstatoval, že ve vyjádření k žalobě žalovaná na svou obranu nově uvádí, že Zastupitelstvo obce Chotíkov dne 23. 6. 2016 projednalo záměr na stavbu předmětné lávky a vyjádřilo souhlas s jejím zbudováním. Zároveň byl na tomto jednání schválen souhlas s budoucím majetkovým vypořádáním pozemků ve vlastnictví obce Chotíkov dotčených stavbou. Důvodem měla být skutečnost, že nebylo zřejmé, jakým způsobem budou vypořádány majetkové vztahy k dotčeným nemovitostem. Ze stejného důvodu pak byla předmětná Smlouva uzavřena jako nepojmenovaná, pouze pro účely stavebního řízení.
47. K nově doplněným informacím žalované žalobce uvádí následující.
48. Jednání mezi žalovanou a žalobcem ve věci usnesení Rady obce Chotíkov č. 3 ze dne 1. 11. 2021 probíhala od měsíce března 2022 do doby podání žalobního návrhu. Žalované byl poskytnut dostatečný prostor nejen pro vyjádření se k obsahu podaného podnětu, nýbrž i k doložení svých tvrzení. V rámci nabídnuté metodické pomoci se žalovaná toliko ústně vyjádřila, že „*obec o stavbě lávky a jejího napojení na místní komunikace stále jedná již cca 8 let. V zápisech ze zasedání obecního zastupitelstva máme několik doložitelných jednání o souhlasu obce s tímto záměrem.*“. Písemné stanovisko

žalovaná v daném termínu nedoručila (žalobce si dovoluje podotknout, že termín byl stanoven s ohledem na požadavek žalované). Žalované bylo zasláno vyjádření žalobce s uvedením pochybení včetně možností, jak zjištěná pochybení napravit. Žalovaná na sdělení nereagovala, až na urgenci sdělila, že stanovisko žalobce vzala „v patrnost“. Na výzvu ke zjednání nápravy žalovaná opět reagovala až po uplynutí lhůty ke zjednání nápravy, a to sdělením, že nápravu nezjednala. Žalobce je toho názoru, že žalovaná měla dostatek prostoru k uplatnění obrany jak v rámci posuzování podaného podnětu na prověření postupu rady obce při rozhodování o schválení Smlouvy, tak v rámci vydané výzvy ke zjednání nápravy.

49. Tvrzení žalované uváděná v bodu III. vyjádření k žalobě jsou dle žalobce toliko účelová vyvolaná podanou žalobou. Je-li odkazováno na zasedání Zastupitelstva obce Chotíkov ze dne 23. 6. 2016, z obsahu bodu XVIII. Souhlas s vybudováním lávky přes Varskou silnici je toliko zřejmé, že starosta seznámil zastupitele s tím, že město Plzeň buduje síť sportovně rekreačních tras a s požadavkem na přemostění silnice I/20. Následně zastupitelstvo schválilo usnesení č. 19 ve znění:

„Zastupitelstvo souhlasí s vybudováním lávky přes silnici I/20 v rámci rozšíření sítě sportovně rekreačních tras, které realizuje město Plzeň, s tím, že investorem a správcem lávky bude město Plzeň. Zastupitelstvo uděluje předběžný souhlas s budoucím majetkovým vypořádáním pozemků ve vlastnictví obce Chotíkov dotčených stavbou lávky.“

50. Přijaté usnesení dle názoru žalobce nevypovídá nic o tom, jakým způsobem by následně mělo být majetkoprávní vypořádání realizováno. Za daného stavu věci lze dle názoru žalobce pod budoucí majetkoprávní vypořádání podřadit i vypořádání formou prodeje, směny, darování, pronájmu, zřízením práva stavby apod., tedy způsoby, na které dopadá povinnost zveřejnění záměru na úřední desce a rozhodování o příslušné majetkoprávní dispozici náleží do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce.
51. Přestože, jak již bylo výše uvedeno, jednání o zřízení lávky mají být vedena dlouhodobě, dosud není rozhodnuto o financování stavby, a tedy ani o způsobu majetkového vypořádání pozemků v majetku žalované, které budou dotčeny stavbou.
52. Žalobce setrvává na svém právním názoru, že žalovaná při schvalování Smlouvy postupovala v rozporu s § 39 odst. 1 a § 85 písm. m) zákona o obcích.

V.

Posouzení věci soudem

53. Vzhledem k tomu, že žalobce i žalovaná souhlasili s projednáním věci bez jednání rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“), o věci samé bez jednání.
54. V souladu s § 75 odst. 1, 2 s.ř.s. vycházel soud při přezkoumání napadeného usnesení ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti, a napadené usnesení přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě [srov. § 67 písm. a) s.ř.s.].
55. Jak vyplývá z § 102 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo; rada obce může tyto pravomoci zcela nebo zčásti svěřit starostovi nebo obecnímu úřadu; rada obce může svěřit obecní policii zcela nebo zčásti rozhodování o právních jednáních souvisejících s činností obecní policie.
56. Podle § 85 písm. m) zákona o obcích je zastupitelstvu obce dále vyhrazeno rozhodování o těchto právních jednáních: nabytí a převod práva stavby a smluvní zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví obce.

57. Pro posouzení věci je podstatné, co rozumět pod pojmem „*smluvní zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví obce*“. Tedy zda jde o pojem obecný, zahrnující v sobě jakékoli jednání, kterým dojde k umožnění jinému právo stavět na pozemku obce a tím jej zatížit, nebo jde pouze o smlouvu o právu stavby podle § 1243 odst. 1 občanského zákoníku, kterou se ve prospěch jiného zatěžuje pozemek ve vlastnictví obce věcným právem zapisovaným do veřejného seznamu (§ 1243 odst. 2 občanského zákoníku).
58. Výklad tohoto pojmu má návaznost i na výklad § 39 odst. 1 věta první zákona o obcích, podle kterého záměr obce prodat, směnit, darovat, pronajmout, propachtovat nebo vypůjčit hmotnou nemovitou věc nebo právo stavby anebo je přenechat jako výprosu a záměr obce smluvně zřídit právo stavby k pozemku ve vlastnictví obce obec zveřejní po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. I zde zákon o obcích pracuje s pojmem „*smluvně zřídit právo stavby k pozemku ve vlastnictví obce*“.
59. Soud má za to, že jde o pojem obecný, zahrnující v sobě jakékoli jednání, kterým dojde k umožnění jinému právo stavět na pozemku obce a tím jej zatížit.
60. Nejprve je vhodné upozornit na to, že zákon o obcích hovoří o „*smluvním zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví obce*“ nikoli o „*smlouvě o zřízení práva stavby podle § 1243 odst. 1 občanského zákoníku*“ nebo o „*zřízení věcným právem jiné osoby (§ 1240 odst. 1 občanského zákoníku)*“ či o „*zřízení nemovité věci v podobě práva stavby (§ 1242 občanského zákoníku)*“. A to za situace, kdy se předmětný pojem se stal součástí zákona o obcích teprve dnem 1. 7. 2016, kdy nabyl účinnosti zákon č. 106/2016 Sb., ačkoli ustanovení § 1240, § 1242 a § 1243 odst. 1 občanského zákoníku byly účinnými již od 1. 1. 2024. Zákonodárci tedy nic nebránilo v tom, aby učinil přesný odkaz za smlouvu o zřízení práva stavby podle § 1243 odst. 1 občanského zákoníku. Tedy aby výslovně stanovil, že zastupitelstvo obce rozhoduje pouze v případech, kdy dojde ke „*smluvnímu zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví obce*“ výhradně smlouvou podle § 1243 odst. 1 občanského zákoníku. Vzhledem k tomu, že tak však zákonodárce neučinil, bude zastupitelstvo rozhodovat vždy, kdy dojde ke „*smluvnímu zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví obce*“ bez ohledu jakou formou se tak stane.
61. Na tomto místě je vhodné zmínit závěr, ke kterému dospěl Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 8. 4. 2009, sp.zn. 28 Cdo 3297/2008. Nejvyšší soud uvedl: „*Účelem požadavku publikace záměru obce vymezeného v posledně dvou citovaných ustanoveních je podle již ustálené judikatury především informovat občany o dispozicích s obecním majetkem. Jde o to, aby příslušné úkony probíhaly transparentně, aby se o nich občané předem a včas dozvěděli, aby mohli upozornit na brozící pochybení či nesprávné hospodaření obce a případně aby měli možnost sami vstoupit do tzv. nabídkového řízení jako zájemci (viz obdobně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 28 Cdo 3757/2007, veřejnosti dostupný na internetových stránkách Nejvyššího soudu, www.nsoud.cz). Je zřejmé, že obec ani jakožto účastníka soukromoprávního vztahu nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných. Obec jakožto veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení jakožto subjektu veřejného práva. Proto i zde platí, že hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné. Tyto zásady jsou ostatně vyjádřeny i v některých ustanoveních zákona č. 128/2000 Sb. (např. § 2 odst. 2 či § 38 odst. 1). Zásady průhlednosti a účelnosti nakládání s majetkem se však broutí při představě, že záměr obce prodloužit nájemní smlouvu (jejímž nepřímým předmětem je navíc nemovitost sloužící veřejným potřebám) není třeba zveřejňovat, není třeba s ní seznámit občany obce běžně takovou nemovitost využívající či že není dána možnost jiným subjektům předkládat jiné (výhodnější) nabídky. Ačkoliv tedy v dotčených ustanoveních není výslovně (expressis verbis) zakotvena povinnost obce zveřejňovat i záměr uzavření dodatku k nájemní smlouvě obsahujícího prodloužení doby nájmu, lze tuto povinnost nepochybně dovodit z výše uvedeného teleologického výkladu. Prodloužení doby nájmu se ostatně týká samotné existence závažkového právního vztahu. Jiná interpretace citovaných ustanovení dovedená ad absurdum by mohla vést též k závěru, že závažkový právní vztah, jehož předmětem je pronájem nemovitosti ve vlastnictví obce na dobu jednoho roku, lze bez zveřejnění záměru prodloužit třeba i o dalších padesát let. Nepříjemnost takového výsledku je zcela evidentní. V této souvislosti lze poukázat též na Stanovisko odboru*

dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 34/2005, ze dne 29. 11. 2005, v němž je uvedeno, že výrazy *záměr obce prodat, směnít, darovat, pronajmout nebo vypůjčit nemovitý majetek nelze redukovat pouze na případy úmyslu obce uzavřít konkrétní smlouvu (tj. konstituovat mezi obcí a třetí osobou určitý právní vztah). Tuto povinnost je třeba vztáhnout též na veškeré případy změn v již konstituovaných právních vztazích, které se týkají další existence těchto právních vztahů (s výjimkou jejich zániku), případně které se týkají podstatných náležitostí existujícího právního vztahu (např. změna kupní ceny). S tímto závěrem se Nejvyšší soud z důvodů výše uvedených zcela ztotožňuje.*”

62. I z rozhodnutí Nejvyššího soudu lze seznat, že podstatným není forma, tedy „uzavřít konkrétní smlouvu”, nýbrž podstata smluvního vztahu.
63. S těmito závěry nejsou v rozporu ani skutečnosti uvedené zákonodárcem v důvodové zprávě. Zákonodárce zde uvedl: „*Ve vztahu k povinnosti zveřejňovat záměr vychází návrh z dosavadního rozsahu této povinnosti, který neomezuje; naopak dochází k rozšíření tím, že povinnost zveřejnit záměr je nově vztahována též na věcné právo stavby. Jde o jednoznačně protikorupční opatření, neboť právo stavby je z hlediska zásahu do postavení obce jako vlastníka srovnatelné s převodem vlastnického práva. Povinné zveřejnění záměru u práva stavby tedy posílí transparentnost dispozice a povede k omezení potencionálního korupčního působení.*” Dále: „*Z nehmotných nemovitých věcí se povinnost zveřejňovat záměr výslovně rozšiřuje též na právo stavby jako specifické věcné právo ve smyslu § 1240 občanského zákoníku, a to i na případy smluvního zřízení práva stavby k tíži obecního pozemku, které se svou závažností blíží prodeji obecního pozemku, a je proto účelné zveřejňovat záměr i v tomto případě.*” Dále: „*Východiskem při určování právních jednání, o která je rozšiřována povinnost zveřejnit záměr, byl požadavek územních samosprávních celků, resp. jejich sdružení (akceptovaný Ministerstvem vnitra jako zpracovatelem návrhu), podle něhož nemá dojít k obsahovému rozšíření povinnosti samospráv při nakládání s majetkem oproti právnímu stavu před 1. lednem 2014. Jedinou výjimkou je právo stavby jakožto specifická nehmotná nemovitá věc, která se svou závažností vymyká ostatním nehmotným nemovitým věcem, a u nichž je proto takové rozšíření zcela legitimní.*” Dále: „*Do pravomoci zastupitelstva se výslovně svěřuje rozhodování o nabytí práva stavby obcí a rozhodování o převodu práva stavby obcí (právo stavby lze podle § 1252 odst. 1 občanského zákoníku zcizit). Dále se do pravomoci zastupitelstva obce svěřuje rovněž rozhodování o smluvním zřízení práva stavby k tíži obecního pozemku.*”
64. Ač 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, které se svou závažností blíží prodeji obecního pozemku*”. Nejen tedy výhradně na smlouvu podle § 1243 odst. 1 občanského zákoníku. Při odůvodnění změny § 85 písm. m) zákona o obcích je pak použit znovu pouze obecný pojem „*smluvním zřízením práva stavby k tíži obecního pozemku*”.
65. Je tedy nezbytné uzavřít, že zastupitelstvo rozhoduje o smlouvě o právu stavby podle § 1243 odst. 1 občanského zákoníku, ale také o jakémkoli jiném jednání, kterým smluvně dojde k umožnění jinému právo stavět na pozemku obce a tím jej zatížit.
66. Z tohoto pohledu je nedůvodnou obrana žalované, že k zatížení pozemku obce nedošlo smlouvou o právu stavby podle § 1243 odst. 1 občanského zákoníku, ale podle jeho tvrzení „*nepojmenovanou smlouvou podle § 1746 odst. 2 občanského zákoníku*” ani že se jedná „*pouze o smlouvu pro účely stavebního řízení*”.
67. Podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona k žádosti o stavební povolení stavebník připojí souhlas k provedení stavebního záměru podle § 184a. Podle § 184a odst. 1 věta první stavebního zákona není-li žadatel vlastníkem pozemku nebo stavby a není-li oprávněn ze služebnosti nebo z práva stavby požadovaný stavební záměr nebo opatření uskutečnit, dokládá souhlas vlastníka pozemku nebo stavby. Podle § 184a odst. 2 stavebního zákona souhlas s navrhovaným stavebním záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentace.

68. Soud je přesvědčen o tom, že předmětnou smlouvou došlo ke smluvnímu zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví obce, resp. smluvnímu umožnění jinému právo stavět na pozemcích obce a tím je zatížit.
69. Předně je nezbytné uvést, že předmětná smlouva není „*pouze smlouvou pro účely stavebního řízení*“.
70. Jak vyplývá z ustanovení § 184a odst. 2 stavebního zákona má souhlas vlastníka pozemku formu vyznačení na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentace. Nemá podobu smlouvy, je jednostranným úkonem vlastníka pozemku ve vztahu ke stavebnímu úřadu. Jde pouze o vyslovení souhlasu vlastníka pozemku se stavbou.
71. V čl. V smlouvy Smlouvy o právu provedení stavby nebo opatření na pozemku vlastníka ze dne 26. 1. 2022 bylo uvedeno, že smluvní strany souhlasí, aby byla podkladem pro správní řízení jako souhlas vlastníků s provedením stavby na dotčených pozemcích, a to ve smyslu § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, avšak tímto ustanovením se obsah smlouvy nevyčerpá.
72. Smlouva tak není prostým „*veřejnoprávním*“ souhlasem k vyřízení příslušných povolení podle stavebního zákona, ale taktéž „*soukromoprávním*“ titulem pro realizaci stavby.
73. Zde je třeba odkázat čl. IV. předmětné smlouvy. Žalovaná, jakožto vlastník ve smlouvě vyjmenovaných pozemků souhlasí s realizací stavby v souladu s citovanou projektovou dokumentací. Za podmínek této smlouvy vzniká investorovi oprávnění zřídit stavbu, vstupovat a vyjíždět na dotčené pozemky v souvislosti s prováděním průzkumných prací, projektové přípravy stavby, přípravných prací a zřizováním, provozem, opravami a údržbou stavby. Vlastník strpí úpravy na dotčených pozemcích vzniklé při realizaci stavby. Investor je povinen neprodleně písemně informovat vlastníka o případných škodách vzniklých jednáním investora v souladu s realizací stavby a nahradit vlastníkově škodu, která jednáním investora vznikla. Podle čl. II bodu 3 pak bylo sjednáno, že realizace stavby je předpokládána v období mezi lety 2023 až 2024.
74. Z právě citovaných ustanovení smlouvy vyplývá, jakým způsobem dojde k dotčení pozemků ve vlastnictví žalované. Žalovaná je povinna vůči „*investorovi*“ strpět nejen realizaci stavby, ale také bez časového bližšího časového vymezení vstup a vjíždění na dotčené pozemky v souvislosti provozem, opravami a údržbou stavby. Pozemky ve vlastnictví žalované tak budou dotčeny obdobně, jako je tomu v případě smlouvy o právu stavby podle § 1243 odst. 1 občanského zákoníku. Jinému je dovoleno zřídit na dotčených pozemcích stavbu a tuto následně obhospodařovat, čímž se pozemky ve vlastnictví žalované zcela zásadním způsobem změní. Je-li dosaženo obdobného výsledku, kterého by bylo dosaženo uzavřením smlouvy o právu stavby podle § 1243 odst. 1 občanského zákoníku, jejímuž uzavření nic nebránilo, musí být i povinnosti v podobě nutnosti schválení zastupitelstvem a zveřejnění také obdobné.
75. V souladu s ustanovením § 67 s.ř.s. i v případě žalob ve věcech samosprávy platí ustanovení § 75 odst. 1 s.ř.s. podle kterého při přezkoumání vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Na zákonnost či nezákonnost přezkoumávaného usnesení tak nemají vliv ani skutečnosti vzniklé po vydání usnesení zmíněné žalovanou v bodu III. jejího vyjádření. Ani usnesení zastupitelstva ze dne 23. 6. 2016 není způsobilé cokoli změnit na závěrech soudu, neboť podstatným bylo, zda o předmětné smlouvě byla oprávněna rozhodnout rada či nikoli. Zastupitelstvo o této smlouvě nerozhodovalo.

VI.

Rozhodnutí soudu

76. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud napadené usnesení zrušil pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s.ř.s.).

VII.

Odůvodnění neprovedení důkazů

77. Soud neprovedl žádný z žalobcem navržených důkazů, neboť jejich provedení nebylo nezbytné k posouzení důvodnosti či nedůvodnosti žaloby.

VIII.

Náklady řízení

78. Podle § 60 odst. 1 s.ř.s. by měl právo na náhradu nákladů řízení žalobce, když měl ve věci plný úspěch. Jelikož žalobci nad rámec běžné úřední činnosti žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly a žalobce se navíc práva na náhradu nákladů řízení výslovně vzdal, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 20. prosince 2023

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu