

DISKUSE

Stručný úvod do práva stavby

JUDr. Petr Zima, Praha*

I. Úvod

Po více než čtyřiceti letech se má stát součástí českého právního řádu opět institut práva stavby. Tento právní institut nemá bezprostřední vztah ke stavebnímu řízení a je pojmem z oblasti věcných práv a nikoliv z oblasti stavebního práva.

Základní parametry tohoto institutu jsou uvedeny v návrhu důvodové zprávy k připravované kodifikaci občanského zákoníku.¹

Právo stavby je definováno jako věcné právo k nemovitosti, které zatěžuje cizí pozemek tak, že osoba, již toto právo patří, je oprávněna mít na tomto pozemku stavbu. Nemovitostí je samo právo stavby jako právo věcné; stavba sama je příslušenstvím této nemovitosti.

Návrh zákonných ustanovení o právu stavby vychází ze zákona č. 88/1947 Sb., o právu stavby, který je autorem (autory) současné předlohy považován za velmi zdařilý, a proto vhodný jako základ pro novou úpravu. Protože však citovaný zákon o právu stavby nebyl u nás v podstatě nikdy aplikován, a neprošel tedy žádným testem praktického života, domnívám se, že je nutné k této problematice přistoupit ze širšího pohledu, zjistit, proč, jak a s jakým právně politickým záměrem byl tento institut zaváděn v jiných zemích, a popsat též obecné principy, v jejichž rámci právo stavby funguje.

Ke známějším právním úpravám práva stavby patří jednak úprava rakouská z roku 1912, německá z roku 1919² a dále úprava francouzská, která je z roku 1964.³ Cílem posledně jmenované úpravy bylo povzbudit majitele zejména městských pozemků k tomu, aby je poskytl developerům ke stavebnímu využití, a aby se tak zvýšila nabídka stavebních pozemků ve městech. Pro účely moderní městské zástavby byla použita inovovaná aplikace starého institutu *emphyteutického* pronájmu. V pozadí francouzských právních předpisů, kterými bylo právo stavby (*bail à construction*) zavedeno do francouzského práva, jsou tedy zřetelné urbanistické záměry. Ve Francii slouží právo stavby jak pro účely bytové, tak i pro účely komerční výstavby, a mohou je zřídit i veřejnoprávní subjekty, avšak jen k té části majetku, který spadá do tzv. „*domain privé*“). Právo stavby bylo např. v Paříži použito v rámci širších právních konstrukcí i u celé řadě známých projektů, např. La Defence, věž Montparnasse, areál Les Halles⁴ aj. Je rovněž zajímavé, že řada projektů byla realizována na státních pozemcích nebo pozemcích patřících veřejnoprávním subjektům, jako je např. SNCF, RATP aj. Právní konstrukce, v nichž bylo právo stavby zakomponováno, umožnily lepší využití pozemků ve středu měst větší se zachováním existující hromadné dopravy a přinesly i dodatečné financování pro tyto veřejnoprávní subjekty.

V Německu slouží právo stavby mimo jiné i jako nástroj bytové výstavby. Obce poskytují stavební pozemky

tím, že poskytnou stavebníkům právo stavby k obecním pozemkům, čímž jim ušetří prostředky jinak nezbytné pro nákup stavebního pozemku; na druhé straně si obce zachovávají právo k pozemku a mají právo na získání stavby po uplynutí doby trvání práva stavby. Přitom se tím současně snižuje možnost pozemkových spekulací, protože stavebník je smluvně zavázán k provedení stavby.⁵ Německo je přitom považováno za zemi, kde je právo stavby využíváno v menším měřítku, než by bylo záhodno.⁶ Vedle bytové výstavby lze právo stavby použít i k výstavbě čerpacích stanic, sportovišť apod., vždy však musí jít o nemovitost, která splňuje parametry stavby.

Stejně jako ve Francii je i v Německu právo stavby využíváno při komercializaci velkých železničních pozemků, a to zejména v centrech měst. Německé dráhy si tím, že si pozemek ponechají ve svém vlastnictví a zřídí k němu pouze právo stavby, zajišťují výhody zhodnocení pozemků v budoucnosti.⁷

II. Právní základ

Právo stavby je věcné právo k pozemku zřizované smlouvou ve prospěch stavebníka. Jedná se tedy svým způsobem o výjimku ze zásady *superficio solo cedit*, k níž se připravovaný nový občanský kodex hlásí. Tak je definováno i ve věcném záměru nového občanského zákoníku, podle něhož „*právo stavby bude upraveno jako právo věcné a dočasné, zřizované smlouvou za úplatu nebo bezplatně a vznikající vkladem do katastru nemovitostí, kam bude zapsána i doba jeho trvání*“.

Smlouva o právu stavby vytváří dále synallagmatický závazek, v jehož rámci se oprávněný z práva stavby (stavebník)⁸ zavazuje, že na vlastnickově pozemku postaví stavbu a bude ji udržovat po dobu trvání práva stavby ke sjednanému účelu. To je hlavní závazek stavebníka akcentovaný zejména ve francouzském právu, kde neexistence takového závazku pojmově vylučuje existenci práva stavby. Osobou povinnou je vlastník pozemku, na němž má být postavena nová nemovitost. Toto právo v sobě zahrnuje možnost být zastaveno, a tedy umožňuje

* Autor je advokátem.

1) <http://zcu.juristic.cz/download/rekodifikace/obcan/vec.rtf>

2) Vládní nařízení o dědičném právu stavby: Verordnung über das Erbbaurecht (Erbbaurecht) z 15. 1. 1919 (RGBl I S. 1972, 122), naposledy změněno v roce 1998.

3) Zákon č. 64-1472, který se stal součástí Code de Construction et Habitation (Stavebního a bytového kodexu), dále „CCH“ a dekret č. 64-1323.

4) Meng, J. P. Urbanisme et superposition de proprietes publiques. Paris : Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie, 1978.

5) Thiel, F. Das Erbbaurecht - Ein verkanntes Instrument zur Steuerung der kommunalen Flächennutzung. UFZ, 2004, č. 4, s. 14.

6) Heintze, D. Die Scholle meten. Die Zeit, 2001, č. 3 (www.zeit.de/2001/03/Wirtschaft/200103_solidusneu.html).

7) Jäger, W., Herbrüggen, R. Die Immobilienwirtschaft der DB. DB-Deine Bahn 11/88, s. 680.

8) Návrh občanského zákoníku jej označuje jako „stavebníka“ a tohoto pojmu se budeme držet, i když jeho role a postavení se nekryjí s rolí stavebníka podle stavebních předpisů. V jiných právních řádech je označována jako „oprávněný z práva stavby“ (*Erbbauberechtigte*) nebo *preneur* (obdoba nájemce), což je pravděpodobně přesnější, protože podstata jeho účasti se neomezuje na postavení stavby.

stavebníkovi získat finanční prostředky pro financování stavby. Stavebník má dále za povinnost udržovat stavbu po jejím dokončení a plnit daňové povinnosti. Vedle toho je stavebník povinen platit úplatu za to, že mu právo stavby bylo zřízeno.

Smlouva o zřízení práva stavby se může týkat i pozemku s již existující stavbou nebo stavbami, za podmínky, že tento pozemek je způsobilý snést další stavbu. Rovněž je možné, aby pozemek patřil více vlastníkům, kteří se mohou ke zřízení práva stavby sdružit.⁹

Ve Francii může být na základě práva stavby nejen vybudována nová stavba, ale může se jednat i o různé nové majetkově právní konstrukce, při nichž je nad přírodním pozemkem (např. nad kolejištěm a nástupištěm nádraží) betonovou deskou vytvořen jakýsi umělý pozemek, na němž je teprve prováděna komerční výstavba (tzv. superpozice nemovitosti). Právo stavby právě takové superpozice nemovitostí favorizuje.¹⁰

Pokud je předmětem ujednání jen rekonstrukce existující stavby, jedná se ve Francii o tzv. *bail à réhabilitation*¹¹, tedy o institut, který má obdobný právní režim jako právo stavby, nicméně se v některých aspektech od práva stavby liší. Jeho účelem je spíše rekonstrukce či přestavba určité budovy. U nás má být určitá obdoba tohoto institutu upravena v § A 187 odst. 1 návrhu občanského zákoníku ve slovech: „*Nezáleží na tom, zda se jedná o stavbu již zřízenou či dosud nezřízenou.*“

Podle německého práva je též možné, aby si vlastník pozemku zřídil právo stavby sám pro sebe nebo aby je na sebe¹² převedl (koupil).

Po celou dobu trvání práva stavby, ať již právo stavby přechází na jiné osoby či nikoliv, náleží vlastnictví k pozemku stále původnímu vlastníkovu a právo stavby na tom nic nemění.¹³

III. Dispozice s právem stavby a přechod práva stavby

Podle všech v tomto článku uváděných zahraničních úprav je právo stavby převoditelné, zděditelné a zastavitelné.

Podle francouzského práva je stavebník též oprávněn vložit právo stavby jako nepeněžitý vklad do obchodní společnosti (čl. L 251-3 odst. 2 CCH). To stavebníkovi umožňuje zúčastnit se i globálnějších stavebních a nemovitostních operací. Převod práva stavby nebo jeho vložení do společnosti přitom nevyžaduje souhlas vlastníka pozemku, ale postačí jej informovat při dodržení formy předepsané čl. 1690 Code civil.¹⁴ Původní stavebník však přitom zůstává ručitelem za to, že postupník nebo společnost, do níž je právo stavby vloženo jako vklad, splní povinnost provést (dokončit) stavbu.¹⁵

Podle ustanovení německého práva (§ 5 ErbbauVO) je ve smlouvě o právu stavby možné sjednat, že stavebník bude mít možnost převést právo stavby pouze se souhlasem vlastníka pozemku. Dále může být sjednáno, že stejný souhlas si stavebník musí vyžádat při zatížení práva stavby hypotékou, jiným zástavním právem nebo věcným břemenem. Pokud takové ujednání existuje, může dojít k jeho změně také jen se souhlasem vlastníka pozemku. Zásadně je právo stavby možné zastavit pouze v prvním pořadí.

Rovněž podle českého práva (§ A 199 odst. 2 návrhu) má platit pravidlo, že je-li vlastníkovu u pozemku vyhrazen souhlas k zatížení práva stavby, lze do katastru vložit takové zatížení jen se souhlasem vlastníka pozemku.

IV. Úplata za zřízení práva stavby

Výše úplaty, kterou má platit stavebník vlastníkovu pozemku za právo stavby,¹⁶ není v právních předpisech stanovena. Ustanovení § 9 odst. 1 ErbbauVO však uvádí jak možnost opěťujícího se plnění, tak i jednorázové plnění. Při opakujícím se plnění se používají přiměřeně ustanovení o věcných břemenech. Úplatu je však nezbytné sjednat předem na celou dobu trvání práva stavby. Pouhé sjednání způsobu, jakým bude úplata stanovena, jako je tomu např. u sjednávání kupní ceny, v tomto případě nestačí. Neexistence ujednání o výši úplaty způsobuje neplatnost smlouvy o právu stavby.¹⁷ Nepřípustné je i ujednání o novém stanovení úplaty po uplynutí určité doby trvání práva stavby (ani v rámci určitých hranic) a také není dovoleno ujednání o zvýšení úplaty při porušení povinnosti stavebníka. Dále nejsou přípustná ujednání o změnách výše úplaty podle různých indexů, podle diskontní sazby atd., ani ujednání bez určení splatnosti. To vše je pro větší jistotu poskytovatelů úvěru. Naproti tomu alternativně sjednané plnění s volbou plnění danou dlužníkovu nebo oprávnění dlužníka poskytnout konkrétně stanovené, předem vyčíslené náhradní plnění je možné. Změna výše úplaty je možná jen cestou nové následné dohody o úplatě a zápisu změny do katastru; splatnost nové výše úplaty nemůže předcházet dni registrace v katastru. Přízpůsobení změně hospodářské situace je možné pouze v rámci závazkového práva (nikoliv však s věcnoprávními účinky) a působí vůči právním nástupcům jen tehdy, když tito k takovému ujednání přistoupí. Zvláštní ustanovení platí v Německu pro případy, kdy právo stavby bylo zřízeno pro účely bytové výstavby; v takovém případě může být změna výše úplaty vyžadována pouze způsobem a v rozsahu uvedeném v § 9a ErbbauVO.

Při prodlení s placením následuje zpravidla tzv. *Heimfall*, tj. převod práva stavby na vlastníka pozemku.

Podle francouzského práva je možné sjednat úplatu buď v penězích, nebo naturální. Podle francouzských soudů je dokonce možné, aby úplata spočívala pouze v převodu stavby po ukončení doby trvání práva stavby na vlastníka pozemku, tj. bez peněžního plnění.¹⁸ Prakticky však převažuje placení úplaty v penězích, a to buď jednorázovou platbou, nebo opakujícími se platbami, což je častější případ. V případech opakujících se plnění však na rozdíl od německého práva umožňuje francouzské právo ujednat následné revize výše úplaty podle určitých koeficientů, avšak nejdříve po 6 letech trvání práva stavby (čl. 251-5 odst. 2 CCH).

Návrh české právní úpravy také ponechává otázku výše úplaty za zřízení práva stavby, označované zde jako „stavební plat“, úmluvě stran s tím, že nelze předpokládat, že bude dosahovat přílišné výše, neboť hlavní přínos

9) *Saint-Alary-Houin, C.* Bail à construction (droit privé). Droit de la construction. Dalloz, 2000/2001, s. 88.

10) *Meng, J. P.*, op. cit. sub 4, s. 15.

11) Čl. 252 CCH (zákonem č. 90-449 z 31. května 1990, čl. 11).

12) *Ingenstau, H.* Kommentar zum Erbbaurecht. 6. Aufl., 1994, s. 18.

13) Německé právo ovšem odlišuje vlastnictví (*Eigentum*) a držbu (*Besitz*), podobně návrh české právní úpravy dává stavebníkovi právo „*požívatele*“ (§ A 197).

14) *Saint-Alary-Houin, C.*, op. cit. sub 9, s. 91.

15) Čl. L 251-3 odst. 2 CCH.

16) Návrh české právní úpravy hovoří v případě opakujícího se plnění o „*stavebním platu*“.

17) *Palandt, H.* BGB. Kommentar. 50. vydání. Mnichov: C.H. Beck, s. 1175, Rn 3.

18) *Saint-Alary-Houin, C.*, op. cit. sub 9, s. 88.

zřízení práva stavby je ve zhodnocení pozemku, které jeho vlastníkovu uplynutím sjednané doby nakonec připadne (§ A 198).

V. Doba trvání

V některých zemích musí právo stavby být sjednáno pouze na dobu, jejíž konec se pohybuje mezi minimálním a maximálním časovým limitem.¹⁹ Pokud smlouva tyto limity nerespektuje, nemůže být sjednaný závazek kvalifikován jako právo stavby. V Německu není doba trvání práva stavby nijak limitována. Na rozdíl od pokračování nájemního vztahu po uplynutí sjednané doby mlčky nelze takto trvání práva stavby prodloužovat.

Při sjednávání doby trvání jsou namísto zejména úvahy o amortizaci prostředků vložených stavebníkem, výše úplaty a daňové aspekty.

Návrh české právní úpravy v souladu s návrhem předválečné kodifikace se přiklání k názoru, že časové omezení trvání tohoto práva zákonem není vhodné a že si sociální život sám lépe dokáže vymezit hranice jeho trvání. Domnívám se, že ponechání tvorby zákonných pravidel pro tak dlouhodobý právní institut sociálnímu životu nebo judikatuře soudů není v našich podmínkách vhodné.

VI. Způsoby zániku práva stavby

Principiálně jsou možné tyto způsoby zániku práva stavby:

- uplynutí sjednané doby,
- skončení dohodou,
- jednostranné skončení při neplnění povinnosti (ve Francii za podmínek stanovených v čl. 1184 Code civil).

Převodem práva na vlastníka pozemku v rámci tzv. *Heimfall* však právo stavby nezaniká.

Podle § 26 ErbbauVO může být právo stavby zrušeno pouze se souhlasem vlastníka pozemku. Tento souhlas musí vlastník pozemku učinit vůči katastrálnímu úřadu nebo vůči stavebníkovi a je neodvolatelný. Zánikem stavby (zbořením, zničením v důsledku přírodní katastrofy) právo stavby nezaniká a stavebník má právo zřídit novou stavbu. Zničení stavby nemá vliv na povinnost platit úplatu (§ 13 ErbbauVO).

Podle francouzského práva zaniká právo stavby uplynutím času nebo dohodou stran či rozhodnutím soudu.

VII. Důsledky skončení práva stavby

Ve Francii připadá stavba po skončení doby, na kterou bylo právo stavby sjednáno, vlastníkovu pozemku a pokud není mezi stranami sjednáno něco jiného, pak je takové nabytí bezúplatné.

Podle německého práva stavby v případě zániku práva stavby uplynutím sjednané doby se stavba stane vlastnictvím vlastníka pozemku, ale tento je povinen zaplatit stavebníkovi za stavbu „odškodnění“ (*Entschädigung*), jehož výše je zpravidla sjednána ve smlouvě o zřízení práva stavby. Vlastník pozemku se může placení tohoto odškodnění zprostit tím, že právo stavby před jeho ukončením prodlouží na předpokládanou dobu trvání stavby. Jestliže stavebník toto prodloužení odmítne, zaniká povinnost platit odškodnění (§ 27 ErbbauVO). Podle německého práva má zástavní věřitel při zániku práva

stavby uplynutím času stejný postih vůči „odškodnění“, jako by měl při nucené dražbě.

Princip zániku zatížení (služebností, zástav apod.) v důsledku zániku práva stavby je vyjádřen i ve francouzském právu, avšak existují výjimky z tohoto principu pro hypotéky zapsané do katastru před zveřejněním aktu nebo dohody konstatujících zánik práva.²⁰

Podle návrhu české právní úpravy „*není-li nic jiného dohodnuto, dá vlastník stavebního pozemku stavebníkovi při zániku práva stavby uplynutím doby, na kterou bylo zřízeno, za stavbu náhradu; náhrada činí polovinu hodnoty stavby v době zániku práva stavby, ledaže se strany dohodnou jinak*“ (§ A 202). Pokud jde o důsledky ve vztahu k zástavním právům, podle důvodové zprávy k navrhované české právní úpravě „*Právo stavby může být předmětem zástavy, ale jeho zánikem zanikají spolu s ním i jeho zatížení. Proto musí věřitel, který se zajistí takovou zástavou, počítat s omezeným trváním zástavy a přijmout ji jen k takovému zajištění pobleďky, které zástava hodnotou a trváním odpovídá.*“

VIII. Výhody práva stavby pro zúčastněné subjekty

Právo stavby poskytuje výhody všem zúčastněným.

Pro vlastníka pozemku, k němuž je právo stavby zřízeno, znamená právo stavby příjem ve formě pravidelných příjmů po dobu trvání práva stavby, jehož výše je stanovena dohodou stran (i když není vyloučen ani jednorázový příjem). Po ukončení práva stavby se vlastník pozemku stane vlastníkem zřízené stavby, která je prosta všech zatížení, a obvykle, aniž by musel za ni platit náhradu. Vlastník pozemku též obvykle profituje z výhodného daňového režimu (ve Francii je převod zřízené stavby osvobozen od daně, jestliže je právo stavby sjednáno na více než 30 let, i kratší práva stavby mají daňové výhody podle počtu let). Dá se tedy říci, že vlastník pozemku finančně participuje na výsledcích stavebních (investičních) operací a na jejich přidáné hodnotě. Z těchto důvodů je také někdy právo stavby používáno k různým účelům, dokonce i pro účely správy majetku nezletilých.²¹

Také stavebníkovi nabízí právo stavby různé zajímavé výhody. Právo stavby je věcným právem a jako takové je způsobilé stát se předmětem zástavního práva, i když ještě se stavbou nebylo vůbec započato (natož aby se jednalo o rozestavěnou budovu ve smyslu § 27 katastrálního zákona). Tato vlastnost usnadňuje stavebníkovi externí financování jeho projektů. Vedle toho dlouhá doba trvání práva stavby umožňuje dostatečně amortizovat jeho investici.

Výhody práva stavby pro subjekty veřejnoprávní sféry, pokud jsou tyto vlastníky pozemků, spočívají v tom, že tento institut může snížit náklady na obecní, zejména bytovou výstavbu, protože počáteční náklady výstavby jsou nižší než při klasických nemovitostních operacích. Právo stavby přitom současně umožňuje veřejnoprávním subjektům zachovat si v dlouhodobém horizontu kontrolu nad strategickým nemovitým majetkem (zejména v centrech měst) a profitovat materiálně na výsledcích stavebních činností soukromého sektoru.

19) Např. § 3 rakouského zákona z 26. 4. 1912 stanoví rozpětí od 10 do 100 let, čl. L 252-1 CCH stanoví rozpětí 18 až 99 let.

20) Čl. L 251-6 CCH.

21) *Saint-Alary-Houin, C.*, op. cit. sub 9, s. 84 a násled.

IX. Závěrem

Snahu zavést tento institut do našeho práva je třeba velmi přivítat, neboť kromě možných shora popsaných ekonomických přínosů zúčastněným může přinést i vyřešení problému staveb na cizím pozemku, který je odbornou veřejností vnímán jako velmi aktuální.²²

Institut práva stavby však může přinést předpokládané efekty jen tehdy, když jeho úprava bude komplexní, tj. vedle základní hmotněprávní úpravy v občanském zákoníku budou provedeny odpovídající úpravy i v zákoně o veřejných dražbách, v zákoně o konkursu a vyrovnání, v daňových zákonech, v devizovém zákoně, stavebním zákoně aj. Je zajímavé, že zatímco čeští legislativci se snaží tento institut zakomponovat do občanského zákoníku, je v uváděných právních úpravách upravován zcela samostatným právním předpisem, což je patrně z legislativního hlediska vhodnější.

Pro plnohodnotné využití tohoto institutu by bylo účelné, aby byla dořešena i otázka horizontálního dělení nemovitosti. Klasickým dělením nemovitosti je vertikální dělení nemovitosti, tedy dělení na pozemkové parcely, které se nacházejí jedna vedle druhé, tedy v tzv. juxtapozici. Parcela je ve smyslu katastrálního zákona část zemského povrchu existující v přírodě, která je zobrazena v katastrální mapě a již je přiděleno parcelní číslo. Pokud mají být dvě nemovitosti jedna nad druhou (tj. v tzv. superpozici), pak je vyřešena pouze otázka stavby na pozemku, ale nikoliv stavby na stavbě. Pouze v případě nástaveb umožňuje smlouva o výstavbě jakési řešení vztahů dvou nemovitostí ve vzájemně horizontálním postavení, ovšem bez pevnějšího právního rámce.²³ Přitom právní úprava superpozic nemovitostí umožňuje v některých zemích zajímavé urbanistické a právní konstrukce v exponovaných centrech velkých měst.

22) Spáčil, J. Stavby na cizím pozemku. Soudní rozhledy, 2004, č. 4, s. 125.

23) § 17 odst. 3 zákona o vlastnictví bytů. Smlouvou o výstavbě si vymezí stavebníci vzájemná práva a povinnosti i při výstavbě jednotek formou střešní nástavby, půdní vestavby, přístavby nebo při stavebních úpravách, jimiž vzniknou nové jednotky nebo jimiž se mění velikost jednotky a rozsah jejího příslušenství na úkor společných částí domu.