



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci **žalobců a) Ing. F. K. a b) MUDr. B. K.**, zastoupených Mgr. Zdeňkem Honzíkem, advokátem se sídlem Plzeň, Plynární 6, proti **žalovanému Krajskému úřadu Plzeňského kraje**, se sídlem Plzeň, Škroupova 18, **za účasti P. K.**, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni č. j. 58 Ca 44/2003 - 88 ze dne 30. 11. 2004,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalobcům **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) se včas podanou kasační stížností domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Okresního úřadu Plzeň – sever (dále jen „okresní úřad“) č.j. RRR/1442/2002 ze dne 21. 10. 2002, jakož i rozhodnutí Městského úřadu Plasy (dále jen „stavební úřad“) č.j. SÚ/144/2002 ze dne 12. 7. 2002. Citovaným rozhodnutím stavebního úřadu bylo vydáno stavební povolení, kterým byla povolena stavba – stavební úpravy a přístavba domu – rozšíření podkrovního bytu na pozemku v katastrálním území H. H. stavebníkům P. a V. K. O odvolání žalobců, majitelů sousedního pozemku, rozhodl žalovaný tak, že je podle ust. § 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o právním řízení (správní řád) ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Žalobci napadli rozhodnutí okresního úřadu o zamítnutí odvolání správní žalobou. V ní uvedli celkem devět žalobních bodů. Za důvodné shledal krajský soud žalobní body týkající se nesprávně vyřízené námítky podjatosti a nesprávného posouzení povinnosti stavebníků prokázat vlastnické právo k pozemku, na němž je stavba realizována.

Soud zejména s odkazem na ust. § 12 odst. 1 správního řádu uvedl, že o tom, zda je pracovník správního orgánu z řízení vyloučen, rozhoduje orgán, jemuž byly důvody vyloučení oznámeny. Pokud správní orgán reagoval na žalobci vznesenou námitku podjatosti pracovnice stavebního úřadu odpovědí na stížnost ze dne 24. 4. 2002, v níž uvedl, že podle posudku tajemníka městského úřadu nedošlo k porušení § 9 správního řádu, pak v daném případě nerozhodl v rozporu se zákonem o vznesené námitce podjatosti rozhodnutím, které by splňovalo náležitosti podle § 46 správního řádu.

Jako důvodný byl shledán i žalobní bod namítající porušení § 58 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“), podle něhož musí stavebník prokázat, že je vlastníkem pozemku nebo stavby anebo že má k pozemku či stavbě jiné právo, které jej opravňuje zřídit na pozemku požadovanou stavbu, provést změnu stavby anebo udržovací práce na ní. Krajský soud uvedl, že správní orgány, jak vyplývá z odůvodnění jejich rozhodnutí, povolily předmětnou stavbu – označenou jako stavební úpravy a přístavba domu – rozšíření podkrovního bytu na pozemku v katastrálním území H. H., ačkoli v průběhu správního řízení zjistily, že se předmětný dům nachází částečně na pozemku jiného vlastníka. Stavebník neprokázal, že by byl vlastníkem pozemku anebo že má k pozemku jiné právo, které by jej opravňovalo zřídit na pozemku požadovanou stavbu, provést změnu stavby nebo udržovací práce na ní. Podle soudu nelze vědomě povolit stavbu, resp. stavební úpravy a přístavbu stavby, které se nacházejí na pozemku jiného vlastníka než stavebníka bez souhlasu vlastníka pozemku, neboť by tím došlo k dalšímu zásahu do jeho vlastnického práva nejen provedením stavby, nýbrž stavbou samotnou. Oporu v zákoně pak nemá ani tvrzení stěžovatele, že stavba, která je na cizím pozemku jen zanedbatelnou výměrou do 1 m², je považována za stavbu na pozemku vlastním.

Přestože ostatní žalobní body nebyly Krajským soudem v Plzni shledány důvodnými, dospěl soud k závěru, že ze shora uvedených důvodů bylo rozhodnutí žalovaného nezákonné, a proto jej zrušil podle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále je „s. ř. s.“). Podle § 78 odst. 3 s. ř. s. pak soud zrušil i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neboť toto trpělo stejnými vadami jako napadené rozhodnutí.

V kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Plzni stěžovatel uplatnil důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem.

Stěžovatel namítá, že v případě povolených stavebních úprav a přístavby na pozemku č. 55 se nejedná o výstavbu na cizím pozemku. Nemovitost č.p. 51 sice dle geometrického vytýčení hranic nepatrnou částí zasahuje na pozemek, který je ve vlastnictví žalobců, avšak jedná se o stávající umístění nemovitosti č.p. 51. Co se týče přístavby nemovitosti, tak přístavba není umístěována na pozemek žalobců, nýbrž je umístěna na pozemku stavebníka a vlastníka pozemku parc. č. 55, přičemž o právním titulu k vlastnictví parc. č. 55 není pochyb. K předmětu stavebních úprav stěžovatel uvedl, že se jedná o vnitřní úpravy stávající nemovitosti a provedením těchto stavebních úprav nedojde žádným způsobem k zásahu

do vlastnického práva žalobců. Právní názor Krajského soudu v Plzni je podle stěžovatele v rozporu s ústavně chráněným vlastnickým právem. Stěžovatel poukázal na skutečnost, že podle občanského práva není stavba součástí pozemku. Aplikací právního názoru Krajského soudu v Plzni by došlo k porušení vlastnických práv k nemovitosti, jež je ve vlastnictví stavebníků. Pokud jde o ustanovení § 58 odst. 2 stavebního zákona, stěžovatel je přesvědčen, že stavebník prokázal vlastnické právo k pozemku parc. č. st. 55, na kterém má být vybudována přístavba domu č.p. 51 a současně prokázal vlastnické právo ke stavbě – objekt bydlení č.p. 51, na které byly povoleny stavební úpravy. Uvedené ustanovení je podle stěžovatele třeba vykládat podle jeho gramatického významu. Spojku „nebo“ v tomto ustanovení obsaženou je třeba vykládat jako spojku vylučovací, v důsledku čehož postačí prokázání skutečnosti, že stavebník je vlastníkem pozemku, a nebo prokázání faktu, že je vlastníkem stavby. I kdyby tedy celá stavba byla na cizím pozemku, pak by, podle názoru žalovaného, ke změně stavby ve smyslu její nástavby dostačovalo vlastnické právo stavebníka ke zmíněné stavbě. V daném případě považuje stěžovatel za významné, že stavba se nachází na cizím pozemku pouze nepatrnou částí a přístavek, který bude v rámci rekonstrukce realizován, je pouze změnou stavby dokončené ve smyslu § 139b odst. 3 stavebního zákona a bude zasahovat pouze do stavebního pozemku ve vlastnictví stavebníka. Stěžovatel poukázal na rozsudek Okresního soudu Plzeň-sever, č.j. 5C 1/2003-99 ze dne 13. 8. 2003 ve věci žalobkyně V. K. proti žalovaným Ing. F. K. a MUDr. B. K., o určení vlastnictví k nemovitostem. Tímto rozsudkem bylo rozhodnuto, že V. K. je vlastníkem pozemku parc. č. 858, ostatní plocha, jiná plocha, o výměře 11 m² v k.ú. H. H., jenž je součástí pozemku parc. č. st. 57, v k.ú. H. H. zapsaného u Katastrálního úřadu Plzeň-sever na listu vlastnickém č. 14 pro k.ú. H. H., obec P., a dále pozemku parc. č. 274/35, zahrada o výměře 11 m², v k.ú. H. H., jenž je součástí pozemku parc. č. 274/5, v k.ú. H. H. zapsaného u Katastrálního úřadu Plzeň-sever na listu vlastnickém pro k.ú. H. Hradiště, obec P., přičemž pozemky parc. č. 858 a 274/5 vznikly oddělením podle geometrického plánu č. 192-345/2002 ze dne 16. 2. 2002. Okresní soud Plzeň-sever svým rozsudkem vyslovil splnění podmínek vydržení podle § 134 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“) a shledal opodstatněný naléhavý zájem V. K. a proto její občanskoprávní žalobě vyhověl v plném rozsahu.

Ze shora uvedených důvodů žádá stěžovatel Nejvyšší správní soud, aby jeho kasační stížnosti vyhověl, napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Zároveň požádal, aby byl jeho kasační stížnosti přiznán odkladný účinek ve smyslu § 107 s. ř. s., neboť vázanost napadeným rozsudkem by znamenala nenahraditelnou újmu pro stavebníky a odkladným účinkem nebudou nepřiměřeným způsobem dotčena práva třetích osob.

Ze správního spisu zjistil Nejvyšší správní soud tyto pro posouzení věci rozhodné skutečnosti: Na základě žádosti ze dne 13. 3. 2002 bylo stavebním úřadem vydáno manželům K. stavební povolení na stavbu Stavební úpravy a přístavba domu – rozšíření podkrovního bytu na pozemku stavební parcela v kat. území H. H. Tímto rozhodnutím byly konkrétně povoleny přístavba verandy; stavební úpravy v podkroví, spočívající v rozšíření bytu o obývací pokoj s kuchyňským koutem a spíží skříní; změna umístění zařizovacích předmětů koupelny a WC a úprava krovu, snížení hřebene střechy o 80 cm, změna tvaru střechy, kdy do dvora má být střecha sedlová, do ulice mansardová. V rozhodnutí určil stavební úřad podmínky stavebního povolení, přitom nevyhověl několika námitkám žalobců, mj. námitce zpochybněné hranice pozemků. Podle odůvodnění stavebního povolení bylo zjištěno, že dům č.p. 51 stojí od svého vybudování ve dvacátých letech minulého století malou zanedbatelnou částí na pozemku souseda. Realizaci záměru stavebníků však nedojde ke změně současného

stavu umístění stavby domu č.p. 51 vzhledem ke společné hranici pozemku. Proti stavebnímu povolení se žalobci odvolali; jejich odvolání však okresní úřad zamítl a napadené rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. V odůvodnění mj. uvedl, že podle informací, které získal od Katastrálního úřadu Plzeň-sever, je stavba, která je na cizím pozemku zanedbatelnou výměrou do 1 m², považována za stavbu na pozemku vlastním. O žalobě proti rozhodnutí okresního úřadu rozhodl krajský soud, jak bylo uvedeno výše.

Podle § 54 stavebního zákona lze stavby, jejich změny a udržovací práce na nich provádět jen podle stavebního povolení nebo na základě ohlášení stavebnímu úřadu. Podle § 55 odst. 1 stavebního zákona se stavební povolení vyžaduje, pokud tento zákon a prováděcí předpisy k němu nebo zvláštní předpisy nestanoví jinak, u staveb všeho druhu bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání; stavební povolení se vyžaduje též u změn dokončených staveb. Podle § 58 odst. 2 stavebního zákona musí stavebník v žádosti o stavební povolení prokázat, že je vlastníkem pozemku nebo stavby anebo že má k pozemku či stavbě jiné právo, které jej opravňuje zřídit na pozemku požadovanou stavbu, provést změnu stavby anebo udržovací práce na ní. Podle § 139b odst. 3 stavebního zákona se změnami dokončených staveb rozumí a) nástavby, jimiž se stavby zvyšují, b) přístavby, jimiž se stavby půdorysně rozšiřují a které jsou vzájemně provozně propojeny s dosavadní stavbou, a c) stavební úpravy, při nichž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby.

Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek Krajského soudu v Plzni v rozsahu důvodů v kasační stížnosti tvrzených a dospěl k závěru, že tato není důvodná.

Stěžovatel napadá rozhodnutí krajského soudu z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem. V případě povolených stavebních úprav a přístavby totiž podle něj nejde o výstavbu na cizím pozemku; u stavebních úprav se pak jedná pouze o vnitřní úpravy stávající nemovitosti a jejich provedením žádným způsobem nedojde k zásahu do vlastnického práva žalobců.

Nejvyšší správní soud má předně za prokázané, že dům č.p. 51, jehož se má změna stavby týkat, stojí od svého vybudování ve dvacátých letech 20. století malou částí na pozemku žalobců. Tuto skutečnost tvrdí žalobci, potvrzuje ji stavební úřad ve svém prvoinstančním rozhodnutí s odkazem na vytyčení hranic geodetickou firmou a vytyčovací náčrt, jenž je založen ve správním spisu. Stavebním povolením byla ve vztahu ke stávající budově ve vlastnictví stavebníků povolena přístavba verandy; stavební úpravy v podkroví, spočívající v rozšíření bytu o obývací pokoj s kuchyňským koutem a spížní skříní; změna umístění zařizovacích předmětů koupelny a WC a úprava krovu, snížení hřebene střechy o 80 cm, změna tvaru střechy, kdy do dvora má být střecha sedlová, do ulice mansardová. Ze žádosti o vydání stavebního povolení, jakož i z projektové dokumentace stavby, která je její přílohou, vyplývá, že účelem stavby je rozšíření bytu na celou půdorysnou plochu stávající budovy, zahrnující změnu tvaru a sklonu střechy, již dojde ke zvýšení části objektu. Změna stavby, v jejímž důsledku dojde ke zvýšení obvodových zdí cca o 1,5 m tak sice není nástavbou ve smyslu ust. § 139b odst. 3 písm. a) stavebního zákona, nicméně tvrzení, že se v daném případě jedná pouze o vnitřní úpravy nemovitosti, jimiž nedojde k žádnému zásahu do vlastnického práva žalobců, přesto přisvědčit nelze. Uvedené úpravy se totiž týkají také té části stavby, již nemovitost stavebníků zasahuje na pozemek žalobců, a stávající situaci je tudíž třeba posoudit jako trvající zásah do vlastnických práv žalobců, který by v důsledku plánované změny stavby vedl k jeho dalšímu umocnění.

K námitce stěžovatele, že přístavba není umístována na pozemek žalobců, nýbrž na pozemek stavebníka a vlastníka pozemku parc. č. 55 Nejvyšší správní soud uvádí, že žalobci nedostatek práv stavebníka k pozemku parc. č. 55 nenamítali. Jejich námitka se v tomto ohledu týkala vzdálenosti „nástavby“ (nikoli přístavby) od vzájemné hranice pozemků. Uvedený žalobní bod byl však krajským soudem posouzen jako nedůvodný a není proto na místě zabývat se jím v řízení o podané kasační stížnosti.

Stěžovatel má dále za to, že právní názor krajského soudu je v rozporu s ústavně chráněným vlastnickým právem a jeho aplikací by došlo k porušení vlastnického práva stavebníků k jejich nemovitosti. Zde Nejvyšší správní soud připomíná, že od roku 1992 platí v právním řádu České republiky opět princip jednotnosti vlastnického práva, tzn. že všichni vlastníci mají stejná práva a povinnosti a poskytuje se jim stejná právní ochrana (§ 124 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník). Naprosto stejným vlastnickým právem, jakým disponují stavebníci ke své nemovitosti, proto disponují žalobci ke svému pozemku. Záměrem žalobců, jak vyplývá z jejich podání, pak nebylo omezovat stavebníky ve výkonu jejich vlastnických práv ke stavbě, nýbrž zabránit další intenzifikaci trvajícího zásahu do jejich vlastnického práva k pozemku ze strany stavebníků, ke které by nutně realizací plánované změny stavby došlo.

Dále stěžovatel namítá nesprávný výklad § 58 odst. 2 stavebního zákona krajským soudem a dovozuje, že z pohledu tohoto ustanovení postačilo, aby stavebník v souvislosti se žádostí o stavební povolení prokázal vlastnictví či jiné právo ke stavbě, a nikoli též k pozemku, resp. pozemkům, na nichž stavba, které se má povolovaná změna týkat, stojí.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stavebníci nedoložili k pozemku žalobců, na kterém stojí část budovy, již se má změna stavby týkat, doklad, kterým by prokázali, že mají k pozemku žalobců jiné právo, které je opravňuje provést změnu stavby. Podle § 58 odst. 2 ve spojení s § 55 a § 139b odst. 3 stavebního zákona přitom musí stavebník při žádosti o stavební povolení ke změně stavby prokázat, že je vlastníkem pozemku nebo stavby anebo že má k pozemku či stavbě jiné právo, které jej opravňuje změnu stavby provést. V citovaném ustanovení jsou pojmy pozemek a stavba spojeny spojkami „nebo“ a „či“ bez použití čárky, z čehož lze gramatickým výkladem dovodit, že byly použity ve významu slučovacím, a nikoli vylučovacím, jak argumentuje stěžovatel. Závěr stěžovatele, že stojí-li stavba na cizím pozemku, dostačuje k její změně vlastnické právo stavebníka ke stavbě, je proto třeba odmítnout jako chybný, neboť postrádá oporu v zákoně. Z formulace citovaného ustanovení pouze vyplývá, že zatímco v případě zřízení stavby je možné prokazovat vlastnictví pouze k pozemku, v případě změny stavby, resp. udržovacích prací na ní je třeba, aby stavebník prokázal vlastnické či jiné právo jak k pozemku, tak i ke stavbě.

Jak ostatně Nejvyšší správní soud upozornil ve svém dřívějším rozhodnutí č. j. 7 As 12/2004 – 47 ze dne 13. 12. 2004, ke stejnému závěru vede i výklad „e ratione legis“, tj. podle předpokládaného úmyslu či záměru zákonodárce, jakož i výklad pomocí logického argumentu redukce ad absurdum. Pokud jde o první výkladovou metodu (která však může sloužit pouze jako pomocný nástroj a její výsledky je třeba konfrontovat s výkladem provedeným jinými interpretačními metodami), poukazuje Nejvyšší správní soud na důvodovou zprávu k zákonu č. 83/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje stavební zákon, podle níž se změnou § 58 stavebního zákona aktualizuje a zpřesňuje požadavek na stavebníka tak, aby stavebnímu úřadu prokázal, že je vlastníkem pozemku či stavby, anebo má k pozemku či stavbě jiné právo opravňující jej zřídit navrhovanou stavbu. Pomocí posléze

jmenované výkladové metody by pak bylo možno dovodit absurdní závěr, že stojí-li na pozemku stavba cizího vlastníka, lze bez ohledu na vlastníka pozemku provádět na této stavbě jakékoliv nástavby, jimiž se stavby zvyšují a stavební úpravy, při nichž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby. Jiným absurdním důsledkem aplikace stěžovatelova výkladu předmětného ustanovení by v dané věci naopak mohla být žádost žalobců o povolení stavebních úprav na části nemovitosti stavebníků, zasahující na jejich pozemek, doložená jejich právem k tomuto pozemku. Dle stěžovatelova výkladu by bylo na místě takové žádosti vyhovět.

Na popsanych závěrech pak nemůže nic změnit ani fakt, že stavba v daném případě zasahuje na pozemek žalobců „jen zanedbatelnou částí“, neboť jakékoli zohledňování tohoto typu zcela postrádá zákonný podklad. Akceptace uvedeného názoru by navíc nutně vedla k dalším otázkám, jako např. jak velkou část pozemku by ještě bylo lze hodnotit jako zanedbatelnou, a tudíž nerozhodnou (a cizí stavbu na ní jako nepředstavující zásah do vlastnických práv majitele pozemku), resp. řečeno naopak jak velká by tato část pozemku musela být, aby cizí stavba na ní byla již z hlediska zásahu do vlastnických práv relevantní.

Ani odkaz stěžovatele na rozsudek Okresního soudu Plzeň-sever č. j. 5C 1/2003 - 99 ze dne 13. 8. 2003 nakonec není případný, neboť se nijak nedotýká pozemku, na který svou částí zasahuje nemovitost stavebníka a který zůstává i nadále ve vlastnictví žalobců.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal naplnění důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou. Vzhledem k rozhodnutí ve věci samé Nejvyšší správní soud již samostatně nerozhodoval o žádosti stěžovatele o přiznání odkladného účinku jeho kasační stížnosti.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobci měli ve věci úspěch, prokazatelné náklady řízení o kasační stížnosti jim však nevznikly. Soud jim proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Osobě zúčastněné na řízení nebyly soudem uloženy žádné povinnosti, v souvislosti s nimiž by jí mohly vzniknout náklady, na jejichž náhradu by jí náleželo právo (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. března 2006

JUDr. Jaroslav Vlašín,
předseda senátu

