



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **Z. S.**, zastoupená Mgr. Marianem Francem, advokátem se sídlem Škroupova 10, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) L. M.** a **II) T. M.**, oba zastoupeni Mgr. Zdeňkem Honzíkem, advokátem se sídlem Rooseveltova 16, Plzeň, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 10. 2015, č. j. RR/3880/15, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 1. 2017, č. j. 30A 2/2016 – 54,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalovaného **se zamítá.**
- II.** Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodnutí krajského soudu

[1] Rozsudkem ze dne 31. 1. 2017, č. j. 30A 2/2016 – 54, zrušil Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 10. 2015, č. j. RR/3880/15,

kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Nýřany (dále jen „stavební úřad“) ze dne 22. 7. 2015, č. j. OV-Mrá/18920/2015, jímž stavební úřad ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), žalobkyni nařídil odstranění střešního okna v podkroví domu č. p. X v T.

[2] V odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud předně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 61/2013 – 50, ve kterém byla řešena právní otázka nařízení odstranění stavby v podílovém spoluvlastnictví více osob. Přitom krajský soud konstatoval, že zde uvedené závěry Nejvyššího správního soudu jsou bezpochyby aplikovatelné také na právě posuzovanou věc.

[3] Dále krajský soud uvedl, že jelikož řízení o nařízení odstranění stavby nebylo pravomocně skončeno přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 350/2012 Sb., bylo nutno je dokončit podle stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012. Ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) tohoto znění stavebního zákona a jeho interpretace ve výše uvedeném rozsudku Nejvyššího správního soudu měl tedy stavební úřad naříditi odstranění stavby (stavební úpravy) všem spoluvlastníkům stavby nebo (v případě souhlasu všech spoluvlastníků) jiné osobě. „*Jinou osobou*“ tu mohl (za podmínky souhlasu všech spoluvlastníků stavby) být prakticky kdokoliv, tedy např. stavebník či stavebníci [§ 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona] nebo jeden či někteří ze spoluvlastníků. V řízeních o nařízení odstranění stavby, která nebyla pravomocně skončena do 31. 12. 2012, tak bylo ohledně vymezení okruhu účastníků řízení nutno vycházet z obecných ustanovení správního řádu. K doplnění tohoto okruhu do stavebního zákona bylo v těchto řízeních možno přihlížet toliko pomocně. Ve stavebním zákoně pak byli účastníci řízení o nařízení odstranění stavby speciálně vymezeni až od 1. 1. 2013 [§ 129 odst. 10 ve spojení s § 27 odst. 3 věty první a části věty druhé za středníkem zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)].

[4] K časovému aspektu věci poté krajský soud vyslovil, že rozhodným měl být stav v době rozhodování žalovaného (tj. odvolacího správního orgánu). Povinnost odstranit stavbu (stavební úpravu) bylo tedy možné uložit pouze těm, kteří v oné době byli spoluvlastníky stavby nebo kteří k tomu byli určeni v oné době účinným souhlasným prohlášením spoluvlastníků (a patrně i souhlasem sebe sama). V rozporu s tím odvolací správní orgán žalobkyni avizovanou změnu okruhu podílových spoluvlastníků sporované stavby (stavební úpravy) v době svého rozhodování neproověřil, a tudíž nezohlednil.

[5] Z důvodu, že správní orgány v daném řízení výše uvedených pravidel nedbaly, zatížily podle krajského soudu svá rozhodnutí i postup, který jim předcházel, nezákonností a vadami řízení. Pro úplnost pak krajský soud dodal, že případné spory mezi spoluvlastníky, resp. náhradu škody, by bylo nutno řešit podle předpisů občanského práva.

[6] Závěrem krajský soud doplnil, že žalobkyně podanou žalobou napadla rozhodnutí žalovaného jak co do výroku o zamítnutí svého odvolání a potvrzení odvoláním napadeného rozhodnutí, tak i do výroku o zamítnutí odvolání osoby zúčastněné na řízení II) pro nepřípustnost. Žalobkyně tvrdila a krajský soud akceptoval, že byla na svých právech zkrácena výrokem I. napadeného rozhodnutí, avšak již netvrdila a v průběhu

pokračování

řízení nebylo shledáno, že by její právní sféra hmotná či procesní byla dotčena též výrokem II. napadeného rozhodnutí. Jelikož výše uvedené nezákonnosti a vady řízení vykazoval již postup a rozhodnutí stavebního úřadu, krajský soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i rozhodnutí tohoto orgánu. Specifikum dané situace tedy spočívalo v tom, že žaloba byla podle krajského soudu důvodná jen ve vztahu k výroku I. napadeného rozhodnutí. Krajskému soudu se nabízelo řešení, aby napadené rozhodnutí zrušil toliko ve vztahu k výroku I., kdežto ve vztahu k výroku II. napadeného rozhodnutí by žalobu jako nedůvodnou zamítl. To by ovšem nastolilo nežádoucí stav právní nejistoty, a proto krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil v celém rozsahu.

II. Kasační stížnost žalovaného

[7] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) proti tomuto rozsudku podal v zákonné lhůtě kasační stížnost opřenou o § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[8] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že pokud by krajský soud postupoval v souladu se zásadou, že pro posouzení věci je rozhodný stav v době rozhodování odvolacího správního orgánu, musel by dojít k závěru, že stěžovatel rozhodl správně, když odstranění střešního okna nařídil právě žalobkyni. Dále stěžovatel poukázal na to, že v době vydání napadeného rozhodnutí byl již pravomocný rozsudek Okresního soudu Plzeň – sever ze dne 14. 12. 2014, č. j. 8 C 30/2011 – 316, o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví, na jehož základě byli spoluvlastníky rodinného domu č. p. X a pozemku p. č. X v k. ú. T. už jen osoby zúčastněné na řízení I) a II). Žalobkyně tedy již nebyla spoluvlastníkem výše uvedených nemovitostí. V době vydání napadeného rozhodnutí však tato skutečnost stěžovateli známa nebyla, neboť vklad do katastru nemovitostí byl proveden až dne 12. 11. 2015, avšak ke změně spoluvlastnických vztahů došlo již právní mocí shora uvedeného rozsudku (tj. dne 9. 10. 2015).

[9] Stěžovatel proto trval na tom, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, podle kterého bylo řízení o odstranění stavby vedeno a nařízeno jiné osobě (žalobkyni, která stavební úpravu provedla) se souhlasem vlastníků stavby [osob zúčastněných na řízení I) a II)], kteří tento souhlas vyjádřili tím, že žalobkyni nedali souhlas k dodatečnému povolení stavební úpravy a v řízení o dodatečném povolení stavební úpravy i v řízení o nařízení jejího odstranění vyžadovali, aby žalobkyně předmětné střešní okno odstranila.

[10] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Předmětem nyní řešeného případu je otázka, zda napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012.

[13] Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, *stavební úřad nařídí vlastníku stavby, popřípadě s jeho souhlasem jiné osobě, odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním.*

[14] Podle čl. II bodu 14 zákona č. 350/2012 Sb., kterým byl s účinností od 1. 1. 2013 změněn stavební zákon, *se správní řízení, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí podle dosavadních právních předpisů.*

[15] Stavební úřad tak má povinnost v případě nepovolené stavby naříditi její odstranění. Odstranění stavby se nařizuje vlastníku stavby. V případech, kdy stavbu bez příslušného povolení podle stavebního zákona provedla jiná osoba, která není vlastníkem stavby, umožňoval stavební zákon v rozhodném znění naříditi odstranění takových změn přímo této osobě, ale vždy jen se souhlasem vlastníka stavby. Jinou osobou se v zákoně rozuměl např. nájemce nebo stavebník, který byl odlišný od vlastníka stavby.

[16] V dané věci se však jednalo o případ, kdy bylo žalobkyni nařízeno odstranění stavby (resp. stavební úpravy) v podílovém spoluvlastnictví více osob. K tomu pak Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 61/2013 – 50, v němž konstatoval, že „nemohl přehlédnout, že stavební úřad, žalovaný i soud vychází z premisy, že stavební úpravy nařízené k odstranění byly provedeny na části společné štítové zdi domů č. p. X a č. p. X, a že jde o zeď ve společném vlastnictví všech spoluvlastníků uvedených dvou nemovitostí. K právu provést stavební úpravu (změnu) na společné štítové zdi byl tak nutný souhlas všech spoluvlastníků, stejně tak se nařídí odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) nového stavebního zákona „vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem jiné osobě ...“ (resp. „stavebníkovi stavby“ dle znění s účinností od 1. 1. 2013). Stěžovatelé v průběhu řízení na úpravu spoluvlastnických vztahů s odvoláním na ustanovení občanského zákoníku upozornili. (...) Stavební úřad nařídil odstranění stavby toliko stěžovatelům (stavebníkům) a p. N., aniž by základní otázku, zda jde skutečně (stavebně technicky) o jednu zeď, řešil a aniž by popřel spoluvlastnictví k této zdi všech. V odůvodnění rozhodnutí toliko uvedl, že odstranění nařizuje spoluvlastníkům domu č. p. X a ne dalším spoluvlastníkům štítové zdi, protože byla stavba provedena v rozporu se stavebním povolením na stavební úpravy domu č. p. X. Stavebníky této stavební úpravy byli jen stěžovatelé, nikoli p. N., který s úpravou souhlasil, resp. nesouhlasil s nařízením jejího odstranění. Stavební úřad si však nemůže vybrat jen některé ze spoluvlastníků, ale buď musí naříditi odstranění stavby všem spoluvlastníkům, nebo jiné osobě (stavebníku) za souhlasu vlastníka resp. všech spoluvlastníků. V případě sporu mezi spoluvlastníky o nakládání s věcí (součástí věci) musí spor ponechat soudu.“

[17] Shora citované závěry jsou podle Nejvyššího správního soudu aplikovatelné také na právě posuzovaný případ.

[18] Stavební úřad v nyní projednávané věci nařídil odstranění stavby (resp. stavební úpravy) podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona (ve znění účinném do 31. 12. 2012) toliko žalobkyni, přestože mu tato v námitkách ze dne 20. 7. 2015 výslovně sdělila, že

pokračování

„stále probíhá pravomocně neukončené soudní řízení vedené před Okresním soudem Plzeň – sever (sp. zn. 8 C 30/2011), o zrušení podílového spoluvlastnictví na nemovitosti v k. ú. T., T. k. č. p. X. Tato skutečnost je zřejmá i z aktuálního výpisu z KN.“ Tuto námitku stavební úřad ve svém rozhodnutí ze dne 22. 7. 2015, č. j. OV-Mrá/18920/2015, vypořádal tak, že *„v současné době se spoluvlastnické podíly k nemovitosti č. p. X v T. nezměnily. Vlastník (stavebník) nepovolených stavebních úprav je stále stejný. Většinový spoluvlastníci požadují odstranění nepovoleně osazeného střešního okna. Vyřešení majetkoprávních vztahů a získání souhlasů s provedenými stavebními úpravami bylo součástí řízení o dodatečném povolení stavby.“* Rozhodnutím stěžovatele ze dne 21. 10. 2015, č. j. RR/3880/15, bylo následně zamítnuto podané odvolání žalobkyně a potvrzeno shora uvedené rozhodnutí stavebního úřadu.

[19] V tomto kontextu je nutné poukázat na to, že *„okamžik rozhodování správního orgánu je třeba chápat jako vydání rozhodnutí, kdy rozhodnutí nabývá tzv. platnosti a správní orgán je jím nadále vázán. Nemusí být ani tak určující, kdy a za jakého skutkového a právního stavu bylo zahájeno řízení před správním orgánem, nýbrž důležitá je podoba (stav) právní úpravy a zjištěný stav věci v době, kdy rozhodoval správní orgán, a to správní orgán v posledním stupni, jehož rozhodnutím se celé řízení (pravomocně) ukončuje.“* (viz Potěšil L., Šimíček V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, 676 s.). Řízení před správními orgány totiž obecně tvoří jeden procesní celek, jak ostatně již správně uvedl krajský soud v napadeném rozsudku (k tomu srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, rozsudek ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 - 80, či rozsudek ze dne 26. 3. 2008, č. j. 9 As 64/2007 - 98).

[20] Podstatnou pak byla v daném případě skutečnost, že rozsudkem Okresního soudu Plzeň - sever ze dne 11. 12. 2014, č. j. 8 C 30/2011 - 316, v právní moci ke dni 9. 10. 2015, bylo zrušeno a vypořádáno podílové spoluvlastnictví k předmětným nemovitostem tak, že spoluvlastníky nadále byly již jen osoby zúčastněné na řízení I) a II). Žalobkyně tedy před samotným vydáním rozhodnutí stěžovatele pozbyla k těmto nemovitostem vlastnická práva. Stěžovatel však postupoval v rozporu s výše citovanou judikaturou a dotčenou právní úpravou, když avizovanou a následně též uskutečněnou změnu okruhu podílových spoluvlastníků předmětné stavby (resp. stavení úpravy) v době svého rozhodování nikterak neproověřil a nerefletoval (viz odůvodnění napadeného rozhodnutí ze dne 21. 10. 2015, č. j. RR/3880/15). Povinnost odstranit stavbu (resp. stavební úpravu) přitom bylo možné uložit pouze těm, kteří v rozhodné době byli spoluvlastníky dotčené nemovitosti nebo kteří k tomu byli určeni v rozhodné době účinným souhlasným prohlášením spoluvlastníků. Bylo tedy nanejvýš nutné, aby se stěžovatel zabýval otázkou vlastnictví předmětné nemovitosti, resp. aby postavil najisto, kdo je vlastníkem (spoluvlastníkem) stavby, a to právě v době vydání napadeného rozhodnutí.

[21] Nejvyšší správní soud závěrem opětovně zdůrazňuje, že stavební úřad v rámci svého postupu ve věci, jenž byl následně aprobevován také stěžovatelem, nebyl oprávněn k tomu, aby si vybral jen některého ze spoluvlastníků nemovitosti. Buď musel nařídít odstranění stavby všem spoluvlastníkům, nebo jiné osobě (např. stavebníku) za souhlasu všech spoluvlastníků, jak vyplývá ze závěrů vyslovených ve shora citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 61/2013 - 50. V případě sporu mezi spoluvlastníky o nakládání s věcí (součástí věci) pak musel spor ponechat soudu

v rámci občanskoprávního řízení. Dovožovat souhlas spoluvlastníků implicitně z jejich jednání v souvislosti s řízením o odstranění stavby pak sice není *a priori* vyloučeno, předpokladem takového implicitního souhlasu však je jeho dostatečná určitost, jednoznačnost, nepochybnost a nepodmíněnost, a především jistota o tom, kdo je v rozhodný okamžik vlastníkem. V daném případě nic takového nebylo naplněno. Naopak, situace vyžadovala nejprve důkladné vyjasnění, kdo je ke dni rozhodnutí správního orgánu vlastník (spoluvlastníci) odstraňované stavby (příčemž okno za běžných okolností nemůže být ve vlastnictví pouze některého ze spoluvlastníků). Teprve poté bylo třeba řešit otázku, zda odstranění stavby má být uloženo vlastníkovi, anebo se souhlasem vlastníka (spoluvlastníků) jen některému ze spoluvlastníků či jiné osobě.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[23] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žalobkyni náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a žalobkyni žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

[24] Osoby zúčastněné na řízení nemají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim vznikly náklady a není dán ani důvod zvláštního zřetele hodný pro přiznání jiných nákladů řízení.

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

V Brně dne 29. června 2017

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu