



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **J. Š.**, zastoupeného JUDr. Marcelou Osladilovou, advokátkou, sídlem Tylova 6, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, **za účasti:** Společenství vlastníků jednotek pro dům Dřevnická 4128, 4129, 4130, 4131, 4132 a 4133, sídlem Dřevnická 4131, Zlín-Přiluky, zastoupeného Mgr. Lukášem Duchátkem, advokátem, sídlem Bratří Jaroňků 4079, Zlín, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 2. 2019, č. j. KUZL 10298/2019, sp. zn. KUSP 79410/2018 ÚP-Mor, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 5. 2020, č. j. 62 A 70/2019 - 99,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 5. 2020, č. j. 62 A 70/2019 - 99, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Společenství vlastníků (osoba zúčastněná na řízení před správními soudy) dne 11. 5. 2018 požádalo o stavební povolení na instalaci šesti osobních výtahů v bytových domech, které spravuje. V rámci stavebního řízení po výzvě předložilo i zápis ze zasedání shromáždění (svého nejvyššího orgánu), které se konalo dne 25. 6. 2018. Podle zápisu se shromáždění usneslo na schválení výstavby výtahů pro účel vyřízení stavebního povolení. Žalobce a někteří další vlastníci bytových jednotek namítli ve stavebním řízení neplatnost tohoto rozhodnutí, žalobce se nadto domáhal vyslovení jeho neplatnosti u civilních soudů.

[2] Magistrát města Zlína rozhodnutím ze dne 10. 9. 2018 vydal stavební povolení. Uvedl, že dle § 184a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

(stavební zákon), ve znění účinném od 1. 1. 2018, bylo nezbytné doložit k žádosti o stavební povolení souhlas společenství vlastníků. Tím se rozumí souhlas udělený osobou jednající za tuto právnickou osobu, v posuzované věci tedy předsedou společenství vlastníků. Posuzovat nad rámec toho právní vztahy uvnitř společenství vlastníků či otázku platnosti rozhodnutí shromáždění stavebním úřadům nepřísluší.

[3] Žalovaný napadeným rozhodnutím ze dne 21. 2. 2019 zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí magistrátu. Ztotožnil se s názorem magistrátu, že společenství vlastníků podalo řádnou žádost o stavební povolení a že stavební úřady nemohou posuzovat platnost rozhodnutí shromáždění. Dále žalovaný poukázal na to, že civilní soudy dosud nerozhodly o žalobě na vyslovení neplatnosti rozhodnutí shromáždění. Vrchním soudem v Olomouci bylo pouze změněno rozhodnutí Krajského soudu v Brně a zamítnut návrh žalobce na nařízení předběžného opatření, které by dočasně zakazovalo společenství vlastníků jednat dle napadeného rozhodnutí shromáždění.

[4] Krajský soud v Brně napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného jako nezákonné a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 184a stavebního zákona je k žádosti o stavební povolení, jde-li o změnu dokončené stavby v bytovém spoluvlastnictví, nezbytné připojit souhlas společenství vlastníků. Podle krajského soudu jsou stavební úřady povinny posuzovat zákonnost tohoto souhlasu, a to i bez námítky, obdobně jako posuzují „zákonnost a platnost územního rozhodnutí, závazných stanovisek, stanovisek vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury či soulad projektové dokumentace s právním řádem“. V posuzovaném případě byl souhlas společenství vlastníků reprezentován rozhodnutím shromáždění, a povinností stavebního úřadu tudíž bylo posoudit jeho zákonnost a platnost. Měl-li stavební úřad za to, že není k posouzení této otázky kompetentní, bylo namíste postupovat dle § 57 správního řádu (tedy vyzvat účastníka k zahájení řízení před příslušným orgánem veřejné moci a přerušit správní řízení). Ani takto však stavební úřad nepostupoval, přestože mu dokonce bylo známo, že platnost rozhodnutí shromáždění je předmětem probíhajícího řízení před civilními soudy. Opačný závěr, že stavební úřad nemůže posuzovat zákonnost rozhodnutí shromáždění a současně nemá ani povinnost postupovat podle § 57 správního řádu, by byl v rozporu se smyslem ustanovení stavebního zákona. Společenství vlastníků totiž „reprezentuje vůli jednotlivých spoluvlastníků nemovitosti“. Pokud by stavební úřady rezignovaly na posouzení zákonnosti souhlasu společenství vlastníků, tato forma projevu vůle by „byla devalvována toliko na formální dokument, což jistě nebylo úmyslem zákonodárce“.

II. Kasační stížnosti a průběh řízení o nich

[5] Proti rozsudku krajského soudu podali kasační stížnosti žalovaný a osoba zúčastněná na řízení (společenství vlastníků).

[6] Žalovaný namítá, že nemá povinnost posuzovat platnost rozhodnutí shromáždění jako nejvyššího orgánu společenství vlastníků a tato otázka ani nespadá do jeho působnosti. Rozhodnutí shromáždění je toliko podkladem pro souhlas společenství vlastníků dle § 184a stavebního zákona. Disponuje-li stavebník tímto souhlasem, otázka platnosti podkladového rozhodnutí shromáždění není ve stavebním řízení předběžnou otázkou ve smyslu § 57 správního řádu, a proto k postupu dle tohoto ustanovení není důvod ani tehdy, vede-li se u civilních soudů spor o platnost daného rozhodnutí. Přehlasovaný

pokračování

vlastník brojící proti rozhodnutí shromáždění má v rámci civilního práva k dispozici nástroje, jejichž pomocí může zabránit společenství vlastníků v tom, aby dle sporného rozhodnutí postupovalo, a to i kdyby již společenství vlastníků disponovalo pravomocným veřejnoprávním povolením stavby.

[7] Dále žalovaný označuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný. Krajský soud totiž podle žalovaného nevyložil, zda existuje důvodná pochybnost o platnosti rozhodnutí shromáždění a podle jakých předpisů má být jeho platnost posuzována. V době vydání rozsudku přitom již v rámci civilního řízení bylo Vrchním soudem v Olomouci zrušeno rozhodnutí Krajského soudu v Brně, jímž byla vyslovena neplatnost rozhodnutí shromáždění. Žalovaný namítá, že správní orgány nemají jak definovat překážku, která jim brání pokračovat v řízení, neexistuje-li pravomocné rozhodnutí civilního soudu o neplatnosti rozhodnutí shromáždění.

[8] Osoba zúčastněná na řízení namítá, že správní orgány nemohou přezkoumávat platnost rozhodnutí shromáždění jako nejvyššího orgánu společenství vlastníků, neboť rozhodování o neplatnosti takového rozhodnutí je podle § 1209 občanského zákoníku výlučně v pravomoci civilních soudů. Souhlasem společenství vlastníků podle § 184a stavebního zákona se rozumí souhlas statutárního orgánu společenství vlastníků, v posuzovaném případě tedy jeho předsedy. I když bylo správním orgánům v posuzované věci předloženo i rozhodnutí shromáždění, došlo k tomu nad rámec zákonných požadavků a nelze z toho dovozovat oprávnění správních orgánů k přezkumu platnosti rozhodnutí. Přezkoumávání platnosti rozhodnutí shromáždění v civilním řízení i ve správním řízení by vedlo k absurdním situacím a roztržštěnosti řízení. Stavební povolení, o jehož vydání správní orgány rozhodovaly, je výlučně veřejnoprávní rozhodnutí, a je na konkrétním dotčeném subjektu – v posuzovaném případě tedy na osobě zúčastněné na řízení, aby zajistil, že provádění stavby bude v souladu také se soukromoprávními předpisy.

[9] Dále osoba zúčastněná na řízení namítá, že krajský soud rozhodl bez nařízení jednání, aniž k tomu byly splněny podmínky. Zruší-li krajský soud rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost dle § 78 odst. 1 s. ř. s., jako se stalo i v posuzované věci, musí s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasit účastníci řízení. Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 34 odst. 3 s. ř. s. právo být vyrozuměny o nařízeném jednání a žádat, aby jim při jednání bylo uděleno slovo; právo být informován o nařízeném jednání je dle osoby zúčastněné na řízení zakotveno i v „§ 41 odst. 1 s. ř. s.“ (pozn.: míněn patrně § 51 odst. 1 s. ř. s.). Z těchto ustanovení plyne, že i osoba zúčastněná na řízení musí s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasit, neboť se v takovém případě vzdává zejména práva účasti na jednání a práva na udělení slova, jež jsou v těchto ustanoveních zakotvena. Opačný výklad, podle něhož možnost nenařídít jednání závisí toliko na souhlasu účastníků řízení, zkracuje práva osob zúčastněných na řízení a porušuje základní právo na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Krajský soud tedy pochybil, když ve věci nenařídil jednání, aniž si vyžádal stanovisko osoby zúčastněné na řízení. Osoba zúčastněná na řízení tak mimo jiné nemohla před krajským soudem namítnout, že v civilním řízení vydané usnesení krajského soudu ze dne 16. 4. 2019 o neplatnosti rozhodnutí shromáždění bylo zrušeno usnesením vrchního soudu ze dne 14. 8. 2019 a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Žalobce se ve vyjádření ke kasačním stížnostem ztotožnil s rozsudkem krajského soudu, který pokládá za věcně správný a srozumitelný. Pokud se žalovaný domníval, že není kompetentní řešit otázku platnosti rozhodnutí shromáždění, měl dle § 64

správního řádu přerušit řízení a vyčkat pravomocného rozhodnutí civilního soudů o této otázce. Žalovaný přitom věděl, že ve věci je veden civilní spor. Krajský soud dle žalobce rozhodl ve věci bez nařízení jednání v souladu se zákonem, neboť dle § 51 odst. 1 s. ř. s. je k takovému postupu nezbytný pouze souhlas účastníků řízení, a nikoliv i osob zúčastněných na řízení.

[11] Osoba zúčastněná na řízení v replice uvedla, že § 184a stavebního zákona na posuzovanou věc nedopadá. Souhlas společenství vlastníků je totiž tímto ustanovením vyžadován jen v případech, kdy je žadatelem o stavební povolení vlastník jednotky, a nikoliv v případech, kdy je žadatelem přímo společenství vlastníků. I kdyby se Nejvyšší správní soud neztotožnil s touto argumentací, souhlas ve smyslu citovaného ustanovení by uděloval toliko statutární orgán společenství vlastníků. Pochybení při jednání statutárního orgánu společenství vlastníků je pak výlučně vnitřní věcí této právnické osoby. Dále se v replice uvádí, že osoby zúčastněné na řízení se mohou spoléhat na to, že při jednání budou moci ve věci činit úkony. Je proto třeba je alespoň informovat o tom, že jednání nařízeno nebude, aby vůbec dostaly příležitost přednést své argumenty. Osoba zúčastněná na řízení poukazuje na to, že v posuzované věci bylo krajským soudem nařízeno a posléze odvoláno jednání dne 8. 10. 2020.

[12] Replika osoby zúčastněné na řízení byla zaslána žalovanému i žalobci na vědomí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasačních stížností hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnosti mají požadované náležitosti, byly podány včas a osobami oprávněnými, a jsou tedy projednatelné.

[14] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasačních stížností a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnosti jsou důvodné.

[15] Námitka žalovaného, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, opodstatněná není. Krajský soud v napadeném rozhodnutí srozumitelně vyložil, jaký akt podle něho představuje souhlas společenství vlastníků a proč pokládá za nezbytné, aby se správní orgány vypořádaly s jeho zákonností a platností. Podrobnější instrukce pro vlastní posuzování souhlasu v dalším řízení krajský soud nebyl povinen dávat. Jinou otázkou je, zda jsou závěry krajského soudu věcně správné.

[16] Stejně tak je ve světle dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu neopodstatněná námitka osoby zúčastněné na řízení, že krajský soud zatížil řízení vadou, neboť rozhodoval bez nařízení jednání, aniž k tomu měl její souhlas, respektive aniž ji alespoň informoval, že jednání nenařídí. Podle ustálené judikatury platí, že soud může rozhodovat bez nařízení jednání dle § 51 odst. 1 s. ř. s., pokud s tím vysloví souhlas účastníci řízení (nebo má-li se za to, že souhlas udělili, dle § 51 odst. 2 s. ř. s. věty druhé); souhlas osob zúčastněných na řízení se nevyžaduje. Nedojde-li k nařízení jednání, nerealizuje se ani právo osoby zúčastněné na řízení být vyrozuměna o nařízeném jednání a právo, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Z těchto práv nelze dovozovat, že by podmínkou pro rozhodnutí bez jednání byl také souhlas osob zúčastněných na řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2020, č. j. 9 As 139/2020 - 125, č. 4102/2021 Sb. NSS, body 62–63 a 66; rozsudek

pokračování

ze dne 7. 1. 2022, č. j. 5 As 412/2020 - 64, bod 42; rozsudek ze dne 25. 1. 2022, č. j. 10 As 460/2021 - 59, bod 28). Osoba zúčastněná na řízení má nicméně i v případě, že není nařízeno jednání, možnost předložit své námítky a argumenty v písemném vyjádření (§ 34 odst. 3 s. ř. s.) a krajský soud je povinen se s nimi vypořádat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2016, č. j. 1 As 231/2015 - 43, bod 21 a násl. a tam citovaná rozhodnutí).

[17] Nejvyšší správní soud neshledává v posuzované věci důvod se od této judikatury odchýlit. Osoba zúčastněná na řízení měla do okamžiku rozhodnutí krajského soudu dostatečný čas uplatnit svou argumentaci v písemném vyjádření. I když ji krajský soud neinformoval o tom, že jsou dány podmínky pro rozhodnutí věci bez nařízení jednání, mohla tuto skutečnost zjistit nahlédnutím do soudního spisu. Nejvyšší správní soud nadto podotýká, že vzhledem ke způsobu rozhodnutí o kasačních stížnostech bude mít osoba zúčastněná na řízení příležitost svá práva před krajským soudem opětovně hájit, a neplatí tedy, že by již bylo – bez možnosti nápravy v dalším řízení – porušeno některé z práv plynoucích z čl. 36 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[18] Jádrem sporu v posuzované věci jsou otázky, zda mělo společenství vlastníků jako žadatel o stavební povolení doložit ke stavbě ve společných částech bytového domu souhlas (doklad o právu), v jaké formě měl tento souhlas (doklad o právu) případně být vyjádřen a v jakém rozsahu mají stavební úřady přezkoumávat jeho zákonnost (platnost).

III.1 Namísto dokladu o právu nově obecně dostačuje souhlas vlastníka

[19] Na posuzovanou věc se již uplatní stavební zákon ve znění účinném od 1. 1. 2018, tedy ve znění novelizace provedené zákonem č. 225/2017 Sb., neboť žádost o stavební povolení byla podána až po tomto datu. Změny, k nimž touto novelizací došlo, jsou přitom v posuzované věci rozhodné.

[20] Podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017 platilo, že stavebník připojí k žádosti o stavební povolení:

doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření anebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě, pokud nelze tato práva ověřit v katastru nemovitostí dálkovým přístupem, a je-li stavebníkem společenství vlastníků jednotek, také smlouvu o výstavbě nebo rozhodnutí shromáždění vlastníků jednotek přijaté podle zvláštního právního předpisu (dále jen „doklad o právu“).

[21] Podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018 stavebník k žádosti o stavební povolení připojí „souhlas k provedení stavebního záměru podle § 184a [stavebního zákona]“. Podle § 184a odst. 1 a 2 stavebního zákona pak platí:

(1) 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. Není-li žadatel o povolení změny dokončené stavby jejím vlastníkem, dokládá souhlas vlastníka stavby. K žádosti o povolení změny dokončené stavby v bytovém spoluvlastnictví vlastník jednotky dokládá souhlas společenství vlastníků, nebo správce, pokud společenství vlastníků nevzniklo.

(2) Souhlas s navrhovaným stavebním záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentace.

[22] Stavebník, který nemá vlastnické nebo jiné právo zapisované do katastru nemovitostí k pozemku či stavbě, na nichž chce uskutečnit stavební záměr, musel až do 31. 12. 2017 k žádosti o stavební povolení připojit doklad o právu, tedy doložit oprávněnost stavby z hlediska soukromého práva. Od 1. 1. 2018 stavebník v této situaci nepředkládá k žádosti doklad o právu, ale jen souhlas vlastníka pozemku nebo stavby.

[23] Požadavek doložit souhlas vlastníka pozemku nebo stavby se neobjevil ve stavebním zákoně nově. Již od počátku své účinnosti stavební zákon umožňoval, aby žadatel o územní rozhodnutí, který nemá vlastnické právo ani jiný doklad o právu k dotčenému pozemku či stavbě, předložil spolu se žádostí pouze „souhlas jejich vlastníka“ (§ 86 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017). Takto udělený souhlas neměl soukromoprávní účinky a jeho účelem bylo především zajistit, že vlastník bude seznámen se záměrem, o němž bylo vedeno řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2019, č. j. 9 As 310/2017 - 164, bod 91). V územním řízení se tudíž v těchto případech rozhodovalo nezávisle na tom, zda požadovaný záměr bude možné realizovat ze soukromoprávních hledisek.

[24] Tento režim zákonodárce novelizací provedenou již zmiňovaným zákonem č. 225/2017 Sb. rozšířil i na stavební řízení. Nově se totiž ve stanovených případech v územním i stavebním řízení připojuje k žádosti toliko souhlas vlastníka pozemku nebo stavby, a nikoliv doklad o právu (§ 86 odst. 2 písm. a) a § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 184a stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018].

[25] Novelizovanou právní úpravu je třeba vykládat ve shodě s dosavadním judikturním přístupem tak, že souhlas vlastníka pozemku nebo stavby dle § 184a stavebního zákona sám o sobě nemá soukromoprávní účinky v tom smyslu, že by zakládal oprávněnost stavby. V územním a stavebním řízení se v těchto případech rozhoduje o stavebním záměru nezávisle na tom, zda žadatel je z hlediska soukromého práva oprávněn příslušný záměr realizovat. Postačí, že má souhlas vlastníka k příslušné žádosti. Tento výklad ostatně odpovídá účelu novelizace, jak plyne z důvodové zprávy, neboť podle ní nově zavedené dokládání souhlasu vlastníka „zbytečně nezatěžuje stavební úřady ani účastníky řízení složitými civilněprávními otázkami, které nejsou pro působnost stavebních úřadů rozhodné“ (Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013–2017, sněmovní tisk č. 927/0, zvláštní část důvodové zprávy, k bodu 313).

[26] K výkonu práv vyplývajících ze stavebního povolení je pochopitelně i nadále třeba rovněž soukromoprávní titul; nestačí tedy, že je stavba veřejnoprávně povolena, ale musí být oprávněná i z hlediska soukromého práva. Ochranu před povolenou, ale neoprávněnou stavbou nicméně poskytují prostředky soukromého práva a civilní soudy.

[27] Závisí na uvážení zákonodárce, do jaké míry se má ve stavebním řízení zkoumat, zda veřejnoprávně povolovaná stavba bude v případě realizace rovněž stavbou oprávněnou z pohledu soukromoprávního. I před odkazovanou novelizací mohly nastávat situace, v nichž bylo sice na stavbu vydáno stavební povolení, ale k výkonu práv z něj plynoucích scházel soukromoprávní titul (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2016, č. j. 1 As 170/2016 - 41, bod 23). Proti realizaci stavby, která byla sice povolena, ale ze soukromoprávního hlediska neoprávněná, bylo již dříve nutno domáhat se ochrany u civilních soudů. Skutečnost, že zákonodárce pro účely stavebního řízení nově pokládá za dostačující souhlas vlastníka namísto dokladu o právu, nesvědčí o tom, že by novelizovaná právní úprava vykazovala nedostatky; jde o odraz záměru zákonodárce,

pokračování

aby se problematika oprávněnosti stavby v menší míře promítala do průběhu stavebního řízení a aby se řešení této otázky soustředilo do řízení před civilními soudy.

[28] Nejvyšší správní soud pak jen na okraj podotýká, že nevznesení soukromoprávních námitek ve správním řízení o povolení stavby může vést k omezením některých forem soukromoprávní ochrany v případě, mohl-li dotčený subjekt takové námitky ve správním řízení uplatnit (srov. § 1004 odst. 1 občanského zákoníku).

III.2 Na bytové spoluvlastnictví dopadá speciální úprava souhlasu společenství vlastníků

[29] Zákonodárce dále stanovil v § 184a odst. 1 větě třetí stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018 speciální úpravu pro „žádosti o povolení změny dokončené stavby v bytovém spoluvlastnictví“, ke které „vlastník jednotky dokládá souhlas společenství vlastníků, nebo správce, pokud společenství vlastníků nevzniklo“.

[30] Z hlediska věcné působnosti se speciální úprava věty třetí nepochybně vztahuje na stavební záměry ve společných částech domu a pozemku v bytovém spoluvlastnictví. Příkladem takového stavebního záměru je i stavba šesti osobních výtahů ve společných částech bytových domů, o niž jde v posuzované věci. Zabývat se otázkou, zda se dotčená úprava vztahuje i na takové stavební záměry, které by se týkaly výlučně bytové jednotky a nezasahovaly do společných částí, je tak v posuzované věci nadbytečné.

[31] Z hlediska osobní působnosti je ve větě třetí výslovně uveden toliko „vlastník jednotky“, o společenství vlastníků, které žádalo o stavební povolení v posuzovaném případě, se ustanovení nezmiňuje.

[32] Vlastník jednotky by k žádosti o stavební povolení dokládal „souhlas společenství vlastníků“, a pokud by společenství vlastníků nevzniklo, souhlas správce. Jelikož stavební zákon blíže nespecifikuje, kdo bude za společenství vlastníků souhlas udílet, uplatní se obecná úprava jednání za společenství vlastníků jako právnickou osobu.

[33] Jelikož souhlas je udílen pro účely stavebního řízení a nezakládá soukromoprávní oprávněnost stavby, je namístě aplikovat § 30 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 21 odst. 1 občanského soudního řádu upravující jednání jménem právnické osoby ve správním řízení, a nikoliv soukromoprávní úpravu jednání za právnickou osobu (byť by mnohdy její aplikace vedla k obdobným závěrům). Za právnickou osobu tak bude souhlas udílet zpravidla dle § 21 odst. 1 písm. a) občanského soudního řádu „člen statutárního orgánu; tvoří-li statutární orgán více osob, jedná za právnickou osobu předseda statutárního orgánu, popřípadě jeho člen, který tím byl pověřen; je-li předsedou nebo pověřeným členem právnická osoba, jedná vždy fyzická osoba, která je k tomu touto právnickou osobou zmocněna nebo jinak oprávněna“. V případě společenství vlastníků je statutárním orgánem výbor nebo předseda společenství vlastníků, určí-li tak statuty (§ 1205 odst. 1 věta druhá občanského zákoníku). Za společenství vlastníků tudíž bude souhlas udílet pověřený člen výboru nebo předseda.

[34] Takto udělený souhlas společenství vlastníků sám o sobě nezakládá oprávněnost stavebního záměru. To ovšem platí obecně pro jakýkoliv souhlas v režimu § 184a stavebního zákona. Bude na stavebníkovi, aby si vedle stavebního povolení opatřil i soukromoprávní titul k provedení stavby, pro což bude zpravidla nutné opatřit si rozhodnutí shromáždění. Podle § 1208 písm. e) bod 2 občanského zákoníku totiž shromáždění rozhoduje „o opravě nebo údržbě společné části anebo stavební úpravě společné části, která nevyžaduje změnu prohlášení [...]“. Doložení tohoto rozhodnutí

ovšem ve stavebním řízení požadovat nelze. Stavební zákon ostatně vyžadoval, aby k žádosti o stavební povolení bylo přiloženo „rozhodnutí shromáždění vlastníků jednotek“ [§ 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017] jen do novelizace provedené zákonem č. 225/2017 Sb., kterou byl tento požadavek – a obecně povinnost připojovat k žádosti o stavební povolení doklad o právu – zrušen.

[35] Souhlas dle § 184a odst. 2 stavebního zákona je třeba vyznačit „na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentace“. Rovněž toto ustanovení dokládá, že záměrem zákonodárce bylo, aby souhlas za společenství vlastníků udílel pověřený člen výboru nebo předseda; shromáždění by totiž za společenství vlastníků nebylo fakticky schopno souhlas v zákonem požadované formě udělit.

[36] Ochrana vlastnického práva vlastníků jednotek, kteří by s realizací stavebního záměru nesouhlasili, je dostatečně zajištěna prostředky civilního práva. Přistoupí-li stavebník k realizaci stavebního záměru ve společných částech bez potřebného soukromoprávního titulu, a zejména bez rozhodnutí příslušného orgánu společenství vlastníků, mohou se vlastníci jednotek i společenství vlastníků domáhat soudní ochrany proti zásahům do společných částí (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2018, sp. zn. 26 Cdo 287/2018, a rozsudek ze dne 15. 9. 2021, sp. zn. 26 Cdo 1583/2021, týkající se žaloby vlastníka jednotky proti společenství vlastníků v souvislosti se zásahem do společných částí). Proti rozhodnutím orgánů společenství vlastníků, které by stavební záměr schválily, se pak lze bránit návrhy podle § 258 či § 1209 občanského zákoníku, včetně návrhu, aby soud dočasně společenství vlastníků zakázal jednat podle napadeného rozhodnutí.

[37] Novelizovaná úprava umožňuje, aby míra ochrany poskytnutá dotčenému vlastníku jednotky více odpovídala okolnostem případu. To lze dobře ilustrovat na posuzované věci.

[38] Až do 31. 12. 2017 by muselo společenství vlastníků k žádosti o stavební povolení přiložit jako doklad o právu rozhodnutí shromáždění. Otázka jeho platnosti tudíž byla pro stavební řízení relevantní. Do působnosti stavebních úřadů nicméně nespádalo zabývat se námitkou neplatnosti takového rozhodnutí, neboť přezkum rozhodnutí shromáždění náležel a dosud náleží pouze civilním soudům v řízení o návrhu podle § 1209 (či případně § 258) občanského zákoníku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2021, č. j. 9 As 262/2020-30, bod 20; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2021, č. j. 10 As 336/2019 - 46, bod 13; z judikatury Nejvyššího soudu např. již citovaný rozsudek ze dne 30. 10. 2018, sp. zn. 26 Cdo 287/2018). V takovém případě správnímu orgánu nezbylo, než vyzvat účastníka k zahájení řízení u civilního soudu dle § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu a po dobu, po kterou by řízení u civilních soudů probíhalo, stavební řízení přerušit dle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. V posuzované věci, pokud by na ni dopadala dřívější právní úprava, by tedy došlo k pochybení stavebních úřadů, které by však nespočívalo v tom, že měly posoudit platnost rozhodnutí shromáždění, jak dovozoval krajský soud, nýbrž výlučně v tom, že nevyčkaly pravomocného rozhodnutí civilních soudů o žalobě na vyslovení neplatnosti rozhodnutí shromáždění. I kdyby měly obecné soudy za to, že není namístě předběžným opatřením zakázat společenství vlastníků, aby jednalo dle napadeného rozhodnutí, bylo by ve stavebním řízení nutno vyčkat konečného rozhodnutí civilních soudů ve věci samé. Jelikož další postup ve stavebním řízení závisel na tom, zda je rozhodnutí shromáždění jako povinná příloha žádosti platné,

pokračování

do pravomocného rozhodnutí civilních soudů by se stavební řízení zdrželo, povolení stavby a její realizace by se tedy nutně o tuto dobu zdržely.

[39] Od 1. 1. 2018 již nicméně není třeba, aby k žádosti o povolení změny dokončené stavby v bytovém spoluvlastnictví byl připojen doklad o právu v podobě rozhodnutí shromáždění či smlouvy o výstavbě. Ve stavebním řízení postačuje souhlas společenství vlastníků a spor o platnost rozhodnutí shromáždění se omezuje na řízení před civilními soudy – pro stavební řízení není jeho výsledek bezprostředně relevantní. Ve stavebním řízení lze tedy bez ohledu na případný civilní spor žádosti vyhovět a stavbu povolit, jsou-li splněny zákonné předpoklady. Je pak na úvaze civilních soudů, zda ve sporu o platnost rozhodnutí shromáždění (nebo jiného orgánu) budou podle okolností konkrétního případu pokládat za nutné předběžným opatřením zakázat společenství vlastníků, aby jednalo dle napadeného rozhodnutí a realizovalo povolenou stavbu, nebo zda společenství umožní stavbu realizovat. Nová právní úprava tedy umožňuje volit míru právní ochrany, která bude více odpovídat okolnostem věci, neboť civilní spor nevede ke zdržení stavebního řízení a nemusí nutně znamenat ani odklad realizace stavby.

[40] Nejvyšší správní soud závěrem podotýká, že otázka, kdo a v jaké formě udílí souhlas pro účely stavebního řízení, je odlišná od otázky, kdo bude účastníkem takového řízení. Mají-li být stavebním záměrem dotčeny společné části nemovité věci spravované společenstvím vlastníků, budou účastníky řízení vlastníci jednotek i společenství vlastníků (srov. podrobněji rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2022, č. j. 10 As 26/2021 - 50).

III.3 Společenství vlastníků jako žadatel nemusí vyznačovat svůj souhlas na situačním výkresu dokumentace nebo projektové dokumentace

[41] Jak již bylo uvedeno, ustanovení § 184a odst. 1 věty třetí stavebního zákona se zmiňuje toliko o vlastníku jednotky, a nikoliv o společenství vlastníků.

[42] Při výkladu dotčeného ustanovení je třeba vyjít z toho, že pro obdobné situace mají platit obdobná pravidla. Pokud by vlastník jednotky požádal o stavební povolení na stavební záměr zasahující do společných částí, dle dotčeného ustanovení by mu pro účely stavebního povolení postačoval souhlas společenství vlastníků. Bude-li o stavební povolení na stejný stavební záměr žádat společenství vlastníků, není žádného rozumného důvodu, pro který by měly být na tuto žádost kladeny vyšší nároky než na žádost jednotlivého vlastníka jednotky. Není tedy důvod, aby se od společenství vlastníků (které samo společné části, v nichž chce záměr realizovat, nevlastní) vyžadoval například souhlas (určité části) vlastníků jednotek, či aby se navzdory znění stavebního zákona dovozovala povinnost předložit rozhodnutí některého orgánu společenství vlastníků, například shromáždění. Bez rozumného důvodu by totiž byly na společenství vlastníků kladeny vyšší nároky, než jaké právní úprava klade na shodnou žádost o stavební povolení podanou některým z vlastníků jednotek.

[43] Současně ale není ani důvod trvat na tom, aby společenství vlastníků jako žadatel o stavební povolení vyznačilo na situační výkres dokumentace nebo projektové dokumentace souhlas se stavbou. Jelikož o stavební povolení žádá přímo společenství vlastníků, je zřejmé, že je se stavebním záměrem seznámeno a srozuměno, a účel souhlasu dle § 184a je tedy naplněn.

III.4 Shrnutí a aplikace na posuzovanou věc

[44] Nejvyšší správní soud shrnuje, že souhlas společenství vlastníků dle § 184a stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018 k žádosti o povolení změny dokončené stavby v bytovém spoluvlastnictví je udílen osobou oprávněnou jednat za společenství vlastníků. Je-li žadatelem o stavební povolení společenství vlastníků, není třeba, aby podle § 184a odst. 2 stavebního zákona současně vyznačovalo svůj souhlas se stavebním záměrem na situačním výkresu dokumentace nebo projektové dokumentace.

[45] Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k nesprávným závěrům, že společenství vlastníků bylo povinno doložit souhlas v podobě rozhodnutí shromáždění a že platnost tohoto rozhodnutí měla být buď posouzena ve stavebním řízení, nebo mělo být vyčkáno skončení civilního řízení o vyslovení neplatnosti tohoto rozhodnutí. Společenství vlastníků nebylo povinno rozhodnutí shromáždění ve stavebním řízení dokládat, neboť toto rozhodnutí není pro stavební řízení relevantní; správní orgány nejsou oprávněny posuzovat jeho platnost ani povinny vyčkat rozhodnutí civilních soudů o návrhu na vyslovení jeho neplatnosti. Nadto, jelikož požádalo o stavební povolení přímo společenství vlastníků, nebyl nutný ani jeho souhlas vyznačený na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentace ve smyslu § 184a odst. 2 stavebního zákona. Námitky žalovaného a osoby zúčastněné na řízení, že krajský soud dospěl v otázce souhlasu společenství vlastníků k nesprávným závěrům, jsou tedy opodstatněné.

IV. Závěr a náklady řízení

[46] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnosti žalovaného i osoby zúčastněné na řízení důvodnými, a proto podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[47] Krajský soud v dalším řízení podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. května 2022

JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu