



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Sylvie Šiškeové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobců: **a) G. K., b) Ing. V. V.**, oba zastoupeni advokátkou JUDr. Lucií Horčíčkovou, Jednořadá 1051/53, Praha 6, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 3. 2018, čj. MHMP 450380/2018, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2021, čj. 11 A 112/2018-56,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Úřad městské části Praha 10 (stavební úřad) zahájil se žalobci dne 6. 5. 2016 řízení o odstranění stavby, která spočívala v zasklení dvou lodžii jednotky v bytovém domě rámovým systémem. Žalobci požádali dne 31. 5. 2016 o dodatečné povolení stavby podle § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon; v tomto rozsudku bude NSS vycházet ze znění účinného do 31. 12. 2017). Stavební úřad žádost zamítl. Žalobci totiž neprokázali, že stavba byla architektonicky a urbanisticky začleněna do území, a navíc nedoložili souhlas spoluvlastníků bytového domu se stavebním záměrem. Odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu žalovaný zamítl.

[2] Městský soud v Praze označil požadavek správních orgánů na zachování jednotného architektonického vzhledu budovy za legitimní. Dále upozornil, že na dodatečné povolení stavby nejsou kladeny nižší požadavky než v případě (standardní) žádosti o vydání

stavebního povolení. Stavební úřad také nepochybil, pokud po žalobcích požadoval takový doklad o právu, který je schopen prokázat oprávněnost realizovat stavební záměr v souladu s vůlí dotčených vlastníků (spoluvlastníků). Listina, kterou předložili žalobci (souhlas s vydáním dodatečného stavebního povolení) však není ani jednou z těchto variant. Soud proto žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost žalobců a vyjádření žalovaného

[3] Žalobci (stěžovatelé) v kasační stížnosti vyslovili názor, že zákon nepožaduje pro rámové zasklení lodžii stavební povolení. Praxe stavebních úřadů není jednotná, narušuje právní jistotu účastníků a je v rozporu se zásadou legitimního očekávání i se zásadou rovnosti. Stěžovatelé mají za to, že v jejich případě postačovalo zasklení lodžii pouze ohlásit. Správní orgány ani soud se nezabývaly tím, zda zasklení lodžii vyžadovalo stavební povolení.

[4] Správní orgány podle stěžovatelů nesprávně užily správní uvážení při posuzování architektonického a urbanistického začlenění stavby do území a řádně neposoudily skutkový stav. Správní orgány ani městský soud se nezabývaly technickými a faktickými rozdíly mezi zasklením rámovým a bezrámovým. Trvat na bezrámovém řešení bez ohledu na odůvodnění tohoto postupu je nepřiměřené a přehnaně formalistické.

[5] Stěžovatelé k žádosti doložili souhlasná stanoviska vlastníků nadpolovičního počtu jednotek, což odpovídá požadavkům § 110 odst. 2 stavebního zákona. Domnívají se, že se v jejich případě použije zákon č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů, a nikoli nařízení vlády č. 366/2013 Sb., o úpravě některých záležitostí souvisejících s bytovým spoluvlastnictvím. Tento závěr dovozují z § 3028 a § 3063 občanského zákoníku i z prohlášení vlastníka. Lodžie je součástí jednotky a pro její zasklení nebude potřeba většinového souhlasu vlastníků jednotek. Stěžovatelé navíc obdrželi vyjádření předsedy výboru společenství vlastníků jednotek, podle něhož budou lodžie celoplošně zaskleny v celém bytovém domě. Stěžovatelé tak budou muset nechat odstranit své rámové zasklení lodžie a následně přispět na celoplošné zasklení lodžii všech jednotek.

[6] Stěžovatelé napadli též usnesení ze dne 2. 8. 2021, jímž je NSS vyzval k zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost ve výši 10 000 Kč, tedy 5 000 Kč za každého stěžovatele. Stěžovatelé jsou manželé a jednotka spadá do jejich společného jmění. Jako nerozlučným společníkům jim měl být vyměřen pouze jeden soudní poplatek ve výši 5 000 Kč.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil, že postup stavebních úřadů v jiných případech nemá na posuzovanou věc vliv. Žalovaný nesouhlasí s námitkou, že se správní orgány ani městský soud dostatečně nevypořádaly s otázkou architektonického a urbanistického začlenění stavby do území. Rozhodnutí jsou dostatečně odůvodněna, stěžovatelé však neunesli důkazní břemeno. Dále má žalovaný za to, že lodžie je součástí obvodového pláště bytového domu, a tedy společnou částí domu [§ 5 odst. 1 písm. f) nařízení vlády č. 366/2013 Sb.]. Většinový souhlas vlastníků ostatních jednotek stěžovatelé nedoložili.

III. Posouzení věci

pokračování

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] NSS se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Shledal, že rozsudek netrpí vadami, které podle judikatury zakládají nepřezkoumatelnost. Městský soud se vypořádal se všemi žalobními námitkami, jednotlivě je posoudil a v dostatečném rozsahu, přehledně, logicky a srozumitelně své závěry zdůvodnil. Skutečnost, že stěžovatelé se závěry městského soudu nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro nepřezkoumatelnost (rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 As 47/2013-30, či ze dne 29. 4. 2010, čj. 8 As 11/2010-163).

[10] Stěžovatelé tvrdí, že zasklení jejich lodžii není stavební úpravou ve smyslu § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona. Stěžovatelé ke kasační stížnosti přiložili dokument *Prohlášení Prahy 12 ohledně podmínek nutných pro zasklení lodžie bez nutnosti podání žádosti o stavební povolení či bez nutnosti jejího ohlášení stavebnímu úřadu*, kterým poukazují na nejednotný postup stavebních úřadů. V žalobě přitom tvrdili, že byli v dobré víře, že na úpravu lodžii nepotřebují stavební povolení. K této velmi obecné žalobní námitce městský soud konstatoval, že v daném případě stavební zákon vyžaduje stavební povolení podle § 104 odst. 1 písm. k) ve spojení s § 2 odst. 5 písm. c). Stěžovatelé tuto žalobní námitku v kasační stížnosti rozhojnili poukazem na rozdílnou správní praxi; tu však dokládají pouze prohlášením, které se týká jiné pražské městské části. Ze správního spisu přitom vyplývá, že v bytovém domě stěžovatelů byla vydána stavební povolení i na zasklení lodžii bezrámovým systémem. Kromě údajné jiné praxe přitom stěžovatelé ani neuvádějí, z čeho plyne, že by mělo postačovat ohlášení. Podle § 104 odst. 1 písm. k) stavebního zákona postačí ohlášení záměru stavebnímu úřadu u staveb, kterými se nemění vzhled stavby. To však není případ zasklení lodžii rámovým systémem [*a contrario* § 104 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, podle kterého *stavební úpravy pro změny v užívání části stavby, kterými se nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, nemění se její vzhled a nevyžadují posouzení vlivů na životní prostředí*]. Lze uzavřít, že stavební úprava lodžii v jednotce stěžovatelů spočívající v zasklení rámovým systémem vyžadovala stavební povolení.

[11] Stěžovatelé dále vytýkají správním orgánům nesprávné užití správního uvážení ohledně požadavku na architektonické a urbanistické začlenění do území. Městský soud vycházel z ustálené judikatury NSS, podle níž správní soudy nemohou nahrazovat odborný názor správního orgánu, jenž náleží do jeho diskreční pravomoci. Pouze posuzují, zda správní orgán nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo je nezneužil (rozsudky NSS ze dne 18. 12. 2003, čj. 5 A 139/2002-46, nebo ze dne 5. 6. 2014, čj. 9 As 95/2012-131).

[12] Podle stavebního úřadu stěžovatelé neprokázali, že stavební úpravy zasahující do obvodového pláště bytového domu nenarušují jednotu stavby jako celku (§ 23 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území). Zasklení lodžii povolit lze, ale obvodový plášť je společnou částí domu a je tak nutno dodržet jednotný charakter, který působí celistvě, má architektonický záměr a vůči celé stavbě neobsahuje nahodilé prvky. Rámový systém zasklení není prvek, který by výrazně měnil charakter stavby, ale svou konstrukcí se podílí na vzhledu stavby a má vliv na jeho změnu. Uvedené platí bez ohledu na to, zda rámy jsou či nejsou vidět ze všech míst, která si stavebník určí.

Jde o prvek nepatřičný, ojedinělý a nerespektující způsob zasklení, který má odlehčený a především jednotný charakter.

[13] Ze správního spisu plyne, že v bytovém domě stěžovatelů bylo od roku 2000 povoleno zasklení lodžii pouze bezrámovým systémem, a to v šesti jednotkách. Jak uvedl městský soud v bodě 41 rozsudku, souhlas udělený stěžovatelům byl s ohledem na jednotný přístup podmíněn tím, že půjde o zasklení bezrámové. Na tuto podmínku stěžovatele upozornil i stavební úřad v oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby, ti ji však nezohlednili.

[14] Městský soud uvedl, že stěžovatelé v žalobě věcně nezpochybnili závěr správních orgánů, podle něhož je z pohledu zachování architektonické hodnoty zásadní jednotný vzhled stavby, v níž se nachází jejich jednotka. V bytovém domě již bylo provedeno zasklení několika lodžii bezrámovým systémem. Požadavek na zachování jednotného vzhledu budovy je legitimní. Správní orgány podrobně vysvětlily, že zasklení lodžii v bytovém domě je nutné provádět jednotně a že rámový systém je ojedinělý a nepatřičný prvek, který narušuje jednotu stavby. NSS považuje úvahy správních orgánů i městského soudu ohledně požadavku na architektonické a urbanistické začlenění do území za dostatečně podrobné, logické a přesvědčivé. Neshledal tedy, že by správní orgány překročily zákonem stanovené meze správního uvážení nebo je zneužily. V takovém případě nebyl dán důvod, aby do správního uvážení zasahovaly soudy.

[15] Dále je třeba posoudit, zda stěžovatelé stavebnímu úřadu doložili souhlas spoluvlastníků bytového domu se stavebním záměrem. Podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017 měl stavebník povinnost připojit k žádosti o (dodatečně) povolení stavby *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* (doklad o právu).

[16] Stěžovatelé v kasační stížnosti namítali, že souhlasná vyjádření spoluvlastníků bytového domu, která doložili, odpovídají požadavkům § 110 odst. 2 stavebního zákona. Podle § 1116 občanského zákoníku *vzhledem k věci jako celku se spoluvlastníci považují za jedinou osobu a nakládají s věcí jako jediná osoba*. Podle § 1117 občanského zákoníku *každý spoluvlastník má právo k celé věci. Toto právo je omezeno stejným právem každého dalšího spoluvlastníka*. Pokud je tedy žadatel o stavební povolení omezen vlastnickým právem ostatních spoluvlastníků (§ 1117 občanského zákoníku), je povinen doložit též jejich souhlas.

[17] Pokud jde o posouzení, jaká právní úprava bytového spoluvlastnictví dopadá na případ stěžovatelů, odkazuje NSS na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 12. 2015, sp. zn. 26 Cdo 3862/2015, podle něhož *„k právním poměrům týkajícím se věcných práv náleží také spoluvlastnictví, včetně spoluvlastnictví bytového. Ve smyslu přechodného ustanovení § 3028 odst. 2 [občanského zákoníku], se od nabytí účinnosti nové právní úpravy (tj. od 1. ledna 2014) posuzují podle této úpravy zásadně i práva a povinnosti vlastníků jednotek vymezených podle zákona č. 72/1994 Sb., (...); dosavadními právními předpisy se nadále řídí pouze vznik vlastnického práva k takovým jednotkám a odvozená (sekundární) práva*

pokračování

a povinnosti vzniklé přede dnem nabytí účinnosti občanského zákoníku“. Městský soud tedy správně vycházel z toho, že se na případ stěžovatelů použije úprava občanského zákoníku a nařízení vlády č. 366/2013 Sb. Rovněž správně upozornil, že v § 110 stavebního zákona ve znění rozhodném pro tuto věc nebylo výslovně uvedeno, že u žádosti týkající se jednotky v bytovém spoluvlastnictví dokládá její vlastník souhlas společenství vlastníků jednotek nebo souhlas správce, pokud společenství vlastníků nevzniklo. V případě bytového spoluvlastnictví pak na takový souhlas dopadá speciální úprava v § 1158 a násl. občanského zákoníku, zejména ustanovení o správě společných částí (§ 1189 až § 1190 téhož zákona).

[18] NSS konstatuje, že pokud není vlastnické právo žadatele o stavební povolení výlučné, musí v řízení doložit takový doklad o právu, který je schopen prokázat oprávněnost provést stavební záměr v souladu s vůlí dotčených spoluvlastníků. Stavebníkovi, který je spoluvlastníkem pozemku či stavby, může jako doklad o právu postačit doklad o jeho spoluvlastnictví doplněný souhlasem ostatních spoluvlastníků se záměrem. Tento souhlas nemusí mít jen formu smlouvy se všemi spoluvlastníky bytového domu o právu provést stavbu. V tom se liší situace stavebníka, jenž je spoluvlastníkem, od stavebníka, který nemá žádné vlastnické právo k pozemku nebo stavbě a musel tak doložit právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření anebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě (rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2020, čj. 5 As 25/2019-29).

[19] Účelem předložení dokladu o právu je zajistit soulad mezi (veřejnoprávním) provedením záměru a (soukromoprávním) výkonem vlastnického práva náležejícího stěžovatelům a ostatním spoluvlastníkům společných částí bytového domu. Správní orgány posuzují soukromoprávní rovinu vlastnických vztahů pouze do té míry, že ověří, zda byl doložen doklad o právu k žádosti o (dodatečné) stavební povolení. Pokud tento doklad chybí, vyzvou žadatele k odstranění vad žádosti (rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2013, čj. 5 Ans 4/2012-20).

[20] NSS dále vyšel ze závěrů svého rozsudku ze dne 25. 8. 2020, čj. 2 As 426/2018-49. Stavební úřad v tehdy posuzované věci dostal požadavkům stavebního zákona a judikatury, neboť stěžovatelku v obecné rovině vyzval, aby doplnila žádost *o souhlasy vlastníků bytových jednotek dle stanov společenství vlastníků*. Tím stěžovatelku pouze vyzval ke splnění zákonné podmínky podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Neurčil jí však formu souhlasu, způsob, jakým má tento souhlas spoluvlastníků získat, ani počet potřebných hlasů. V citovaném rozsudku NSS shledal jako správný postup správních orgánů, které po stěžovatelce požadovaly kvalifikovaný souhlas členů společenství vlastníků jednotek podle jeho stanov. Takový postup jim podle NSS ukládá zákon [§ 109 písm. b) a § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona].

[21] Z toho plyne, že po stavebnících, kteří jsou spoluvlastníky bytového domu, resp. spoluvlastníky společných částí bytového domu (mezi něž náleží i plášť domu), nelze *a priori* požadovat souhlas ostatních spoluvlastníků udělený výhradně v konkrétní formě rozhodnutí (usnesení) přijatého usnášeníschopným shromážděním vlastníků jednotek nebo skrze smlouvy s jednotlivými vlastníky jednotek. Podoba souhlasu závisí na konkrétních okolnostech a musí zohlednit i pravidla obsažená ve stanovách společenství

vlastníků jednotek. V některých případech tedy souhlas mohl být dostatečný i v podobě jednostranných prohlášení spoluvlastníků bytového domu.

[22] NSS přisvědčil stěžovatelům do té míry, že forma některých doložených souhlasů by mohla vyhovět požadavkům § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Z listiny předložené stavebnímu úřadu musí být zřejmý jasný projev vůle spoluvlastníků, podle něhož se záměrem souhlasí (k důkaznímu podložení soukromoprávních námitek srov. rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2019 č. j. 6 As 207/2014-36). Tak tomu v projednávané věci nebylo. Již v průběhu ústního jednání, které stavební úřad konal, vyšlo najevo, že někteří vlastníci jednotek souhlas odvolali, protože si nebyli jisti, jakou stavební úpravu odsouhlasili.

[23] Městský soud správně konstatoval, že pokud jde o doklad o právu, stavební úřad v řízení pouze ověří, zda žadatel k žádosti o (dodatečné) stavební povolení tuto listinu předložil. Pokud zjistí, že tento doklad chybí, vyzve žadatele k odstranění vad žádosti. Stavební úřad tedy neověřuje platnost soukromoprávního titulu (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 7. 1996, sp. zn. 7 A 175/95). Správní orgány ani městský soud neposuzovaly otázku vlastnických vztahů, nýbrž pouze doložení oprávnění stěžovatelů provádět úpravy zasahující do vlastnického práva všech členů společenství vlastníků. S tím souvisí právě otázka kvality a formy souhlasu vlastníků ostatních jednotek s dodatečným povolením stavby.

[24] Stavební úřad v projednávané věci vyzval stěžovatele, aby mimo jiné *doplnili doklad prokazující právo založené smlouvou provést stavbu nebo rozhodnutí shromáždění vlastníků jednotek přijaté podle zvláštního právního předpisu v rozsahu § 110 odst. 2 a) stavebního zákona (např. smlouva se všemi spoluvlastníky bytového domu o právu provést stavbu, usnesení shromáždění vlastníků apod.)*. Stěžovatelé doložili souhlasy s rámovým zasklením lodžii náležících jejich jednotce včetně dopisu, jímž o tyto souhlasy žádali.

[25] Stavební úřad ve výzvě uvedl poměrně konkrétně možné formy, ve kterých mají stavebníci souhlas ostatních spoluvlastníků doložit. Tím sice kladl na stěžovatele příliš vysoké nároky, jelikož je vyzval k doložení smlouvy s ostatními spoluvlastníky (která, jak bylo uvedeno výše v bodě [21], nebyla nezbytná). Žalovaný však tuto nesprávnost zhojil a uvedl, že dokladem o právu měl být souhlas společenství vlastníků jednotek, resp. spoluvlastníků společných částí bytového domu, vydaný v souladu s úpravou občanského zákoníku, nikoli nutně smlouva s ostatními spoluvlastníky.

[26] Je třeba zdůraznit, že důvodem, proč stěžovatelé nesplnili zákonnou podmínku v podobě souhlasu ostatních spoluvlastníků, nebylo nedodržení formy souhlasu. Stavebníci nedoložili ani souhlas dostatečného počtu spoluvlastníků. Stěžovatelé v kasační stížnosti uvádí, že doložili souhlas 28 vlastníků jednotek v počtu 23724 podílů na společných částech budovy z celkového počtu 42049. Nezohledňují však, že někteří vlastníci jednotek souhlas odvolali (viz bod 42 rozsudku městského soudu). Správní orgány proto nepochybily ani při posouzení této otázky.

[27] Lze shrnout, že stavební úprava provedená stěžovateli vyžadovala stavební povolení. V řízení o dodatečném povolení stavby pak nebylo prokázáno, že stavba

pokračování

nenarušuje jednotu stavby jako celku a je tak architektonicky a urbanisticky začleněna do území. Stěžovatelé rovněž nedoložili potřebný souhlas ostatních spoluvlastníků společných částí bytového domu.

[28] Stěžovatelé v kasační stížnosti poprvé upozorňují na to, že lodžie mají být samostatně zaskleny v celém bytovém domě. Podle § 109 odst. 5 s. ř. s. NSS nepřihlíží ke skutečnostem, které stěžovatelé uplatnili po vydání napadeného rozhodnutí. Proto se nezabýval sdělením o plánovaném zasklení všech lodžií, o němž se stěžovatelé poprvé zmínili až v kasační stížnosti. NSS také připomíná, že podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

[29] Kasační námitkou dále nemůže být nesouhlas stěžovatelů s vyměřeným soudním poplatkem za řízení o kasační stížnosti. NSS v řízení o kasační stížnosti přezkoumává rozhodnutí krajského (městského) soudu a řízení jemu předcházející, nikoliv to, co se stalo až po vydání takového rozhodnutí. Na okraj lze uvést, že ve správním soudnictví netvoří účastníci, kteří podali společný návrh (§ 33 odst. 8 s. ř. s.), tzv. nerozlučné společenství ve smyslu § 91 odst. 2 občanského soudního řádu. Naopak, v soudním řízení správním mají takoví účastníci vždy postavení samostatných společníků v rozepři (srov. nedávné usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 6. 2022, čj. 2 As 347/2019-81). Každý ze žalobců (stěžovatelů) tedy vystupuje v řízení jako samostatný účastník, a proto je každý povinen zaplatit soudní poplatek (srov. bod 24 citovaného usnesení rozšířeného senátu).

IV. Závěr a náklady řízení

[30] S ohledem na shora uvedené dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[31] O náhradě nákladů řízení NSS rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměli úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 5. srpna 2022

Ondřej Mrákota
předseda senátu