



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobce: **M. H.**
bytem K.
zastoupen Mgr. Martinou Tetzeliou, advokátkou
sídlem U Svěpomoci 2020/9, 301 00 Plzeň

proti
žalovanému: **Magistrát města Plzně**
sídlem Škroupova 4, 301 00 Plzeň

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 2. 2022, č. j. MMP/033223/22,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

- 1. Včas podanou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. se žalobce domáhal zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 2. 2022, č. j.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

MMP/033223/22 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“). Napadeným rozhodnutím bylo zamítnuto žalobcovo odvolání proti rozhodnutí Úřadu městského obvodu Plzeň 1 (dále jen „*stavební úřad*“) ze dne 8. 11. 2021, č. j. UMO1/23200/21 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), a toto bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím bylo zastaveno řízení o žádosti žalobce, podané dne 10. 6. 2020, o vydání společného povolení k provedení stavebního záměru „*Přestavba terasy na obytnou místnost P.*“ (dále jen „*stavební záměr*“) na pozemku parc. č. X v k. ú. X. Zastavení řízení odůvodnil stavební úřad s odkazem na § 66 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu tím, že žalobce ve stanovené lhůtě neodstranil vadu žádosti, bránící pokračování v řízení, spočívající v absenci souhlasu spoluvlastníka společné zdi mezi objekty nacházejícími se na pozemcích parc. č. X a parc. č. Xa v k. ú. X k umístění a provedení stavebního záměru ve smyslu § 94l odst. 2 písm. a) ve spojení s § 184a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění ke dni 10. 6. 2020 (dále jen „*stavební zákon*“).

2. V odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí žalobce uvedl, že stavební úřad nebyl oprávněn vyžadovat souhlas spoluvlastníka společné zdi. Podle žalobce s odkazem na § 1024 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „*občanský zákoník*“) může spoluvlastník rozhrady svoji část zdi užít dle své vůle a nepotřebuje k tomu souhlas druhého spoluvlastníka, přičemž jediným omezením vyplývajícím z citovaného ustanovení zákona je, že vlastník nesmí činit nic, co zeď ohrozí nebo sousedovi překáží v užívání jeho části. Společnou zeď zamýšlel žalobce využít jen do poloviny její šířky jako oporu pro zasklení a k tomu disponoval soukromoprávním zákonným titulem, kdy nebylo zjištěno, že by stavební záměr společnou zeď ohrožoval nebo překážel spoluvlastníkovi v užívání jeho poloviny.
3. Napadené rozhodnutí odůvodnil žalovaný následovně. Žalovaný posoudil společnou zeď jako rozhradu ve smyslu § 1024 občanského zákona a zdůraznil s odkazem na § 1 odst. 1 občanského zákoníku, že uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného. Následně rozlišil, že nepodléhaly-li by stavební úpravy schvalovacímu režimu podle stavebního zákona, bylo lze postupovat podle § 1024 odst. 2 občanského zákoníku. Vyžaduje-li však stavební úprava společné zdi společné povolení, je stavební úřad povinen postupovat podle § 94l odst. 2 písm. a) ve spojení s § 184a stavebního zákona. Proto byl stavební úřad oprávněn vyžadovat po žalobci souhlas spoluvlastníka společné zdi k umístění a provedení stavebního záměru. Nepředložil-li žalobce tento souhlas přes výzvu stavebního úřadu, byl stavební úřad povinen řízení zastavit. Žalovaný dodal k odvolacím námitkám žalobce, že § 1024 a násl. občanského zákoníku nevylučuje vzhledem k § 1 odst. 1 občanského zákoníku a komentářové literatuře aplikaci § 184a stavebního zákona, podle něhož rozhodují spoluvlastníci společné věci o provedení změny dokončené stavby většinou hlasů a žadatel je povinen předložit souhlas k umístění a provedení stavebního záměru podle § 184a stavebního zákona. K odkazu žalobce na úpravu ABGB a diplomovou práci žalovaný uvedl, že relevantní je pouze platná právní úprava. Podle žalovaného stavební zákon s odkazem na metodickou pomůcku odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj ČR neumožňuje odchýlit se od § 184a např. z důvodu práva věc užívat na základě jiného právního důvodu – pro uskutečnění stavebního záměru vyžaduje právní řád jak titul veřejnoprávní podle stavebního zákona, tak soukromoprávní podle občanského zákoníku. Jedinou výjimkou z aplikace § 184a stavebního zákona je § 184a odst. 1 stavebního zákona, kdy jde o vlastnické právo, služebnost nebo právo stavby, to vše zapsané v katastru nemovitostí, kdy služebnost nelze zaměňovat s rozhradou podle § 1024 občanského zákoníku. Žalobce žádnou z výjimek podle § 184a odst. 1 neplnil. Žalobce byl

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

proto podle § 184a ve spojení s § 94l odst. 2 písm. a) stavebního zákona povinen předložit stavebnímu úřadu souhlas spoluvlastníka společné zdi, kdy součástí stavebních úprav, v nichž spočívá změna dokončené stavby, jsou stavební úpravy společné zdi. Podle žalovaného § 1024 odst. 2 občanského zákoníku nezakládá titul užívání společné zdi bez souhlasu vlastníka. Žalovaný zdůraznil, že nesporně má právo každého spoluvlastníka užívat společnou zeď na své straně do poloviny její tloušťky a další skutečnosti vyplývající z tohoto ustanovení, avšak toto právo nevylučuje použití § 184a stavebního zákona v případech, kdy stavební úpravy společné zdi podléhají povolenáckému procesu dle stavebního zákona.

II.

Žaloba

4. Žalobce v podané žalobě namítal, že správní orgány nebyly oprávněny vyžadovat po něm předložení souhlasu spoluvlastníka společné zdi s umístněním a provedením stavebního záměru podle § 184a stavebního zákona, neboť žalobce byl z titulu svého vlastnického práva na základě § 1024 odst. 2 občanského zákoníku *ex lege* oprávněn bez omezení využívat společnou zeď do poloviny její šířky i bez souhlasu spoluvlastníka. Žalobce odkázal na úpravu ABGB a diplomovou práci, podle níž má institut rozhrad speciální povahu ve vztahu k obecné úpravě spoluvlastnictví dle § 855 ABGB. Občanský zákoník oproti ABGB pouze upustil od příkladného výčtu způsobů užití a ponechal obecnou definici. Je obecně známo, že zeď je obvykle užívána tím způsobem, že slouží k upevnění jiných předmětů, tvoří oporu pro jiné předměty či jiné zdi - v posuzované věci bude zeď do poloviny její tloušťky sloužit jako opora pro stavební záměr, nijak však nezasáhne a nehrozí druhou polovinu rozhrady. Spoluvlastník rozhrady může svoji část zdi užít dle své vůle a nepotřebuje k tomu souhlas druhého spoluvlastníka, přičemž jediným omezením vyplývajícím z citovaného ustanovení zákona je, že vlastník nesmí činit nic, co zeď ohrozí nebo sousedovi překáží v užívání jeho části. Argumentace žalovaného klasickým spoluvlastnictvím je nepoužitelná - jednak zde není ve spoluvlastnictví stavba, nýbrž pouze rozhrada, a jednak jde o zvláštní režim spoluvlastnictví s odlišnou úpravou práv spoluvlastníků. Ust. § 184a stavebního zákona tak i při použití historického výkladu a výkladu účelu právní úpravy míří pouze na situace, kdy soukromoprávní titul k užití pozemku nebo stavby neplyne přímo ze zákona nebo není zjištělný z katastru nemovitostí a je třeba jej souhlasem pro účely povolenáckého řízení osvědčit. Závěr správních orgánů, že žalobci sice svědčí zákonný titul k užití zdi za účelem stavby, ale přesto musí být udělen souhlas podle veřejnoprávního předpisu, je v rozporu s účelem úpravy § 184a stavebního zákona i s jeho gramatickým výkladem. Dle žalobce byl výkladem zastávaným správními orgány nedůvodně zvýhodněn spoluvlastník společné zdi, bez jehož souhlasu by nebylo možné provést žádnou stavební úpravu zasahující do společné zdi, aniž by však došlo k zásahu do spoluvlastnickovy části společné zdi. V rámci realizace stavebního záměru bude společná zeď užívána pouze do poloviny její šířky jako opora pro zasklení prostoru sloužícího aktuálně jako terasa. K tomuto způsobu užití zdi žalobci svědčí zákonný titul a v průběhu správního řízení nebylo správními orgány zjištěno, že by stavební záměr zasahoval i do druhé poloviny společné zdi, že by společnou zeď ohrožoval nebo překážel spoluvlastníkovi v užívání jeho poloviny. Úvaha správních orgánů, že právo na neomezené užití věci založené speciální úpravou spoluvlastnictví podle § 1024 občanského zákoníku nelze podřadit pod výjimku upravenou v § 184a stavebního zákona, je nesprávná. Žalobce je oprávněn stavební záměr provést ze soukromoprávního pohledu z titulu vlastnictví stavby čp. Xb, včetně zákonného oprávnění k užití rozhrady

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

bez souhlasu jejího spoluvlastníka. Proto souhlas vlastníka společné zdi ve smyslu § 184a není potřebný, a tudíž není hledat nebo odůvodňovat existenci výjimky z jeho potřeby.

5. Žalobce shrnul, že napadené rozhodnutí je nezákonné jednak z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu pro posouzení potřeby souhlasu druhého spoluvlastníka společné zdi, pokud jde o zjištění, zda stavební záměr zasahuje spoluvlastníkovu část rozhrady nebo zda stavební záměr ohrozí společnou zeď. Další důvod nezákonnosti napadeného rozhodnutí žalobce spatřoval v nesprávném výkladu § 1024 občanského zákoníku a § 184a stavebního zákona, pokud správní orgány dovodily, že souhlas spoluvlastníka společné zdi (rozhrady) je potřebný, protože se jedná o stavební úpravy společné zdi bez ohledu na to, zda zasahují do poloviny zdi souseda.
6. Žalobce závěrem navrhl, aby soud zrušil jak napadené, tak prvoinstanční rozhodnutí, případně pouze napadené rozhodnutí.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

7. Žalovaný v podaném vyjádření k žalobě poukázal na nezávislost uplatňování práva soukromého a veřejného dle § 1 odst. 1 občanského zákoníku a uvedl, že jako orgán veřejné moci byl povinen postupovat primárně v souladu s předpisy práva veřejného, tedy § 941 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 184a stavebního zákona. Žalobce nebyl výlučným vlastníkem předmětné společné zdi, která je rozhradou ve smyslu § 1024 odst. 1 občanského zákoníku, a byl povinen doložit k podané žádosti souhlas jejího spoluvlastníka. Dle žalovaného bylo třeba rozlišovat mezi stavebními záměry nevyžadujícími veřejnoprávní titul a stavebními záměry takový titul vyžadujícími. Z projektové dokumentace zpracované ke stavebnímu záměru dle žalovaného vyplývalo, že stavební úpravy měly vliv na statiku a zatížení předmětné zdi, pročež byl k provedení stavebního záměru nezbytný souhlas spoluvlastníka zdi. Předmětem stavebního záměru totiž bylo zvýšení zdi [jednalo se tedy o nástavbu ve smyslu § 2 odst. 5 písm. a) stavebního zákona], čímž došlo k jejímu většímu zatížení; jednalo se tedy o podstatnou změnu společné zdi. Žalovaný závěrem poukázal na to, že jeho právní názor stran vyžadování souhlasu spoluvlastníka zdi s provedením stavebního záměru potvrdil též Krajský úřad Plzeňského kraje ve sdělení ze dne 19. 5. 2022, č. j. PK-RR/1884/22. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV.

Podání žalobce

8. Žalobce v replice ze dne 1. 6. 2022 poukázal na nesprávnost aplikace § 1 odst. 1 občanského zákoníku žalovaným. Stavební zákon nijak nemění soukromoprávní vztahy, ani do nich nezasahuje. Ustanovení § 184a stavebního zákona se uplatní tehdy, nevyplývají-li titul k užití pozemku nebo stavby ze soukromého práva, a nevyklučuje pravidlo užití společné zdi dle § 1024 odst. 2 občanského zákoníku v případech vyžadujících rovněž veřejnoprávní povolení (pokud by tomu tak bylo, disponoval by spoluvlastník právem veta, které by nebylo lze nijak nahradit). § 1024 občanského zákoníku neupravuje možnost nahradit souhlas spoluvlastníka soudně. I kdyby se žalobce u civilního soudu domohl uložení povinnosti strpět stavební úpravu, nemohl by ho stavební úřad respektovat se stejnou optikou jako nerespektuje zákonem dany soukromoprávní titul s odkazem na

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

samostatnou úpravu veřejného práva a vyžadoval by nadále zvláštní souhlas podle § 184a stavebního zákona. Žalobce dále poukázal na to, že žalovaný teprve v podaném vyjádření k žalobě uvedl, že předmětem žalobcovy žádosti byla podstatná změna společné zdi větším zatížením; takové skutkové zjištění však nebylo v průběhu správního řízení správními orgány učiněno a napadené rozhodnutí na něm není založeno. Otázka přípustného zatížení zdi však ani není relevantní pro posouzení potřeby doložení souhlasu spoluvlastníka zdi, kdy ohrožení společné zdi je vyloučeno odborně zpracovanou projektovou dokumentací. Pokud by byla společná zeď ohrožena, povolení by bránilo toto ohrožení, a nikoli nesouhlas spoluvlastníka. Občanský zákoník nezakládá právo spoluvlastníka souhlasit či nesouhlasit s úpravou ohrožující zeď, ale zakazuje takový zásah vůbec provést. Podle žalobce je nutno vykládat relevantní úpravu tak, že je dán zákonný titul k užití poloviny zdi bez souhlasu spoluvlastníka, pokud stavba nepřekáží sousedovi v užívání jeho části zdi a zeď není ohrožena.

9. V podání ze dne 1. 9. 2022 žalobce označil důkazy (části projektové dokumentace) k prokázání toho, že stavba nepřekáží sousedovi v užívání jeho části zdi a zeď není ohrožena.

V.

Posouzení věci soudem

10. Soud o žalobě rozhodoval ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť s tímto postupem oba účastníci řízení výslovně souhlasili (žalobce v podání ze dne 4. 5. 2022, žalovaný v podání ze dne 3. 5. 2022).
11. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě, přičemž neshledal žádné vady napadeného rozhodnutí, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
12. Soud konstatuje, že předmětem soudního přezkumu je toliko správnost a zákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného a jemu předcházejícího prvoinstančního rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti žalobce. Soud se mohl zabývat v zásadě toliko otázkou, zda byly splněny podmínky pro zastavení řízení, tj. zda zde byl či nebyl důvod pro zastavení řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2021, č. j. 1 Ads 345/2020-34, bod 15).

VI.

Rozhodnutí soudu

13. Žaloba není důvodná.
14. Podle § 94l odst. 6 věty první stavebního zákona platí, že pokud žádost o vydání společného povolení neobsahuje požadované náležitosti, stavební úřad vyzve stavebníka k jejímu doplnění a řízení přeruší; usnesení o přerušení řízení se oznamuje pouze stavebníkovi.
15. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.
16. Podle § 94l odst. 2 písm. a) stavebního zákona je stavebník povinen připojit k žádosti o

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

vydání společného povolení souhlas k umístění a provedení stavebního záměru podle § 184a.

17. § 184a odst. 1 věta první stavebního zákona stanoví, že 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.
18. Důvodová zpráva k novele stavebního zákona č. 225/2017 Sb. ve vztahu k § 184a uvedla, že „[Ž]ádost provést požadovaný stavební záměr podává osoba, které svědčí vlastnické právo; stavební úřad ověří toto právo v katastru nemovitostí dálkovým přístupem. Svědčí-li právo spolu s žadatelem více osobám, musí být žádost v případech běžné správy doložena souhlasem těch, jejichž podíly spolu s podílem žadatele tvoří většinu; u staveb lze za běžnou správu společné věci považovat opakující se udržovací práce, kterými se zabezpečuje dobrý stav stavby tak, aby nedocházelo ke znehodnocení stavby a co nejvíce se prodloužila její užitelnost. V ostatních případech, zejména u změny dokončené stavby provedením nástavby, přístavby, stavební úpravy či při změně účelu užívání stavby (ať podmíněné či nepodmíněné stavební činností), lze tuto změnu již považovat za mimořádnou správu společné věci podle § 1129 občanského zákoníku, ke které je třeba alespoň dvoutřetinové většiny hlasů spoluvlastníků.“
19. Mezi účastníky řízení nebylo sporu o tom, že společná zeď, na níž mají být prováděny stavební úpravy v rámci realizace stavebního záměru, je rozhradou podle § 1024 občanského zákoníku (srov. str. 3 napadeného rozhodnutí a str. 3 podané žaloby). Nebylo sporné ani to, že zeď je ve spoluvlastnictví žalobce a paní J. M. (dále jen „spoluvlastnice“) a že žalobce přes výzvu stavebního úřadu nepředložil souhlas spoluvlastnice se stavebním záměrem. Stejně tak nebylo mezi účastníky řízení sporu o tom, že stavební záměr vyžaduje ke svému provedení veřejnoprávní titul v podobě správního aktu vydaného stavebním úřadem.
20. Vzhledem k obsahu žaloby žalobce bylo zřejmé, že klíčovou žalobní námitkou je tvrzené nesprávné právní posouzení správních orgánů, že žádost žalobce byla vadná z důvodu, že žalobce nepředložil souhlas spoluvlastnice se stavebním záměrem. Jinými slovy šlo o posouzení východiska správních orgánů, že žalobci vznikla povinnost takový souhlas v řízení o své žádosti předložit. Jádrem žalobní argumentace byla premisa, že právo žalobce na stavební úpravy předmětné zdi do poloviny její šířky bez souhlasu spoluvlastnice je dáno v § 1024 odst. 2 občanského zákoníku. Naproti tomu žalovaný stál na tom, že pro jeho rozhodnutí je relevantní pouze § 184a odst. 2 stavebního zákona, kdy jednak podmínky § 184a odst. 1 stavebního zákona nebyly v dané věci naplněny a § 1024 odst. 2 občanského zákoníku není pro správní rozhodování právně významný, kdy má účinky pouze soukromoprávního charakteru.
21. Předmětem správního řízení v projednávané věci byla žalobcova žádost o vydání společného povolení k provedení stavebního záměru, jehož realizace zasahovala mj. do společné zdi nacházející se mezi objekty (rodinnými domy) umístěnými na pozemcích parc. č. X a parc. č. Xa v k. ú. Plzeň, která je ve spoluvlastnictví žalobce a spoluvlastnice. Společnou zeď bylo nutno považovat za stavbu ve smyslu § 184a odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 2 odst. 4 téhož zákona, neboť byla společnou částí staveb rodinných domů. Žalobce netvrdil, že by byl oprávněn ze služebnosti nebo z práva stavby uskutečnit na společné zdi stavební záměr. Z uvedeného nemůže vyplynout jiný závěr, než že žalobce byl povinen předložit souhlas spoluvlastnice se stavebním záměrem v části týkající se úprav společné zdi. Podle § 184a odst. 1 věta první stavebního zákona totiž žalobce nebyl vlastníkem společné zdi a nesvědčilo mu oprávnění provést stavební záměr v části, kde

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

zasahoval do společné zdi ani ze služebnosti, ani z práva stavby. Jelikož žalobce přes výzvu stavebního úřadu souhlas spoluvlastnice nepředložil, neodstranil podstatnou vadu své žádosti, která bránila pokračování řízení, a stavební úřad tedy správně řízení o žádosti žalobce zastavil.

22. Jádrem žalobní argumentace byl odkaz na § 1024 odst. 2 občanského zákoníku.
23. Podle § 1 odst. 1 věta druhá občanského zákoníku je uplatňování soukromého práva nezávislé na uplatňování práva veřejného.
24. § 1024 odst. 1 občanského zákoníku stanoví, že se má se za to, že ploty, zdi, meze, strouhy a jiné podobné přirozené nebo umělé rozhrady mezi sousedními pozemky jsou společné. Odst. 2 stanoví, že společnou zeď může každý užívat na své straně až do poloviny její tloušťky a zřít v ní výklenky tam, kde na druhé straně nejsou. Nesmí však učinit nic, co zeď ohrozí nebo co sousedovi překáží v užívání jeho části.
25. Argumentaci žalobce nelze přisvědčit. Stavební zákon definuje podmínky pro nabytí veřejnoprávního povolení provést stavební úpravy nezávisle na právu občanském. § 1 odst. 1 věta druhá občanského zákoníku vykládá soud na půdorysu řešené věci tak, že stavební zákon jako normu veřejného práva je nutno uplatňovat nezávisle od regulace občanského zákoníku jako normy práva soukromého, ledaže stavební zákon na úpravu provedenou občanským zákoníkem odkazuje, ať už přímo nebo nepřímou. V posuzované věci stavební zákon v hypotéze ustanovení § 184a odst. 1 věty první váže povinnost předložit souhlas vlastníka stavby výlučně na to, že žadatel není vlastníkem stavby, ani není oprávněn provést stavební záměr z titulu služebnosti nebo z práva stavby. Stavební zákon odkazuje na institut vlastnictví upravený občanským zákoníkem v rozsahu omezeném na otázku, zda je podle občanského práva žadatel vlastníkem stavby, zda je podle občanského práva oprávněn provést stavební záměr z titulu služebnosti a zda je podle občanského práva oprávněn provést stavební záměr z titulu práva stavby. Všechna tři zkoumaná kritéria jsou svým charakterem práva věcná, jejichž existenci a rozsah zjistí stavební úřad nahlédnutím do katastru nemovitostí (viz § 980 občanského zákoníku). Pouze tyto otázky má stavební úřad posoudit podle práva občanského a vychází toliko z údajů katastru nemovitostí, což ostatně odpovídá i zásadě hospodárnosti a rychlosti správního řízení. Jakmile je posouzení, vyplýne z toho jednoznačný závěr, zda je či není hypotéza § 184a odst. 1 věty první stavebního zákoníku naplněna. Jiné úvahy stavebnímu úřadu nepřislouží. Posuzoval-li by stavební úřad jiné otázky upravené občanským zákoníkem, jednal by v rozporu s § 2 odst. 1 správního řádu. Pro rozhodování stavebního úřadu bylo bezvýznamné, zda je žalobce „standardním“ spoluvlastníkem předmětné zdi, nebo zda je spoluvlastníkem, jehož práva jsou speciálně regulována, protože jde o rozhradu. Stavební úřad nebyl povolán k tomu, aby hodnotil, zda a jaká konkrétní práva ke společné zdi žalobci jakožto jejímu spoluvlastníkovi vyplývají z občanského zákoníku. Jde totiž o posouzení komplexní otázky řídicí se výlučně právem občanským, které nelze omezovat pouze na § 1024 občanského zákoníku, ale zahrnuje i vázanost jeho základními zásadami v části první hlavy I občanského zákoníku, přičemž tato práva navíc mohou být modifikována smluvními závazky. Soud shrnuje, že stavebnímu úřadu nepřislouželo vzhledem ke znění § 184a odst. 1 věty první stavebního zákona, aby se zabýval tím, zda oprávnění provést stavební záměr na společné zdi, jejímž výlučným vlastníkem žalobce není, nevyplývalo z § 1024 odst. 2 občanského zákoníku. Jinými slovy, i kdyby hypoteticky tomu bylo tak, že stavební záměr objektivně zasahuje jen do poloviny tloušťky společné zdi, stavební záměr zeď neohrožuje a spoluvlastníci by nepřekáželi v užívání její části zdi, stavební úřad byl povinen

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

vyžadovat od žalobce souhlas spoluvlastnice.

26. Soud shledal nepřiléhavou i další část žalobní argumentace, že je spoluvlastník rozhrady nedůvodně preferován před běžnými vlastníky sousedních nemovitostí, který svědčí pouze právo námitek, a že spoluvlastník rozhrady nemá právo veta její úpravy, pokud se nezasahuje do jeho části společné zdi.
27. Pokud jde o první část argumentace, je zjevně nedůvodná, protože zásah do práv na jedné straně vlastníků sousedních nemovitostí (do jejichž staveb se stavebním záměrem nezasahuje) může být vždy naprosto jednoznačně menší než zásah do práv spoluvlastníka stavby, na níž se úpravy provádějí. Nelze tedy přisvědčit žalobci, že by byl spoluvlastník úpravou přímo dotčené stavby *nedůvodně* preferován před sousedy, jejichž stavby a pozemky úpravou zasaženy vůbec nejsou.
28. Pokud jde o druhou část argumentace, tato pomíjí, že právům spoluvlastníka rozhrady není soudní ochrana odepřena. Soud přisvědčuje žalobci v tom, že nemohl-li by se nijak souhlasu spoluvlastnice domoci, bylo by nutné zvažovat jiný výklad § 184a stavebního zákona. Avšak k tomu v posuzovaném případě nedošlo, kdy zákonodárce byl oprávněn určit, zda se těžiště sporu o obsah oprávnění stavebními úpravami zasáhnout do společné nemovité věci odehraje před správními orgány nebo civilními soudy. Zákonodárce zvolil druhou cestu a soudu se to jako nelogická volba nejeví. Nedosáhne-li žadatel na souhlas spoluvlastníka rozhrady v rámci řízení podle stavebního zákona, může se ho domoci, pokud mu objektivně svědčí, cestou civilního řízení. Žadatel je totiž oprávněn u civilní soudu žalovat spoluvlastníka žalobou na nahrazení projevu jeho vůle, tj. na nahrazení jeho souhlasu s umístěním a provedením stavebního záměru. Pravomocný civilní rozsudek ukládající prohlášení vůle spoluvlastníka nahradí souhlas spoluvlastníka v souladu s § 161 odst. 3 o. s. ř., podle něhož pravomocné rozsudky ukládající prohlášení vůle nahrazují toto prohlášení. § 159a odst. 1, 3 o. s. ř. totiž stanoví, že výrok pravomocného civilního rozsudku je závazný pro účastníky řízení a pro všechny orgány. Civilní soudy tento druh sporů běžně projednávají (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 4. 2022, sp. zn. 22 Cdo 3512/2021). V rámci řízení o žalobě na nahrazení projevu vůle spoluvlastníka bude civilní soud hodnotit, zda podle občanského práva žadateli právo na umístění a provedení stavebního záměru vzniklo, a to nejen vzhledem k § 1024 občanského zákoníku. Je podstatné, že v rámci takového civilního řízení to bude nejen žadatel, kdo bude moci tvrdit a prokazovat, proč je spoluvlastník povinen souhlas udělit, ale bude zde prostor i pro procesní obranu spoluvlastníka, proč souhlas povinen udělit není. Žalobci tedy jsou k dispozici právní prostředky, jak se udělení souhlasu dle § 184a stavebního zákona od spoluvlastnice domoci.
29. Uvedené posouzení soudu je podporováno i doktrínou.
30. „*Vlastnické právo k pozemku nebo stavbě zakládá právo s touto nemovitou věcí disponovat, je tak základním předpokladem pro vydání příslušného povolení podle stavebního zákona, tedy veřejnoprávního oprávnění, na jehož podkladě může být následně stavba umístěna a realizována. Soukromoprávní oprávnění žadatele o vydání rozhodnutí, opatření nebo jiného úkonu podle stavebního zákona může vyplývat též ze služebnosti (§ 1257 a násl. ObčZ) nebo z práva stavby (§ 1240 a násl. ObčZ). Ustanovením § 980 ObčZ je dáno, že pokud je právo k věci zapsáno do veřejného rejstříku, má se za to, že bylo zapsáno v souladu se skutečným právním stavem, a pokud bylo z veřejného seznamu vymazáno, má se za to, že neexistuje. Existenci práva žadatele disponovat vlastnický s pozemkem nebo stavbou bude proto stavební úřad ověřovat ve veřejném rejstříku, a to prostřednictvím údajů evidovaných*

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

v katastru nemovitostí. Stavební zákon nicméně umožňuje žadateli, aby realizoval stavební záměr též na pozemku nebo stavbě, jejichž vlastníkem není, avšak výhradně za podmínky, že doloží doklad o právu uskutečnit na nich svůj stavební záměr nebo požadované opatření. Tímto dokladem, prokazujícím právo žadatele uskutečnit stavební záměr na cizím pozemku nebo stavbě, je dle nově přijaté úpravy stavebního zákona souhlas jejich vlastníka. Jestliže je předmětem projednávaného záměru provedení změny dokončené stavby (§ 2 odst. 5 StavZ), jejímž vlastníkem je osoba od žadatele odlišná, bude povinnou přílohou žádosti souhlas vlastníka stavby.“ (KÝVALOVÁ, Miroslava. § 184a [Souhlas vlastníka pozemku nebo stavby]. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 1140–1142.)

31. „Novela stavebního zákona č. 225/2017 Sb. změnila způsob prokazování oprávnění k umístění a realizaci stavby na pozemku (či stavbě) pro účely získání veřejnoprávního povolení či jiného opatření dle stavebního zákona. Prvořadě je vlastnické právo k pozemku či stavbě, které si stavební úřad může ověřit v katastru nemovitostí. Až na výjimky, např. v podobě podzemních staveb, je tedy vlastník ani nemusí dokládat. V zásadě obdobně působí právo stavby podle § 1250 obč. zák., dle kterého má stavebník, pokud se to týká stavby odpovídající právu stavby, stejná práva jako vlastník nebo služebnost, plyne-li z ní právo umístit na pozemek stavbu. Pokud však stavebník nemá vlastnické právo či jiné právo k pozemku či stavbě, neznamená to, že by nemohl získat povolení k umístění či realizaci stavby. V takovém případě ale musí doložit souhlas vlastníka pozemku nebo stavby. To jej pochopitelně nezabývá nutností obstarat si před samotným započítáním stavby či před změnou stavby i soukromoprávní oprávnění.“ (VÁVROVÁ, E. § 184a In: VÁVROVÁ, E. a kol. Stavební zákon. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021. Dostupné v ASPI).
32. Posouzení soudu je v souladu i s judikaturou.
33. V rozsudku ze dne 28. 7. 2022, č. j. 1 As 65/2022-46 (všechny soudem citované rozsudky správních soudů jsou dostupné na www.nssoud.cz), řešil Nejvyšší správní soud případ žadatele s polovičním spoluvlastnickým podílem na dotčeném pozemku a potvrdil, že byl povinen doložit souhlas spoluvlastníků (bod 11). V bodě 13 rozsudku pak Nejvyšší správní soud vysvětlil, že spoluvlastník může žalovat u civilního soudu na nahrazení projevu vůle spoluvlastníka, který mu v rámci řízení podle stavebního zákona souhlas ke stavebnímu záměru zasahujícím do společné věci neudělil.
34. Pregnantně se k otázce povinnosti stavebníka doložit souhlas k umístění a provedení stavebního záměru vyjádřil Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 25. 5. 2022, č. j. 54 A 1/2021-85, bod 41: „Má-li pak být stavba byt' jen zčásti umístěna na cizím pozemku, např. s ní současně povolovaná přípojka technické infrastruktury, vyžaduje dle § 94l odst. 2 písm. a) stavebního zákona též předložení souhlasu vlastníka touto stavbou dotčeného pozemku ve smyslu § 184a odst. 1 stavebního zákona. V případě těchto náležitostí však již nelze akceptovat závěr o možnosti překlenutí jejich nedostatku úvahou stavebního úřadu. Zde totiž zákon vyžaduje kladný projev vůle vlastníka veřejné dopravní nebo technické infrastruktury, resp. vlastníka dotčeného pozemku (popř. stavby), který je projevem jeho vlastnických oprávnění k nemovité věci, resp. infrastruktuře, na níž má v důsledku projednávaného stavebního záměru dojít ke změnám. Stavební úřad přitom nedisponuje oprávněním rozhodovat o vlastnickém právu takových subjektů, a nemůže proto tento jejich souhlas sám nahradit. To by mohl učinit pouze soud v občanském soudním řízení na základě žaloby stavebníka, který by se mohl v případech, kdy z právní úpravy lze dovodit povinnost vlastníka infrastruktury či nemovité věci souhlasit po ověření splnění zákonných podmínek s navrženým novým připojením, resp.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

využitím své nemovitosti (tzv. smluvní přímus), svým rozsudkem nahradit projev vůle takové osoby, stavební úřad však o vlastnických právech sám rozhodovat nemůže (srov. § 89 odst. 6 větu druhou a § 114 odst. 3 větu druhou stavebního zákona).“

35. *Zákonná úprava § 184a stavebního zákona sleduje zájem na hospodárnosti správního řízení podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 3. 2022, č. j. 16 A 9/2021-55, bod 22: „Z první věty § 184a odst. 1 stavebního zákona vyplývá, že se souhlas podle § 184a stavebního zákona v některých případech nepožaduje. Jde ve všech případech – výhradní vlastnictví pozemku nebo stavby, oprávnění vyplývající ze služebnosti nebo z práva stavby – o věcná práva, která se evidují v katastru nemovitostí, a jejich existenci proto lze snadno ověřit. Účelem úpravy § 184a stavebního zákona je podle soudu hospodárnost řízení. Tímto postupem tak má být zajištěn základní předpoklad pro vydání příslušného povolení dle stavebního zákona – soukromoprávní oprávnění pro realizaci stavebního záměru – již ve fázi spojené se zahájením řízení – podáním žádosti.“*
36. *Dualitu soukromého a veřejného práva na půdorysu stavebních úprav společné věci vysvětlil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 5. 2022, č. j. 6 As 126/2020-47, body 25 až 27: „Novelizovanou právní úpravu je třeba vykládat ve shodě s dosavadním judikатурním 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). 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. 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 povolená, 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, 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.“ (podtržení přidáno zdejším soudem).*
37. *Žalobce tedy podle soudu nepřipadně směřuje oprávnění užívat zeď v rovině soukromoprávní s jejím užíváním v rovině veřejnoprávní. Stavební záměr vyžadoval ke svému provedení veřejnoprávní titul v podobě společného povolení, o jehož vydání žalobce usiloval podanou žádostí. V takovém případě bylo povinností správních orgánů postupovat v řízení o jeho vydání podle relevantních ustanovení stavebního zákona, zejm. § 94j a násl. stavebního zákona. Podle § 94l odst. 2 písm. a) stavebního zákona byl žalobce*

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

povinen k žádosti o vydání společného povolení připojit souhlas dle § 184a téhož zákona. Veřejné stavební právo tak jednoznačně vyžadovalo doložení souhlasu spoluvlastnice předmětné společné zdi k umístění a provedení stavebního záměru. Skutečnost, že z hlediska soukromoprávního mohlo žalobci vzniknout oprávnění užívat společnou zeď do poloviny její šířky podle § 1024 odst. 2 občanského zákoníku, na tom nic nemění. V případě stavebního záměru vyžadujícího veřejnoprávní titul vydaný stavebním úřadem je třeba vycházet ze stavebního zákona, který vyžaduje, aby k žádosti o vydání společného povolení byl připojen souhlas spoluvlastníka podle § 184a stavebního zákona. Stavební veřejné právo tak obsahuje zvláštní právní úpravu odlišnou od úpravy soukromoprávní v případě realizace stavebních záměrů náležejících do působnosti stavebních úřadů a vyžadujících pro své provedení veřejnoprávní titul (tento závěr rovněž odpovídá chápání poměru soukromého a veřejného práva jako práva obecného a práva zvláštního – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2007, č. j. 2 Afs 125/2005-40, publ. pod č. 1662/2008 Sb. NSS).

38. Soud tedy aprobuje posouzení žalovaného prezentované na str. 4 napadeného rozhodnutí: *„Odvolací správní orgán vychází z ustanovení § 1 odst. 1 občanského zákoníku, podle kterého je uplatňování soukromého práva nezávislé na uplatňování práva veřejného. V případě, kdy by prováděné stavební úpravy nepodléhaly schvalovacímu režimu dle stavebního zákona, lze při splnění zákonných podmínek postupovat výhradně podle § 1024 odst. 2 občanského zákoníku. V případě, kdy je však stavební úprava společné zdi předmětem žádosti o společné povolení, je stavební úřad povinen postupovat v souladu se stavebním zákonem a podle ustanovení § 94l odst. 2 písm. a) stavebního zákona požadovat jako nedílnou součást žádosti o vydání společného povolení souhlas dle § 184a stavebního zákona.“*
39. Soud nijak nezpochybňuje, že na poli práva občanského mohlo žalobci vzniknout ex lege z § 1024 odst. 2 občanského zákoníku právo užívat zeď tam vymezeným způsobem, avšak toto se nijak netýká zákonnosti napadeného rozhodnutí, které došlo ke správnému právnímu závěru, že stavební úřad byl vázán § 184a stavebního zákona, pro jehož aplikaci je § 1024 občanského zákoníku irelevantní. Soud dodává, že stavební zákon nijak nerozlišuje povinnost stavebníka doložit souhlas spoluvlastníka s navrhovaným stavebním záměrem dle § 184a stavebního zákona podle kritéria rozsahu či předmětu stavebního záměru. V případě, že záměr ke své realizaci vyžaduje veřejnoprávní titul vydaný stavebním úřadem, je stavebník bez dalšího povinen doložit souhlas spoluvlastníka dle § 184a stavebního zákona. V projednávané věci tedy nebylo vůbec významné, v jakém rozsahu měla být společná zeď dotčena prováděním stavebního záměru. Žalobní námitka, že správní orgány v tomto směru dostatečně nezjistily skutkový stav, nebyla důvodná.
40. K replice žalobce soud uvádí, že se žalobce, jak je výše vysvětleno, mýlí, pokud má za to, že § 184a stavebního zákona se uplatní tehdy, nevyplývá-li titul k užití pozemku nebo stavby ze soukromého práva - § 184a stavebního zákoníku se uplatní vždy, nevyplývají-li tam uvedená věcná práva žadatele k pozemku nebo stavbě z údajů katastru nemovitostí. Výše bylo již vysvětleno, že se žalobce u civilního soudu může domoci nahrazení souhlasu spoluvlastnice podle § 184a stavebního zákona.
41. Soud neprováděl k důkazu žalobcem předložený výňatek z diplomové práce založený na čl. 10 až 12 soudního spisu, kdy citace z ní uvedená žalobcem v úvodu str. 4 žaloby nijak nevyvracela výše uvedené právní úvahy soudu.
42. Pro rozhodnutí soudu nebylo významné, jak bylo výše vysvětleno, zda stavební záměr zeď ohrožuje a spoluvlastníci v užívání zdi překáží, proto bylo nadbytečné zabývat se těmito

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

skutečnostmi a vést k nim dokazování (viz důkazní návrhy žalobce v podání ze dne 1. 9. 2022). Navíc žalobcem v tomto podání označené listiny jsou součástí správního spisu, jímž správní soudy dokazování neprovádí, neboť nejde o důkazní prostředky a správní soud přezkoumává tyto dokumenty jako součást správního spisu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, publ. pod č. 2383/2011 ve Sb. NSS, nebo bod 29 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2022, č. j. 10 Afs 281/2020-70).

43. K vyjádření žalovaného k žalobě uvádí soud, že při posuzování zákonnosti napadeného rozhodnutí nepřihlížel k argumentům uvedeným ve vyjádření k žalobě, které žalovaný neučinil součástí odůvodnění napadeného rozhodnutí (srov. výše citovaný § 75 odst. 1 s. ř. s.). Nedostatek odůvodnění vydaného rozhodnutí nemůže být totiž dodatečně zhojen podrobnějším rozbořem problematiky učiněným až v soudním řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002 – 25, publikovaný pod č. 73/2004 ve Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 17. 4. 2008, č. j. 9 Afs 135/2007-48). Takto soud nepřihlížel k argumentaci žalovaného ve vyjádření k žalobě, že z projektové dokumentace zpracované ke stavebnímu záměru dle žalovaného vyplývalo, že stavební úpravy měly vliv na statiku a zatížení předmětné zdi, a proto byl k provedení stavebního záměru nezbytný souhlas spoluvlastníka zdi. Stejně tak soud nepřihlížel k tvrzení, že předmětem stavebního záměru bylo zvýšení zdi, čímž došlo k jejímu většímu zatížení. Vzhledem k § 75 odst. 1 s. ř. s. soud nepřihlížel ani k odkazu žalovaného na to, že jeho právní názor stran vyžadování souhlasu spoluvlastníka zdi s provedením stavebního záměru potvrdil Krajský úřad Plzeňského kraje ve sdělení vydaném *po* vydání napadeného rozhodnutí.
44. Vzhledem k výše uvedenému soud žalobu neshledal důvodnou, a proto ji dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

VII.

Náklady řízení

45. Výrokem II. tohoto rozsudku rozhodl soud tak, že žádnému z účastníků řízení náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť žalobce neměl ve věci úspěch (ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. *a contrario*) a žalovaný se práva na náhradu nákladů řízení vzdal ve svém podání ze dne 3. 5. 2022, zároveň mu nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 13. září 2022

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.