



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Langáška, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **Společenství vlastníků Zvěřinova 3413**, IČO: 05938953, sídlem Zvěřinova 3413/12, Praha 3, zastoupený Mgr. Janem Varhaníkem, LL.M., advokátem, sídlem Škrábkových 896/1, Praha 9, proti žalovanému: **Úřad městské části Praha 3**, sídlem Havlíčkovo nám. 700/9, Praha 3, **za účasti: I)** Ing. L. B. a **II)** J. B., oba zastoupeni Mgr. Andrejem Lokajíčkem, advokátem, sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2, týkající se žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. července 2023 č. j. 15 A 10/2023-43

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. července 2023 č. j. 15 A 10/2023-43
se ruší a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Dne 29. dubna 2022 zahájil žalovaný s osobami zúčastněnými na řízení (dále jen „stavebníci“) řízení o odstranění stavby *Nástavba za účelem zřízení skladu a sauny a stavební úpravy související s připojením zastřešené části terasy k bytové jednotce č. X, k. ú. X* (dále jen „stavba“). Jedná se o stavební úpravy, které stavebníci provedli bez příslušného povolení v prostorách terasy bytového domu na adrese Z. X, P. X.

[2] Dne 10. května 2022 požádali stavebníci o dodatečné povolení stavby. Dne 18. května 2022 žalovaný řízení o odstranění stavby přerušil do doby ukončení řízení o dodatečném

povolení stavby. Současně vyzval stavebníky k doplnění dokladů nutných pro rozhodnutí o jejich žádosti. Jedním z těchto dokladů byl též souhlas žalobce s dodatečným povolením stavby (dále jen „souhlas“) ve smyslu § 184a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). K doplnění souhlasu poskytl žalovaný stavebníkům lhůtu 90 dnů.

[3] Dne 3. června 2022 zaslal žalobce žalovanému prostřednictvím svého právního zástupce podání označené jako „nesouhlas se stavbou a žádost o pokračování v řízení o odstranění stavby“ (dále jen „nesouhlas se stavbou“).

[4] Protože žalovaný na toto podání nereagoval, podal žalobce u nadřízeného orgánu žalovaného, Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“), dne 28. července 2022 žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Magistrát žádost žalobce dne 5. září 2022 zamítl.

[5] Následně stavebníci dne 15. září 2022 požádali žalovaného o prodloužení termínu k doložení požadovaných dokladů, kterou zdůvodnili vyšší časovou náročností. K obstarání souhlasu žalobce uvedli, že jednání společenství vlastníků se ještě neuskutečnilo a že čekají na termín jednání. Dne 10. října 2022 žalovaný lhůtu prodloužil do 15. ledna 2023. Proti tomuto postupu brojil žalobce odvoláním u magistrátu, který odvolání zamítl mj. s odůvodněním, že je na stavebníkovi, aby žádost o dodatečné povolení stavby doplnil, a na stavebním úřadu je, aby mu k tomu poskytl přiměřenou lhůtu.

[6] Dne 12. ledna 2023 stavebníci opětovně požádali o prodloužení lhůty. V žádosti uvedli, že ani přes jejich opakované snahy nedošlo k žádnému jednání s výborem žalobce. Dále uvedli, že stavebníci oslovují jednotlivě vlastníky jednotek s tím, že konečné udělení souhlasu proběhne na shromáždění vlastníků jednotek, pravděpodobně v květnu 2023. Této žádosti žalovaný dne 17. ledna 2023 opětovně vyhověl a lhůtu k doplnění souhlasu prodloužil do 30. června 2023. Své rozhodnutí odůvodnil mj. tím, že stále probíhá jednání stavebníků s žalobcem.

[7] Protože ani v této lhůtě stavebníci souhlas nezískali, požádali dne 20. června 2023 o další prodloužení lhůty. Uvedli, že žalobce přes jejich opakované žádosti nezařadil hlasování o souhlasu na pořad jednání shromáždění žalobce. Proto podali občanskoprávní žalobu na nahrazení usnesení shromáždění žalobce rozhodnutím soudu a žalovaného požádali, aby prodloužil lhůtu do doby, než civilní soud v této věci pravomocně rozhodne. K tomu mělo dle stavebníků dojít na počátku roku 2024. Dne 14. července 2023 žalovaný stavebníkům opět vyhověl a lhůtu prodloužil do doby pravomocného rozhodnutí civilního soudu o podané žalobě.

[8] Dne 7. února 2023 podal žalobce u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu na nečinnost. V ní namítal, že již 3. června 2022 žalovanému sdělil, že s dodatečným povolením stavby nesouhlasí. Žalovanému proto bylo již od tohoto data zřejmé, že souhlas nebude ze strany žalobce udělen, proto je opakované prodlužování lhůty ze strany žalovaného nelogické. Tím docházelo k neopodstatněnému a nadměrnému oddalování vydání rozhodnutí, což zasáhlo do oprávněných práv a zájmů všech spoluvlastníků žalobce, kteří mají právní zájem na odstranění stavby. Žalovaný tedy uměle a neúměrně prodlužuje lhůtu k vydání rozhodnutí zprostředkovaně i v řízení o odstranění

pokračování

stavby. Tím porušuje ústavní garanci práva každého, aby jeho věc byla projednávána bez zbytečných průtahů.

[9] Stavebníci v řízení před městským soudem argumentovali, že je to právě žalobce, který je nečinný. Ten totiž ani přes opakované žádosti stavebníků nepředložil otázku schválení stavebních úprav shromáždění žalobce k hlasování, neboť pouze shromáždění žalobce mohlo o této otázce platně rozhodnout. Stavebníkům pak nezbylo nic jiného, než podat k civilnímu soudu žalobu na nahrazení usnesení shromáždění žalobce rozhodnutím soudu. Je tedy správné, že žalovaný prodloužil lhůtu k předložení souhlasu do doby, než civilní soud o jejich žalobě rozhodne.

[10] Městský soud rozhodl dne 26. července 2023 v návěti uvedeným rozsudkem, kterým žalobu jako nedůvodnou zamítl. Dospěl k závěru, že žalovaný není ve věci nečinný, neboť přerušení řízení a opakované prodloužení lhůty k doložení souhlasu bylo důvodné a opodstatněné.

[11] Městský soud uvedl, že žalovaný postupoval v souladu s § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu, pokud řízení přerušil za účelem splnění výzvy, kterou stavebníkům dal a prostřednictvím které jim uložil doplnit chybějící náležitosti žádosti. K vydání usnesení o přerušení řízení, na které navazují usnesení o prodloužení lhůty ze dne 10. října 2022 a ze dne 17. ledna 2023, došlo z konkrétních důvodů, které mají oporu v zákoně. Nejedná se tedy o umělé prodlužování řízení a oddalování vydání rozhodnutí, jak tvrdí žalobce.

[12] Městský soud dále uvedl, že požadavek stavebníků na opakované prodloužení lhůty považuje za opodstatněný. Jestliže totiž stavebníci poukázali na záměr oslovit jednotlivé vlastníky a předpokládaný termín konání shromáždění jakožto nejvyššího orgánu společenství vlastníků ve smyslu § 1206 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, nevybočil žalovaný z mezí svého uvážení při stanovení přiměřené lhůty k provedení požadovaného úkonu (předložení souhlasu společenství vlastníků), pokud tuto lhůtu stavebníkům prodloužil do 30. června 2023. Pokud tedy stavebníci odůvodnili svou žádost v souladu s relevantní soukromoprávní úpravou zakotvenou též v § 1208 občanského zákoníku, podle kterého do působnosti shromáždění patří mj. rozhodování o stavební úpravě společné části, pak nelze podle městského soudu takovému postupu nic vytknout. Žalobce tento stavebníky avizovaný postup nezpochybnil, resp. nedoložil, že získání souhlasu je optikou soukromoprávní úpravy týkající se vztahů uvnitř společenství vlastníků a působnosti jeho orgánů z konkrétního důvodu (již) nereálné. Na uvedeném nemůže nic změnit ani to, že stavebníkům se souhlas s dodatečným povolením stavby nepodařilo v prodloužené lhůtě získat a proti absenci souhlasného rozhodnutí shromáždění se brání žalobou u civilního soudu.

[13] Městský soud shrnul, že postup žalovaného nebyl projevem libovůle, nýbrž výrazem vstřícného přístupu ke stavebníkům, kteří svou žádost o prodloužení lhůty náležitě a věrohodně odůvodnili. Žalovaný nemůže být nečinný ani ke dni vydání tohoto rozsudku, neboť stále probíhá řízení před civilním soudem, který rozhoduje o nahrazení projevu vůle shromáždění. Tento postup žalovaného je v souladu s § 57 odst. 2 správního řádu, neboť v civilním řízení je řešena předběžná otázka, na jejímž zodpovězení závisí řízení o dodatečném povolení stavby.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[14] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V kasační stížnosti popsal průběh řízení před žalovaným a zopakoval námitky, které uvedl již v žalobě před městským soudem. Stěžovatel uvedl, že již od 3. června 2022 žalovaný disponoval jeho nesouhlasem s dodatečným povolením stavby a měl tedy všechny potřebné podklady, aby ve věci rozhodl. Opakované prodlužování lhůty k doložení souhlasu stěžovatele považuje za libovůli a jednostranný přístup ke stranám správního řízení. Stěžovatel uvádí, že postup žalovaného, jakož i městského soudu, který tento postup aproboval, odporuje zásadám, na nichž stojí správní právo i stavební řízení.

[15] Nejvyšší správní soud zaslal kasační stížnost k vyjádření žalovanému, který odkázal na relevantní právní úpravu a ke sporné otázce uvedl, že v řízení o odstranění stavby může správní úřad pokračovat poté, co civilní soud pravomocně rozhodne ve věci žaloby na nahrazení souhlasu stěžovatele se stavbou. Dále uvedl, že v případě, že by nyní vydal rozhodnutí o pokračování v řízení o odstranění stavby a toto by nabylo právní moci a následně by soud svým rozsudkem nahradil souhlas stěžovatele se stavbou, nastala by situace, kdy by stavitel doložil všechny právními předpisy vyžadované přílohy k žádosti, a přesto by stavba byla řešena v rámci řízení o odstranění stavby.

[16] Nejvyšší správní soud zaslal kasační stížnost k vyjádření též stavebníkům, kteří uvedli, že považují napadený rozsudek městského soudu za správný. Odkázali na své vyjádření k žalobě stěžovatele a sdělili, že nesouhlas stěžovatele s dodatečným povolením stavby nevyjadřuje vůli stěžovatele, ale pouze aktuálních členů jeho výboru. Vůle stěžovatele v této otázce se však v souladu s jeho stanovami formuje v jiném orgánu, a to je shromáždění (čl. IX. odst. 5 stanov stěžovatele; § 1208 občanského zákoníku). Poukázali dále na nečinnost stěžovatele s předložením otázky vyslovení souhlasu shromáždění, a proto jim nezbylo než iniciovat řízení k nahrazení projevu vůle stěžovatele rozhodnutím soudu v občanskoprávním řízení. Nečinnost je tedy třeba spatřovat na straně stěžovatele, nikoliv v postupu žalovaného, který odpovídajícím způsobem reagoval na opodstatněné požadavky stavebníků. Stavebníci považují z výše uvedených důvodů kasační stížnost jako nedůvodnou a navrhují její zamítnutí.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatel v kasační stížnosti opakuje námitky, které již byly obsahem žaloby podané k městskému soudu, a text žaloby byl upraven pouze formálně. Ve značné části je kasační stížnost pouze zkopírovaný text žaloby. Nejvyšší správní soud v tomto směru připomíná, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Řízení o kasační stížnosti tedy nepředstavuje pokračování soudního řízení o žalobě, ale jedná se o samostatné řízení o mimořádném opravném prostředku vedené v situaci, kdy věc již byla pravomocně ukončena krajským soudem (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2020 č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS). Věcné kasační námitky v této podobě jsou proto na hraně přípustnosti (srov. § 104 odst. 4 s. ř. s.).

pokračování

[19] Nejvyšší správní soud však poznamenává, že stěžovatel relevantní kasační námitky, byť ve strohé podobě, platně vznesl. Namítl totiž nezákonnost napadeného rozsudku městského soudu, která spočívá v nesprávném posouzení právní otázky řešené v předcházejícím řízení. Namítaná nesprávnost spočívá dle stěžovatele v nekonečném prodlužování lhůty k doložení souhlasu s dodatečným povolením stavby, třebaže zde již existoval jeho platně udělený nesouhlas. Městskému soudu stěžovatel vytýká, že takovýto postup aproboval, a tedy zatížil i své rozhodnutí nezákonností.

[20] Podle § 184a odst. 1 a 2 stavebního zákona 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 navrhaným stavebním záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentace.*

[21] Nejvyšší správní soud se již k povaze souhlasu společenství vlastníků jednotek (dále jen „SVJ“) dle § 184a stavebního zákona ve své judikatuře vyjádřil. V rozsudku ze dne 11. května 2022 č. j. 6 As 126/2020-47, č. 4359/2022 Sb. NSS (povolení změny dokončené stavby) uvedl, že souhlas vlastníka pozemku nebo stavby dle § 184a stavebního zákona sám o sobě nemá soukromoprávní účinky v tom smyslu, že by zakládal oprávněnost stavby. Souhlas je totiž udělován toliko v režimu stavebního řízení, které je nezávislé na tom, zda je stavebník z hlediska soukromého práva oprávněn příslušný záměr realizovat.

[22] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku též podrobně vyjádřil ke změně právní úpravy, kterou přinesla novela § 184a stavebního zákona s účinností od 1. ledna 2018. Zatímco podle dřívější právní úpravy [§ 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona] musel stavebník k žádosti o stavební povolení připojovat doklad o právu (v případě, že stavebníkem bylo SVJ, muselo doložit souhlas shromáždění SVJ), za stávajícího právního stavu již tuto povinnost nemá a stavební úřad ji nemůže vyžadovat. To znamená, že správní orgány nejsou ve stavebním řízení oprávněny posuzovat platnost rozhodnutí shromáždění SVJ (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. února 2021 č. j. 9 As 262/2020-30, ze dne 4. března 2021 č. j. 10 As 336/2019-46 nebo ze dne 24. srpna 2022 č. j. 6 As 79/2021-38) ani nejsou povinny vyčkat rozhodnutí civilních soudů o návrhu na vyslovení jeho neplatnosti. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku též uvedl, že pro účely stavebního řízení postačí, je-li souhlas se stavbou udělen osobou oprávněnou jednat za SVJ, což je obvykle příslušný statutární orgán SVJ, kterým je jeho výbor nebo předseda.

[23] Jádrem sporu v nyní posuzované věci je otázka, zda žalovaný postupoval správně, když nepřihlédl k nesouhlasu stěžovatele s dodatečným povolením stavby projevenému jeho statutárním orgánem a opakovaně vyhovoval žádostem stavebníků o prodloužení lhůty, které zdůvodňovali nutností obstarat souhlas ze strany shromáždění stěžovatele. Nejvyšší správní soud uvádí, že výše uvedená judikturní východiska týkající se souhlasu dle § 184a stavebního zákona dopadají shodně též na nesouhlasný projev vůle vyjádřený dle téhož ustanovení a není důvod se od této judikatury v posuzované věci odchýlit.

[24] Ze správního spisu žalovaného vyplývá, že již od 3. června 2022 žalovaný disponoval nesouhlasem stěžovatele s dodatečným povolením stavby, jehož součástí byla i žádost o pokračování řízení o odstranění stavby. Tento projev vůle je dostatečně určitý a srozumitelný a vyplývá z něj jednoznačně, že stěžovatel s dodatečným povolením neoprávněného stavebního záměru nesouhlasí. Tento nesouhlas byl žalovanému zaslán zmocněncem stěžovatele – advokátem, kterého k zastupování zmocnil předseda statutárního orgánu stěžovatele na základě plné moci ze dne 30. dubna 2021. Ve správním řízení nebyla otázka rozsahu zmocnění namítána, spornou je toliko otázka, zda měl souhlas (nesouhlas) udělit statutární orgán nebo shromáždění stěžovatele.

[25] Jak bylo výše uvedeno, tato otázka byla judikaturou Nejvyššího správního soudu již vyřešena a vyplývá z ní, že pro účely stavebního řízení postačí, je-li souhlas, resp. nesouhlas se stavebním záměrem dán osobou oprávněnou jednat za SVJ, což je obvykle příslušný statutární orgán SVJ, kterým je jeho výbor nebo předseda. Nebylo tedy z hlediska stavebního řízení povinností stěžovatele, aby otázku souhlasu s dodatečným povolením stavby předkládal k rozhodnutí svému shromáždění, a stavebnímu úřadu nepříslušelo, aby doložení souhlasu shromáždění stěžovatele vyžadoval, případně, aby za účelem jeho obstarání přerušil řízení a opakovaně prodlužoval stavebníkům lhůtu.

[26] Nejvyšší správní soud proto souhlasí se stěžovatelem, že žalovaný již od 3. června 2022 disponoval nesouhlasem stěžovatele s dodatečným povolením stavby, a měl proto všechny potřebné podklady, aby ve věci rozhodl. Nelze naopak přisvědčit žalovanému ani městskému soudu, že přerušování řízení a opakované prodloužení lhůty k doložení souhlasu bylo důvodné, opodstatněné a mělo oporu v zákoně. Ačkoliv žalovaný postupoval formálně v souladu s § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu a řízení přerušil za účelem odstranění nedostatků žádosti, již od 3. června 2022 muselo být žalovanému jasné, že nedostatky žádosti stavebníci odstranit nemohou, neboť tomu brání explicitně vyjádřený nesouhlas stěžovatele. Opakované prodloužování lhůty stavebníkům k doložení souhlasu pak v takovém případě nelze vnímat jako vstřícný přístup ke stavebníkům, jak uvádí městský soud, ale jako nečinnost žalovaného, který stavebníkům poskytl neodůvodněný prostor k vyjednávání o něčem, k čemuž se již stěžovatel jednou vyslovil.

[27] Městskému soudu nelze přisvědčit ani v tom, že byl postup žalovaného zdůvodněn potřebou dostat relevantní soukromoprávní úpravě zakotvené též v § 1208 občanského zákoníku, podle kterého do působnosti shromáždění patří mj. rozhodování o stavební úpravě společné části. Jak již bylo totiž řečeno výše, souhlas shromáždění SVJ je v takovém případě soukromoprávní titul, který si stavebník musí opatřit, nicméně v režimu stavebního řízení jej nelze vyžadovat. Shrnuto a podtrženo, pro žalovaného byl závazný projev vůle vyjádřený statutárním orgánem stěžovatele, nikoliv příslib stavebníků, že získají souhlas shromáždění stěžovatele, jenž by mohl být udělen někdy v budoucnu. Nesouhlas stěžovatele nebylo možné obejít ani vyčkáváním na rozhodnutí civilního soudu, který měl nahradit projev vůle shromáždění. Takový postup by mohl být opodstatněný podle dřívější právní úpravy, podle které museli stavebníci přikládat též doklady prokazující vlastnické právo, dle současné právní úpravy již však takový postup možný není (viz cit. rozsudek č. j. 6 As 126/2020-47, bod [38]).

[28] Nelze též odhlédnout od toho, že to byli stavebníci, kteří vytvořili nelegální stav (zhotovili stavbu bez příslušného oprávnění), který se následně snažili legalizovat v řízení

pokračování

o dodatečném povolení stavby. Bylo tedy úkolem žalovaného, aby vyvinul potřebné úsilí k odstranění tohoto nelegálního stavu, a to zejména tím, aby pokračoval v řízení o odstranění stavby bez zbytečného odkladu poté, co stěžovatel projevil s touto stavbou nesouhlas. Tím, že žalovaný navzdory vyjádřenému nesouhlasu stěžovatele opakovaně prodlužoval stavebníkům lhůtu k získání souhlasu shromáždění stěžovatele se tak ve skutečnosti podílel na udržování tohoto protiprávního stavu. Aproboval-li následně městský soud postup žalovaného, dopustil se sám nezákonnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), v němž bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém řízení městský soud posoudí namítanou nečinnost žalovaného v řízení o dodatečném povolení stavby, především pak důvodnost opakovaného prodlužování lhůty stavebníkům k doložení souhlasu s dodatečným povolením stavby dle § 184a stavebního zákona.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 3. ledna 2024

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu