



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **M. H.**, zastoupeného advokátkou Mgr. Martinou Tetzeliovou, U Svěpomoci 2020/9, Plzeň, proti žalovanému: **Magistrát města Plzně**, Škroupova 4, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 2. 2022, čj. MMP/033223/22, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 9. 2022, čj. 57 A 38/2022-79,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

1. Popis věci

[1] Rozhodnutím ze dne 8. 11. 2021 Úřad městského obvodu Plzeň (dále jen „stavební úřad“) zastavil řízení o žádosti žalobce podané dne 10. 6. 2020 o vydání společného povolení k provedení stavebního záměru „*Přestavba terasy na obytnou místnost Plzeň, Severní předměstí č.p. 1624, Pálavská 52*“ (dále jen „stavební záměr“) na pozemku parc. č. 14430/192 v k. ú. Plzeň. Stavební úřad s odkazem na § 66 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu konstatoval, že žalobce ve stanovené lhůtě neodstranil vadu žádosti bránící pokračování v řízení, neboť nepředložil chybějící souhlas J. M. – spoluvlastnice společné zdi mezi objekty, které se nachází na pozemcích parc. č. 14430/192 a parc. č. 14430/190 v k. ú. Plzeň 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 (stavebního zákona), ve znění ke dni 10. 6. 2020.

[2] Rozhodnutím ze dne 22. 2. 2022 žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí stavebního úřadu a toto rozhodnutí potvrdil. Žalovaný posoudil společnou zeď jako

rozhradu ve smyslu § 1024 občanského zákoníku a dovodil, že vyžaduje-li stavební úprava společné zdi společné povolení, je stavební úřad povinen podle § 94l odst. 2 písm. a) stavebního zákona požadovat jako nedílnou součást žádosti o vydání společného povolení souhlas podle § 184a téhož zákona. Stavební úřad tedy byl oprávněn požadovat 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. Podle názoru žalovaného stavební zákon neumožňuje odchýlit se od § 184a stavebního zákona 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. Z § 184a odst. 1 stavebního zákona plyne jediná výjimka, a to v případech, v nichž se jedná o výlučné vlastnické právo, služebnost nebo právo stavby, to vše zapsané v katastru nemovitostí. Služebnost ovšem nelze zaměňovat s rozhradou. Žalobce žádnou z výjimek podle § 184a odst. 1 nesplnil. Žalobce byl proto povinen předložit stavebnímu úřadu souhlas spoluvlastnice společné zdi, protože součástí stavebních úprav, v nichž spočívá změna dokončené stavby, jsou stavební úpravy společné zdi. Podle názoru žalovaného § 1024 odst. 2 občanského zákoníku nezakládá titul užívání společné zdi bez souhlasu vlastníka. Žalovaný přitom nepochybně má právo každého spoluvlastníka užívat společnou zeď na své straně do poloviny její tloušťky a další skutečnosti vyplývající z tohoto ustanovení. Toto právo ale nevylučuje použití § 184a stavebního zákona v případech, v nichž stavební úpravy společné zdi podléhají povolenímu procesu podle stavebního zákona.

[3] Žalobce neuspěl ani u krajského soudu, který jeho žalobu zamítl. Krajský soud přisvědčil závěrům žalovaného, že stěžovatel nepřipadně směšuje oprávnění užívat společnou zeď v rovině soukromoprávní s jejím užíváním v rovině veřejnoprávní. Konstatoval, že stavební veřejné právo vyžaduje doložení souhlasu spoluvlastnice společné zdi k umístění a provedení stavebního záměru. Stavební veřejné právo obsahuje zvláštní právní úpravu odlišnou od úpravy soukromoprávní v případě realizace stavebních záměrů, které náleží do působnosti stavebních úřadů a vyžadují pro své provedení veřejnoprávní titul. Tento závěr odpovídá chápání poměru soukromého a veřejného práva jako obecného a zvláštního práva (rozsudek NSS ze dne 1. 3. 2007, čj. 2 Afs 125/2005-40). Krajský soud konstatoval, že § 184a stavebního zákona se uplatní vždy s výjimkou případů, kdy žadatel má k pozemku nebo stavbě věcná práva, která jsou uvedena v § 184a stavebního zákona a vyplývají z údajů katastru nemovitostí. Podle názoru krajského soudu se stěžovatel může domáhat u civilního soudu nahrazení souhlasu spoluvlastnice podle § 184a stavebního zákona.

2. Kasační řízení

[4] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

[5] Stěžovatel trvá na svém názoru, že stavební úřad nebyl podle § 184a stavebního zákona oprávněn požadovat souhlas spoluvlastnice společné zdi s umístěním a provedením stavebního záměru. Stěžovatel je oprávněn z titulu svého vlastnického práva na základě § 1024 odst. 2 občanského zákoníku *ex lege* využít společnou zeď do poloviny její šířky i bez souhlasu spoluvlastnice a souhlasu podle § 184a stavebního zákona proto není třeba.

pokračování

[6] Stěžovatel namítl, že krajský soud pominul, že institut rozhrady upravený v § 1024 a násl. občanského zákoníku má speciální povahu ve vztahu k obecné úpravě spoluvlastnictví. Spoluvlastník tak může podle § 1024 odst. 2 občanského zákoníku užívat svoji část rozhrady (její reálnou část) do poloviny její tloušťky bez omezení (resp. s omezeními, která toto ustanovení výslovně stanoví), tedy shodně jako z titulu vlastnického práva. Uživací složka jeho spoluvlastnického práva tedy odpovídá výlučnému vlastnickému právu.

[7] Stěžovatel rozvedl, že povaha společné zdi nepřipouští, aby každý ze spoluvlastníků měl právo k celé věci (společné zdi). Právě proto upravuje citované ustanovení užívání společné zdi tak, že každý ze spoluvlastníků může zeď do její poloviny užívat jako vlastní. Spoluvlastník je ve svém právu k užití své poloviny zdi omezen jen zákazem zeď ohrozit nebo překážet druhému spoluvlastníkovi. Není však omezen vůlí či souhlasem druhého spoluvlastníka.

[8] Stěžovatel zdůraznil, že ve správním řízení tvrdil a prokazoval, že ve smyslu § 1024 odst. 2 občanského zákoníku stavební záměr nepřekáží sousedce (spoluvlastnici) v užívání její části zdi, neboť na ní vůbec nespočívá, a dále, že zeď není ohrožena, neboť statik uvedl, že zatížení zdi je zanedbatelné. Krajský soud se proto měl zabývat i těmito skutečnostmi, neboť byly pro posouzení věci rozhodné (popř. nařídít správnímu orgánu, aby se jimi zabýval nejprve sám). Ostatně i pokud by bylo ve správním řízení prokázáno, že stavební záměr zasahuje do druhé poloviny společné zdi (resp. bylo prokázáno její ohrožení), nebyla by tato situace zhojitelná prostřednictvím souhlasu spoluvlastnice (stavební úřad nemůže povolit záměr ohrožující společnou zeď), ale žádost by musel stavební úřad zamítnout pro nepřipustnost stavebního záměru. O takovou situaci se však v nynější věci nejedná.

[9] Podle názoru stěžovatele je také nesprávná úvaha krajského soudu, že stěžovatel má možnost obrátit se na civilní soud s návrhem na nahrazení projevu vůle spoluvlastnice. Judikatura, na kterou krajský soud odkazuje, se totiž netýká spoluvlastnictví rozhrady. Rozhodnutí civilního soudu o nahrazení projevu vůle je možné jen tehdy, pokud hmotné právo takový postup předvídá. V nyní projednávané věci je tomu však jinak. Právo spoluvlastníka společné zdi ji užít do poloviny její tloušťky vyplývá ze zákona a je nezávislé na vůli druhého spoluvlastníka. To akceptuje i krajský soud. Žaloba na nahrazení projevu vůle by tedy neměla žádné opodstatnění, neboť by civilní soud neměl co nahrazovat.

[10] Pokud krajský soud zmiňuje možnost existence závazkového vztahu modifikujícího zákonné právo spoluvlastníka, porušení takové dohody by mělo dopad v soukromoprávní rovině a stavební úřad není povinen jej zkoumat (stejně tak by nebyl stavební úřad povinen zkoumat existenci závazkového vztahu modifikujícího právo užít věc ve výlučném vlastnictví).

[11] Stěžovatel uzavřel, že má v soukromoprávní rovině právo užít společnou zeď do poloviny její tloušťky shodně jako její vlastník. Z tohoto důvodu má současně ve veřejnoprávní rovině zákonný titul ve smyslu § 184a stavebního zákona k umístění a provedení stavebního záměru, a to konkrétně věcné právo odpovídající vlastnickému právu. Souhlas spoluvlastnice tedy nemůže být stavebním úřadem vyžadován.

[12] Stěžovatel navrhl, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu, jakož i rozhodnutí žalovaného, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[13] Žalovaný se ztotožnil se závěry krajského soudu a odkázal také na své vyjádření k žalobě. Zopakoval, že vyžaduje-li změna dokončené stavby, v nynější věci stavební úprava společné zdi, veřejnoprávní titul k její realizaci (nyní společné povolení), je stavební úřad povinen podle § 94l odst. 2 písm. a) stavebního zákona požadovat jako nedílnou součást žádosti o vydání společného povolení souhlas podle § 184a stavebního zákona. Je nezbytné důsledně rozlišovat právo veřejné a právo soukromé. Skutečnost, že z pohledu soukromého práva lze uvažovat o společné zdi jako o rozhradě, nezavazuje stavebníka (stěžovatele) v řízení podle stavebního zákona povinnosti respektovat § 184a stavebního zákona.

[14] Žalovaný navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

3. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Úvodem NSS konstatuje, že napadený rozsudek je plně přezkoumatelný; je z něj patrné, z jaké právní úpravy krajský soud vyšel, jakými úvahami se řídil a k jakým závěrům nakonec dospěl.

[17] V projednávané věci je nesporné, že společná zeď, na které má být proveden stěžovatelem požadovaný stavební záměr, je rozhradou ve smyslu § 1024 občanského zákoníku. Tato zeď je ve spoluvlastnictví stěžovatele a J. M., jejíž souhlas se stavebním záměrem stěžovatel ani přes výzvu stavebního úřadu nedoložil.

[18] Jedinou spornou otázkou je, zda má stěžovatel právo provést stavební úpravy společné zdi (rozhrady) do poloviny její šířky bez souhlasu spoluvlastnice (§ 1024 odst. 2 občanského zákoníku), resp. zda stavební úřad po něm může (a musí) tento souhlas požadovat ve smyslu § 94l odst. 2 písm. a) ve spojení s § 184a odst. 1 stavebního zákona).

[19] Podle § 94l odst. 2 písm. a) stavebního zákona *k žádosti o vydání společného povolení stavebník připojí souhlas k umístění a provedení stavebního záměru podle § 184a.*

[20] Podle § 184a odst. 1 stavebního zákona *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.*

[21] Podle § 1024 odst. 1 občanského zákoníku se má za to, že ploty, zdi, meze, strouhy a jiné podobné přirozené nebo umělé rozhrady mezi sousedními pozemky jsou společné.

pokračování

[22] Podle § 1024 odst. 2 občanského zákoníku společnou zeď může každý užívat na své straně až do poloviny její tloušťky a zřídit v ní výklenky tam, kde na druhé straně nejsou. Nesmí však učinit nic, co zeď ohrozí nebo co sousedovi překáží v užívání jeho části.

[23] Důvodová zpráva k občanskému zákoníku k jeho § 1024 uvádí: „*Předně se navrhuje stanovit vyvratitelnou domněnku, že tam, kde není jasné, komu z vlastníků sousedních pozemků rozhrada náleží, náleží jim společně. Na společné rozhrady se použijí ustanovení o spoluvlastnictví. To však není z praktického hlediska možné u společných zdí v tom směru, že nelze pro tyto případy zvolit pravidlo, že každý ze spoluvlastníků má právo k celé věci. Z toho důvodu se v § 1024 odst. 2 sleduje odchylná úprava, podle níž spoluvlastník užívá svou polovinu zdi a má možnost dělat v ní výklenky (také do ní vestavět skříně apod.), nesmí však ohrozit její stabilitu a funkci, ani omezit druhého spoluvlastníka v užívání jeho části.*“

[24] NSS již na tomto místě konstatuje, že se ztotožňuje se žalovaným i krajským soudem a v podrobnostech na jejich rozhodnutí odkazuje. Jejich závěrům totiž není co vytknout.

[25] V první řadě je vhodné ve shodě s žalovaným a krajským soudem zdůraznit, že stěžovatel při posuzování sporné otázky nepřipustně směšuje rovinu soukromoprávní a veřejnoprávní (viz např. bod [37] napadeného rozsudku). Již z § 1 odst. 1 občanského zákoníku plyne, že *uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného*. To ovšem platí i opačně. Krajský soud v tomto směru přílehavě odkázal na rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2022, čj. 6 As 126/2020-47, podle kterého „*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. [...] 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.*“ V této souvislosti krajský soud správně zohlednil též relevantní judikaturu krajských soudů, která se týká souhlasu podle § 184a stavebního zákona, když citoval rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2022, čj. 54 A 1/2021-85, a Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 3. 2022, čj. 16 A 9/2021-55.

[26] Námitky stěžovatele, že tato judikatura (a citovaná odborná literatura) není přílehavá, neboť se týká spoluvlastnictví, tedy není důvodná. Občanský zákoník stanovil vyvratitelnou domněnku, že rozhrada je ve společném vlastnictví. To ovšem také znamená, že i v případě rozhrady je nezbytné aplikovat příslušná ustanovení občanského zákoníku o spoluvlastnictví (§ 1115 a násl. občanského zákoníku) a při posouzení sporů, které se rozhrady týkají, lze vycházet z judikatury, která se týká spoluvlastnictví.

[27] Krajský soud správně poukázal na to, že § 184a odst. 1 věta první stavebního zákona váže povinnost předložit souhlas vlastníka stavby v případech, kdy žadatel (stěžovatel) není *vylučným (jediným)* vlastníkem stavby, ani není oprávněn provést stavební záměr (změnu stavby) na základě služebnosti nebo práva stavby. Krajský soud tedy správně v bodu [37] napadeného rozsudku konstatoval, že v takovém případě byly správní orgány povinny postupovat podle § 94l odst. 2 písm. a) stavebního zákona, podle něhož byl stěžovatel ve

smyslu § 184a téhož zákona povinen předložit souhlas spoluvlastnice zdi (rozhrady) s umístěním a provedením stavebního záměru. V podrobnostech lze na jeho rozsudek jen odkázat.

[28] V této souvislosti lze rovněž pro úplnost upozornit na § 1129 odst. 1 občanského zákoníku, podle něhož *k rozhodnutí o významné záležitosti týkající se společné věci, zejména o jejím podstatném zlepšení nebo zhoršení, změně jejího účelu či o jejím zpracování, je třeba alespoň dvoutřetinové většiny hlasů spoluvlastníků. Nedosáhne-li se této většiny, rozhodne na návrh spoluvlastníka soud.* NSS tak přisvědčuje rovněž odkazu žalovaného ve vyjádření ke kasační stížnosti na komentářovou literaturu, že má-li být na pozemku či stavbě ve spoluvlastnictví více osob realizován stavební záměr či provedena změna dokončené stavby, pak takové nakládání se společnou (nemovitou) věcí nelze považovat za běžnou správu, o které rozhodují spoluvlastníci většinou hlasů. V tomto případě se bude jednat o významnou záležitost, ve které je třeba alespoň dvoutřetinové většiny hlasů spoluvlastníků (MACHAČKOVÁ J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha. C. H. Beck, 2018, s. 1141). relevantní literaturu ovšem v napadeném rozsudku cituje též krajský soud (body [30] a [31] napadeného rozsudku).

[29] Stěžovatel totiž ve věci argumentuje především svým vlastnickým právem k rozhradě a rozsahem, ve kterém ji může užívat. NSS ovšem nad rámec důvodů tohoto rozhodnutí podotýká, že závěry stěžovatele v této otázce nejsou zcela v souladu ani s úpravou soukromého práva, tj. příslušnými ustanoveními občanského zákoníku.

[30] Již ze samotného znění § 1024 občanského zákoníku, jakož i důvodové zprávy k němu, je totiž zjevné, že zákon rozlišuje mezi *vlastnickým právem* (stanoví vyvratitelnou domněnku, že rozhrada je ve společném vlastnictví) a právem rozhradu *užívat*. Mezi vlastnickým právem a právem věc užívat je ovšem třeba důsledně rozlišovat; tyto pojmy nejsou totožné.

[31] Obsah vlastnického práva zahrnuje právo věc držet (*ius possidendi*), právo věc užívat a požívat její plody a užitky (*ius utendi et fruendi*), právo věc měnit nebo ničit (*ius abutendi*) a právo s věcí nakládat (*ius disponendi*). Právo věc užívat je tedy jen jedním z více práv, které tvoří obsah vlastnického práva.

[32] Dovozuje-li tedy stěžovatel ve své argumentaci, že má v soukromoprávní rovině právo užít zeď do poloviny její tloušťky shodně jako její (výlučný) vlastník, má jistě pravdu. Jde však o jen o výkon práva zeď do poloviny její tloušťky *užívat*, nikoliv ji bez dalšího *měnit* provedením daného stavebního záměru.

[33] Kasační námitky, jejichž podstata spočívá v zásadě v tom, že stěžovatel má na základě svého užívacího práva „*ke své polovině zdi*“ právo odpovídající výlučnému právu vlastnickému, tedy nejsou důvodné ani z pohledu práva soukromého.

[34] NSS tak uzavírá, že krajský soud (a před ním žalovaný) správně dovodil, že má-li být na dokončené stavbě (v tomto případě zdi), která je věcí společnou (rozhradou), realizován stavební záměr, je stěžovatel, který je spoluvlastníkem rozhrady, povinen podle § 94l odst. 2 písm. a) stavebního zákona doložit souhlas spoluvlastnice rozhrady ve smyslu § 184a odst. 1 téhož zákona.

pokračování

[35] Neudělila-li spoluvlastnice tento souhlas, má stěžovatel možnost domáhat se nahrazení její vůle před civilním soudem, jak správně rozvedl již krajský soud (viz. již cit. rozsudek čj. 6 As 126/2020-47, anebo také krajským soudem odkazovaný rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2022, čj. 1 As 65/2022-44).

[36] Za popsané situace přisvědčuje NSS rovněž závěru krajského soudu, že není významné, v jakém rozsahu měla být rozhrada dotčena provedením stavebního záměru. Není ani významné, zda stavební záměr zeď (rozhradu) ohrožuje, popř. spoluvlastníci v užívání zdi překáží apod. Krajský soud tedy pro nadbytečnost pro rozhodnutí ve věci v tomto směru správně nedokazoval, resp. vysvětlil, proč se v tomto ohledu blíže nezabýval listinami založenými ve správním spise (správním spisem se dokazování neprovádí).

[37] Kasační námitka týkající se zmínky krajského soudu o možnosti existence závazkového vztahu modifikujícího zákonné právo spoluvlastníka je poněkud vytržena z kontextu odůvodnění rozsudku. Krajský soud totiž v bodu [25] uvedl: „*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 hlavě I občanského zákoníku, přičemž tato práva navíc mohou být modifikována smluvními závazky.*“ Daná kasační námitka tedy ve skutečnosti jen potvrzuje správnost závěrů krajského soudu.

4. Závěr a náklady řízení

[38] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[39] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 5. února 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu