

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobců: **a) PhDr. J. N., b) Mgr. Z. N.**, .oba zastoupeni JUDr. Jiřím Novákem, advokátem se sídlem Sokolská 60, Praha 2, adresa pro doručování: nám. T. G. Masaryka 11, Přerov, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) J. D., 2) V. D.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 10. 2008, čj. MSK 127013/2008, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 9. 2009, čj. 22 Ca 372/2008 - 58,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.
II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti
III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím Městského úřadu Nový Jičín, odboru územního plánování, stavebního řádu a památkové péče, ze dne 19. 5. 2008, čj. ÚPS/36365/2008, bylo žalobcům nařízeno odstranění stavby skladu nářadí u rodinného domu čp. 1223 na ul. S. 7 v N. J., na pozemku st. p. 636, 637, parc. č. 552/9, 552/11 v katastrálním území N. J. – H. P., postavené bez stavebního povolení.

Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor územního plánování, stavebního řádu a památkové péče, svým rozhodnutím ze dne 24. 10. 2008, čj. MSK 127013/2008, k odvolání žalobců změnil výše specifikované rozhodnutí správního orgánu prvého stupně

tak, že doplnil podmínku č. 8 na str. 2 výrokové části rozhodnutí novým textem a z výrokové části rozhodnutí na str. 2 v části „Rozhodnutí o námitkách účastníků řízení“ vypustil text ve znění: „*a že k ukotvení některých konstrukčních prvků do zdi budovy bylo vydrženo právo odpovídající věcnému břemeni*“, jelikož s takto uplatněnou námitkou byli odvolatelé odkázáni na soud. Ve zbytku napadené rozhodnutí potvrdil.

Žalobci se žalobou podanou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného. V žalobě uvedli, že sice nedisponují smlouvou o zřízení věcného břemene, nicméně věcné břemeno vzniklo vydržením na základě § 151o občanského zákoníku. Žalobci se neztotožňují s právním hodnocením žalovaného. Vzhledem k tomu, že tvrdili vznik věcného břemene výkonem práva, nebylo možné tuto situaci subsumovat pod § 58 odst. 5 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Naproti tomu je na posuzovanou situaci možno aplikovat § 58 odst. 2 stavebního zákona, a to v tom smyslu, že důkazní břemeno ohledně prokázání práva leží na stavebníkovi. Pokud tedy byly splněny podmínky § 137 odst. 3 stavebního zákona, měl si správní orgán pro potřeby svého rozhodnutí učinit úsudek o tom, zda tvrzené věcné břemeno existuje či nikoliv, přičemž měl vycházet ze všech důkazů, které v tomto ohledu žalobci předložili, a neměl v žádném případě svou nalézací činnost redukovat na zjištění, zda existuje smlouva, která v daném případě existovat nemůže či záznam v katastru, který je pro vznik dotčeného práva irelevantní. Skutečnost, že rozhodování sporů vedoucích k deklarování existence věcných práv je svěřeno do pravomoci civilních soudů, se dle žalobců mělo projevit pouze tím, že stavební úřad nemohl své závěry o případné existenci věcného břemene prezentovat pouze formou meritorního deklaratorního výroku.

Skutková zjištění správního orgánu jsou dle žalobců zcela nesprávná. Správní orgány nevěnovaly předloženým důkazům dostatek pozornosti a nesprávně vyhodnotily jejich obsah. Žalobci nepopírají, že stavba skladu nářadí od 70. let 20. století doznala určitých „kosmetických“ změn. Žádná z těchto úprav nebyla natolik zásadní, aby se jakkoliv dotkla podmínek rozhodných pro vznik a trvání věcného břemene, základní dispozice stavby ani jejího ukotvení. K tomu doložili čestná prohlášení. Žalobci žalovanému dále vytkli, že upřednostnil striktně formalistickou aplikaci jednotlivých zákonných ustanovení před ochranou dobré víry žalobců a ochranou pokojného stavu. Vyjádřili přesvědčení, že manželům D. nevadí stavba samotná a celé řízení slouží jako prostředek k získání financí. Postup sousedů není v souladu s dobrými mravy ani veřejným zájmem, který má být rozhodovací činností správních orgánů chráněn.

Krajský soud rozsudkem ze dne 16. 9. 2009, čj. 22 Ca 372/2008 - 58, žalobu jako nedůvodnou zamítl. Předně vyložil, z jakých důvodů má být případ posuzován podle stavebního zákona z roku 1976 a nikoliv dle zákona č. 183/2006 Sb. K samotnému meritu věci soud uvedl, že poslední věta § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona zavazuje vlastníka nepovolené stavby, aby právě on předložil podklady a doklady v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení vymezené v § 58 téhož zákona. Povinností prokázat vlastnické nebo jiné právo k pozemku či stavbě dle odst. 2 zmiňovaného ustanovení je zatížen výlučně vlastník nepovolené stavby. Jediným možným důsledkem nesplnění dané povinnosti je rozhodnutí o odstranění stavby. Tuto důkazní povinnost je třeba odlišit od námitek dle § 137 stavebního zákona, které z povahy věci přísluší jen osobě odlišné od stavebníka. To

vyplývá z § 137 odst. 2 zákona, podle kterého se musí jednat o námitku, která by v případě oprávněnosti znemožňovala nebo omezila možnost, nikoli umožňovala, povolení stavby.

V situaci, kdy je tvrzení, které by v případě žádosti o dodatečné stavební povolení podané někým jiným mohlo být občanskoprávní námitkou, uplatňováno právě vlastníkem nepovolené stavby, nelze režim § 137 stavebního zákona vůbec uplatnit. Proto dle krajského soudu nelze tímto způsobem obcházet důkazní povinnosti stavebníka podle § 58 odst. 2 a 5 citovaného zákona. Žalobci byli opakovaně vyzýváni, aby ve smyslu právě těchto ustanovení prokázali své jiné právo k sousednímu pozemku a stavbě, což neučinili, ačkoliv jim k tomu stavební úřad poskytnul více než dostatečný prostor. Na svých právech nebyli postupem stavebního úřadu nijak dotčeni, jelikož tento úřad, jakkoli formálně podle na případ nedoléhajícího § 137 stavebního zákona, dostál své povinnosti stanovené § 4 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), a sice poskytnout žalobcům přiměřená poučení o jejich právech a povinnostech. Žalobcům bylo umožněno uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Nevyužili-li prostoru, který jim stavební úřad i nad rámec svých povinností takto poskytl, nemohou jít důsledky jejich postupu k tíži někomu jinému než jim. Krajský soud neshledal ani porušení § 4 odst. 4 a § 2 odst. 3 správního řádu.

Krajský soud dále doplnil, že § 58 stavebního zákona nedává (na rozdíl od § 137 téhož předpisu, jehož aplikace je v posuzované věci vyloučena) stavebnímu úřadu žádnou kompetenci rozhodnout o tvrzení stavebníka, zda tu je či není věcné břemeno zakládající právo zatížit navrhovanou stavbou sousední nemovitost. Taková pravomoc je svěřena pouze soudu rozhodujícímu v občanskoprávním řízení. Následně uzavřel, že žalobci toto právo nikdy neprokázali, a proto nelze jejich stavbu dodatečně povolit. Soud se proto nezabýval žalobními body a argumentací žalovaného k formě tohoto prokázání a okolnostem, z nichž žalobci vydržení svého práva dovozují. Tyto otázky totiž při neprokázání práva zatížit nepovolenou stavbou sousední nemovitosti nemohou na otázce zákonnosti rozhodnutí o předmětu řízení – odstranění nepovolené stavby – ničeho změnit a úvahy o nich by byly v posuzovaném případě toliko akademické.

Proti zamítavému rozsudku krajského soudu brojili žalobci (stěžovatelé) kasační stížností, v níž sice výslovně neuplatnili zákonné kasační důvody podle § 103 s. ř. s., ale soud z obsahu kasační stížnosti dovodil námitku nezákonnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Stěžovatelé zdůraznili, že nesouhlasí s interpretací a aplikací jednotlivých norem stavebního zákona na posuzovaný případ. Již od počátku správního řízení namítali, že správní orgán neměl řízení ani zahajovat, neboť jediným impulzem k tomuto kroku byl fakt, že se v archivu stavebního úřadu nedochovalo stavební povolení a že obdobnou listinu nebyli schopni předložit ani žalobci. Vzhledem k doplňkovému charakteru stavby, která žádným významným způsobem nezasahuje do práv třetích osob, nebyla pouhá chybějící dokumentace dostatečným důvodem pro zahájení řízení dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Pokud však již řízení bylo zahájeno, měl stavební úřad rozhodnout o jejím dodatečném povolení. Věcné břemeno, jemuž odpovídá právo stěžovatelů umístit posuzovanou stavbu na pozemek a stavbu jejich sousedů, existuje díky vydržení. Z interpretace provedené krajským soudem vyplývá, že stavebník v řízení vedeném v režimu § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona má v podstatě jedinou možnost, jak prokázat

existenci oprávnění zřídit stavbu na stavbě sousední, a to předložit písemnou smlouvu o zřízení věcného břemene. S tímto názorem ovšem stěžovatelé nesouhlasí, neboť dle jejich názoru nelze v posuzované věci aplikovat § 58 odst. 5 stavebního zákona. Stavba dřevěného skladu nářadí byla zřízena právními předchůdci stěžovatelů v 70. letech 20. stol, kdy právní řád neznal institut smluvně zřízeného věcného břemene. Za situace, kdy by správní orgán nebyl kompetentní k posouzení otázky vydržení a nemohl by účastníky ani odkázat na civilní soud, stěžovatelé by objektivně nikdy nemohli dosáhnout dodatečného povolení stavby. Ustanovení § 137 stavebního zákona by podle nich mělo být aplikovatelné i na situaci, kdy je soukromoprávní otázka nastolena stavebníkem, jehož v tomto řízení zatěžuje důkazní břemeno. Důkazní prostředky nelze omezovat na písemnou smlouvu o zřízení věcného břemene, neboť tu mohou předložit pouze vlastníci staveb zřízených po novele občanského zákoníku v roce 1982. Vydržené právo má stejný právní obsah a význam jako právo zřízené smluvně. Správní orgán si mohl učinit úsudek o existenci věcného břemene, přičemž nemohl pouze tyto závěry prezentovat formou meritorního deklaratorního výroku. Správní orgány fakticky rezignovaly na zjišťování existence příslušného práva a nevěnovaly patřičnou pozornost důkazům, které stěžovatelé předkládali. Důsledkem toho bylo, že správní orgány nezjistily stav věci v rozsahu požadovaném § 3 správního řádu.

Stěžovatelé dále uvedli, že vydržení věcného břemene dovozují ze skutečnosti, že se předmětná stavba nacházela ve své současné pozici a podobě, jež se významně neliší od současné podoby, již dříve, než se stěžovatelé i osoby zúčastněné na řízení stali vlastníky svých nemovitostí. Tato stavba byla zřízena se souhlasem právních předchůdců manželů D. Stěžovatelé nabyli nemovitosti včetně jejich příslušenství v dobré víře. Správní orgány, potažmo i krajský soud, upřednostnil striktně formalistickou aplikaci jednotlivých zákonných ustanovení před ochranou dobré víry stěžovatelů a ochranou pokojného stavu. Stěžovatelé nakonec vyjádřili přesvědčení, že manželům D. nevadí stavba samotná, ale celé řízení slouží jako prostředek k získání financí. Postup sousedů stěžovatelů není v souladu s dobrými mravy ani veřejným zájmem, který má být rozhodovací činností správních orgánů chráněn.

Stěžovatelé v kasační stížnosti rovněž navrhli, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek. Jejich žádosti bylo vyhověno usnesením ze dne 27. 5. 2010, čj. 8 Afs 7/2010 - 91.

Žalovaný správní orgán nevyužil svého práva se vyjádřit ke kasační stížnosti.

Osoby zúčastněné na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznily, že při koupi rodinného domku č. 1225/9 nebyla písemně ani ústně zmíněna existence věcného břemene. Nesouhlasí, že se současná podoba přístřešku nikterak nezměnila. Dokument stanovující odhadní cenu nemovitosti ze dne 25. 2. 1975 obsahuje popis chatrného přístřešku, který má charakter provizoria. Stěžovatelé z přístřešku vybudovali garáž. Dle zaměření skutečného provedení stavby se stavba významně liší od původního přístřešku, přičemž hrubým způsobem zasahuje do vlastnických práv osob zúčastněných na řízení. Dále rozvedly změny, které zaznamenal stavební úřad na místě samém dne 30. 8. 2007 a z nichž pak dovodily, že je vyloučena možnost nabytí věcného břemeno vydržením.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatelé zejména zpochybnili interpretaci jednotlivých norem stavebního zákona, jež byly aplikovány v jejich případě; zejména se vymezili proti způsobu, jímž krajský soud vyložil § 137 a § 58 odst. 2 a 5. V kasační stížnosti dále uvedli, že správní orgány díky nesprávné interpretaci rozhodných ustanovení rezignovaly na zjišťování existence příslušného práva a nevěnovaly patřičnou pozornost stěžovateli předloženým důkazům. Tyto výtky nejsou důvodné, byť Nejvyšší správní soud zaujal částečně odlišný názor na přípustnost postupu podle § 137 odst. 2 stavebního zákona v této věci.

V posuzované věci mají svůj význam a své místo ustanovení § 88 odst. 1 písm. b), § 58 i § 137 stavebního zákona: účelem řízení konaného na základě § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je uvedení právního a skutečného stavu do souladu, a to buď prostřednictvím nařízení odstranění nepovolené stavby, nebo vydáním dodatečného povolení stavby. Nepovolenou stavbu nelze „zlegalizovat“ pouhým uplynutím času. Vyhnout se nařízení odstranění takové stavby, je možné pouze za předpokladu, že stavebník podá žádost o dodatečné povolení stavby, které bude vydáno jedině v případě splnění dvou podmínek prokazovaných výlučně stavebníkem, a sice že stavba je v souladu s veřejným zájmem a současně, že stavebník podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Není-li splněna jedna z těchto podmínek, není již třeba zkoumat prokázání druhé. Je v dispozici stavebníka (vlastníka nepovolené stavby), zda podá žádost o dodatečné povolení stavby či nikoliv. Nesplní-li zákonem vymezené předpoklady pro vydání dodatečného povolení, nařídí stavební úřad odstranění této stavby, a to nezávisle na tom, zda je svou povahou bezpečná, vhodná, je dlouhodobě užívána apod. (k tomu srov. rozhodnutí tohoto soudu ze dne 8. 11. 2007, čj. 6 As 67/2006 – 79, všechna rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz). Je proto nepopiratelně v zájmu vlastníka dané stavby, aby vyvinul aktivitu k tomu, aby zvrátil její hrozící odstranění, a naopak, aby stavební úřad nepovolenou stavbu dodatečně povolil.

Skutečnost, že stavba byla realizována bez příslušného rozhodnutí stavebního úřadu, je projevem porušení stavební kázně. Z tohoto důvodu pak není možné, aby na žádost o dodatečné stavební povolení byly kladeny nižší nároky než na „řádné“ stavební povolení. Nemá se tím samozřejmě na mysli stavebním zákonem stanovený požadavek existence souladu s veřejným zájmem u dodatečně povolovaných staveb dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona (již proto nemohou být požadavky na vydání stavebního povolení a dodatečné povolení stavby shodné), ale o obecné východisko, podle kterého protiprávní chování nemůže vést k příznivějšímu následku, než chování v souladu se zákonem. Na tomto místě lze odkázat na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozhodnutí ze dne 8. 2. 2007, čj. 1 As 46/2006 - 75: *„nelze připustit výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Má-li totiž norma určité požadavky na řádné rozhodnutí v situaci, kdy žadatel o stavební povolení postupoval podle zákona, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy žadatel od počátku zákon nerespektoval (argumentum a minori*

ad maius)“. Připuštění jiného, méně přísného, výkladu by mohlo být vnímáno jako zvýhodňování osob, které dříve nejednaly v souladu s právním řádem.

Výsledkem řízení konaného podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona není stavební povolení dosud neexistující stavby, ale dodatečná „legalizace“ již existující stavby. Zatímco zahájení řízení o vydání stavebního povolení je zcela v dispozici osoby, která chce umístit nezrealizovanou stavbu, faktickým „iniciátorem“ zahájení druhého typu řízení může být stavební úřad tím, že zahájí řízení o odstranění stavby (byť žádost o dodatečné povolení stavby podává i v tomto případě stavebník). Projev vůle vlastníka nepovolené stavby neleží pouze v jeho dispoziční sféře, nýbrž navazuje na zahájení řízení dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, které zahajuje z úřední povinnosti stavební úřad. Ať v řízení o povolení stavby nebo dodatečném povolení stavby je třeba vyžadovat, aby stavebník či vlastník stavby předložil doklad, který jej opravňoval postavit stavbu na konkrétním pozemku resp. zatížit svou stavbou nemovitost ve vlastnictví jiného subjektu. Zatímco v „klasickém řízení“ o vydání stavebního povolení je zcela v intencích zákona požadovat, aby žadatel předložil podklady o vlastnictví či existenci jiného práva již k samotné žádosti o stavební povolení, potažmo je doplnil ve lhůtě podle § 60 odst. 1 stavebního zákona, u žádosti o dodatečné povolení stavby tomu tak být nemusí, jelikož z povahy věci nemusí být možné, aby žadatel již při podání samotné žádosti disponoval všemi potřebnými doklady.

V posuzované věci vyvstala otázka, zda byl stavební úřad oprávněn odkázat stavebníky k civilnímu soudu, který by posoudil, zda stěžovatelům vydržením vzniklo právo odpovídající věcnému břemeni zatížit skladem nářadí sousední stavbu a pozemek. Krajský soud v napadeném rozhodnutí uzavřel, že nebylo možné aplikovat režim § 137 stavebního zákona. Vyšel přitom zejména ze závěrů uvedených v rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 11. 2006, čj. 57 Ca 62/2005 - 60, Sb. NSS 1157/2007, ve kterém soud konstatoval, že od situace, kdy stavebník nesplní povinnost založenou § 58 odst. 2 stavebního zákona, tedy neunese důkazní břemeno prokázat vlastnické nebo jiné právo k pozemku nebo ke stavbě, je třeba odlišit situaci, kdy stavebník k žádosti o povolení stavby např. doloží výpis z katastru nemovitostí, jiný účastník řízení – vlastník sousedící nemovitosti, bude v rámci stavebního řízení prostřednictvím námitek stavebníkovo vlastnické právo zpochybňovat. Tento soud dále vyslovil, že pokud stavebník jiné právo k pozemku neprokáže, nemůže stavební úřad postupovat podle § 137 odst. 3 stavebního zákona a učinit si o věci úsudek sám, i přesto, že je splněna podmínka existence námitek občanskoprávní povahy uplatněných jiným účastníkem stavebního řízení.

Jakkoli Nejvyšší správní soud nezpochybňuje závěry v tomto rozhodnutí vyslovené, má za to, že v nyní posuzované věci bylo nutno přihlédnout k odlišným skutkovým okolnostem případu. Jak již bylo uvedeno výše, žadatel o vydání dodatečného stavebního povolení nebyl tím, z jehož popudu bylo stavební řízení zahájeno. V řízení nebylo od samého počátku postaveno najisto, jakým způsobem zasahuje stavba skladu nářadí do vlastnictví osob zúčastněných na řízení. Proto nebylo objektivně možné, aby stěžovatelé již k samotné žádosti o dodatečné povolení stavby připojili veškeré doklady, které je opravňovaly k umístění stavby i na nemovitost nacházející se ve vlastnictví jiných osob.

Stěžovatelé v žádosti o dodatečné povolení ze dne 29. 9. 2006 uvedli, že nemají k dispozici souhlas vlastníků stavby s ukotvením vrat do jejich nemovitosti a dodatečným povolením této stavby. Stejně tak nedisponovali dokladem, který by osvědčoval jejich právo k pozemku, na kterém stavba stojí. Následně na základě ústního jednání spojeného s místním šetřením dne 30. 8. 2007 stavební úřad zjistil, že ve srovnání s geometrickým plánem ze dne 5. 4. 2004, č. 988-23/2004 sklad nářadí částečně zasahuje i do pozemku parc. č. 552/11 ve vlastnictví manželů D. Proto stavebníky vyzval, aby svou žádost doplnili o doklad o jiném právu k pozemku jiného vlastníka. Stěžovatelé v doplnění žádosti ze dne 15. 10. 2007 sdělili, že sklad nářadí nezasahuje do pozemku. Jediným přesahem do stavby manželů D. je ukotvení některých konstrukčních prvků do zdi budovy č. p. 1225. Jak se ovšem vyjádřili již v předchozí žádosti, právo odpovídající věcnému břemeni již vydrželi.

Tvrzení stavebníků o vydržení jiného práva lze v řízení o odstranění stavby chápat jako „námitku“ vůči samotné oprávněnosti zahájení daného řízení. Kdyby nebylo započato řízení o odstranění stavby, nelze konstatovat, že vlastníci skladu nářadí by zahájení řízení o dodatečném povolení stavby by vždy iniciovali řízení o dodatečném povolení stavby. Proto jim nelze vytýkat, že již „předem“ nedisponovali potřebným dokladem – určovacím rozsudkem civilního soudu, že tu právo odpovídající věcnému břemeni existuje. Z tohoto důvodu stavební úřad nepochybil, jestliže stěžovatele odkázal do civilněprávního řízení. Pokud stavební zákon připouští (resp. nezakazuje), aby v řízení o dodatečném povolení stavby mohlo jiné právo k sousední nemovitosti vzniknout i vydržením, je třeba, aby stavební úřad poskytl stavebníkům prostor pro prokázání toho, že takové právo skutečně existuje.

Stěžovatelům lze v obecné rovině, bez vztahu k projednávané věci, přisvědčit, že stavební úřad si nečiní úsudek o občanskoprávní námitce ve smyslu § 137 odst. 3 stavebního zákona formou správního rozhodnutí. Úsudek není součástí výroku meritorního (deklaratorního) rozhodnutí, nýbrž je obsažen „pouze“ v jeho odůvodnění a následně je přezkoumatelný v řízení o opravném prostředku. Způsob, kterým má stavební úřad postupovat při vypořádávání námitek dle § 137 stavebního zákona uplatněných v průběhu správního řízení, vyložil Nejvyšší správní soud např. v rozhodnutí ze dne 19. 11. 2008, čj. 6 As 25/2007 - 180. S odkazem na odbornou literaturu (viz Doležal, Mareček, Vobořil: Stavební zákon v teorii a praxi, Linde, 2003) uvedl, že stavební úřad se pouze musí pokusit o dosažení dohody mezi stranami sporu, která by předešla soudnímu řízení. Povinnost stavebního úřadu odkázat účastníka řízení na soud a řízení přerušit je dána jen v případě občanskoprávní námitky překračující pravomoc stavebního úřadu, která by současně v případě její oprávněnosti měla za následek nemožnost uskutečnění požadované stavby či jiného opatření. V ostatních případech taková povinnost stavebního úřadu dána není. Stěžovatelé žalobu o určení věcného práva k civilnímu soudu nepodali.

Stěžovatelé v kasační stížnosti argumentovali, že institut námitek ve smyslu § 137 odst. 2 a 3 stavebního zákona by měl být aplikovatelný i pro samotné stavebníky a nikoliv jiné účastníky řízení, jež jsou dotčeni nepovolenou stavbou. Tomu lze s odkazem na shora uvedené přisvědčit, avšak tyto námitky jsou v jejich případě pouze teoretické, jelikož nemají svůj předobraz ve skutkovém stavu věci. Správní orgán odkázal stavebníky správně na civilní soud, avšak oni této možnosti nevyužili. Lze tak opětovně zopakovat, že jestliže

byli přesvědčeni o tom, že vydrželi právo odpovídající věcnému břemeni, měli podniknout kroky v příslušných řízeních, aby byla tato skutečnost postavena na jisto.

Ustanovení § 137 odst. 3 stavebního zákona nehovoří o tom, že by si měl správní orgán činit úsudek pouze o řešení soukromoprávní otázky, nýbrž hovoří o *úsudku o věci*, což je nepochybně pojem obsahově širší. V souzené věci v sobě zahrnuje i úsudek o naplnění § 58 stavebního zákona. Stavební úřad nemusel pouze a jen za všech okolností řešit otázku vydržení, ale musel posoudit, jestli je otázka vydržení zodpovězena stěžovateli, a jak se tato okolnost slučuje s důkazní povinností dle § 58 stavebního zákona. To je úsudek o věci, který správní orgán učinil, jak stěžovatelé podávají k II. části šestému bodu kasační stížnosti: ustanovení § 58 stavebního zákona zakládá nejen povinnost tvrzení, ale zřetelně též i povinnost důkazní. Stavební zákon hovoří o důkazních prostředcích prokazujících vlastnické či jiné právo, resp. existenci smluvního vztahu. Tvrzení stěžovatelů o vydržení práva odpovídajícího věcnému břemeni je zaprvé jen tvrzením, a to zcela jiným než zákon předpokládá. Pokud jde o důkazní prostředky k takovému tvrzení, pak k závěru, že tvrzení o vydržení je srovnatelné s vlastnictvím či smluvní úpravou povolující stavbu, je třeba mít tento předpoklad postavený na jisto, zde podložený deklaratorním rozhodnutím civilního soudu, nikoliv pouhým úsudkem stavebního úřadu. Z ničeho nelze dovodit, že by ten, kdo tvrdí vydržení bez podložení příslušnými doklady, měl být v lepší pozici než vlastník nemovitosti, který příslušnými doklady disponuje. Takto by došlo ke stavu, kdy např. ten, kdo předkládá písemnou smlouvu o zřízení věcného břemene dle § 58 odst. 5 stavebního zákona, by byl fakticky ve ztíženém (méně výhodném) postavení než stavebníci, kteří by bez předložení podkladů pouze tvrdili, že jim svědčí právo vydržení a zbytek nutných podkladů pro rozhodnutí ve věci, a tím pádem i samotné důkazní břemeno by přenesli na stavební úřad.

Právě z odlišného postavení namítatele plyne, že stavební úřad může posoudit námitku sám i tím, že uzavře, že nebyly splněny podmínky vymezené v § 58 stavebního zákona. Jak již bylo uvedeno, v tomto směru jistě není důvodu rozlišovat mezi postavením žadatele o stavební povolení a žadatele o dodatečné povolení stavby, jelikož v obou případech musí být postaveno na jisto, že mu svědčí jiné právo k pozemku nebo že zde existuje dohoda s vlastníky dotčené nemovitosti. Povinnou náležitostí pro vydání (dodatečného) stavebního povolení je prokázání toho, že stavba je umisťována na pozemek či stavbu ve vlastnictví stavebníka anebo se souhlasem vlastníka nemovitosti. Ustanovení § 58 odst. 2 stavebního zákona, ve spojení s § 16 odst. 2 písm. a) provádějící vyhlášky č. 132/1998 Sb., vymezuje jako podmínku pro vydání stavebního povolení předložení dokladu potvrzujícího, že stavebník je vlastníkem pozemku nebo stavby, nebo že má k této stavbě či pozemku jiné právo, jenž ho opravňuje zřídit na pozemku požadovanou stavbu. Jiným právem je třeba rozumět i právo odpovídající věcnému břemeni. Ustanovení § 58 odst. 5 dále stanoví, že v případě, kdy stavebník žádá o povolení stavby, která má zčásti – horizontálně i vertikálně - spočívat na stavbě ve vlastnictví jiné osoby, musí připojit k žádosti o povolení stavby písemnou smlouvu o zřízení věcného břemene uzavřenou s vlastníkem stavby, na jejíž části má spočívat. Zatímco § 58 odst. 5 stavebního zákona určuje formu, jakou je třeba doložit právní titul k nemovitosti, zákon ani jej prováděcí právní předpis v § 58 odst. 2 tuto formu výslovně nepředepisují. Zpravidla se tak děje pomocí výpisu z katastru nemovitostí, může to být též i rozhodnutím soudu či předložením smlouvy. Právo odpovídající věcnému břemeni může vzniknout dle § 151o

občanského zákoníku i výkonem práva, tj. vydržením. Záznam v katastru nemovitostí je sice pro vznik samotného věcného břemene irelevantní, jak sami tvrdí stěžovatelé, nicméně může sloužit jako jeden z důkazů, kterým stavebník podloží jeho existenci. Stanovením této povinnosti je sledována ochrana vlastnictví druhých osob.

Ve vztahu k prokázání splnění podmínek dle § 58 stavebního zákona stavebníkům svědčilo nejenom břemeno tvrzení, ale taktéž i břemeno důkazní. Pouze oni byli povinni předložit doklad prokazující, že mají k pozemku či stavbě ve vlastnictví druhého subjektu jiné právo, které je opravňuje zřídit požadovanou stavbu. Tvrzení o existenci vydrženého práva odpovídajícího věcnému břemeni, ještě neznamená, že stěžovatelé jsou držiteli tohoto práva i ve skutečnosti. Stěžovatelé rovněž nepředložili žádný důkaz, který by zpochybnil závěr stavebního úřadu o tom, že stavba skladu nářadí byla částečně umístěna na pozemku ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení. Pouhé tvrzení k naplnění zákonné podmínky § 58 stavebního zákona nestačí. Posouzení toho, zda bylo jiné právo vydrženo, nemůže vycházet jen ze subjektivních představ držitele. Existence vydržení není otázkou, o které může rozhodovat stavební úřad a o ní si bez relevantních podkladů učinit (pozitivní) úsudek. V případě, kdy by stavebníci podali žádost o stavební povolení v řádné době, nemohli by rozhodně tvrdit, že jiné právo k umístění zatím neexistující stavby na sousední nemovitost vydrželi. I z tohoto důvodu není možné připustit, aby se správní orgán spokojil s pouhým tvrzením, že zde existuje právo věcného břemene.

Přenesení důkazního břemene na jiný subjekt – vlastníky sousední stavby a pozemku či na samotný stavební úřad postrádá zákonnou oporu. Naopak, bylo by nelogické, aby důsledky stavební nekázně vlastníků nepovolené stavby byly přenášeny na jiné subjekty. V nyní posuzované věci stavební úřad zcela správně umožnil stavebníkům, aby tuto otázku předložili k posouzení k tomu oprávněnému civilnímu soudu. Nedisponovali-li totiž stavebníci soudním rozsudkem či jiným podkladem již při podání žádosti o dodatečné povolení stavby, bylo nepochybně v jejich zájmu, aby této možnosti využili. Jestliže stěžovatelé této možnosti odmítli využít a ve správním řízení se „hájili“ pouhým tvrzením o existenci vydrženého práva odpovídacímu věcnému břemeni, aniž by předložili k tomuto tvrzení odpovídající důkazní prostředek, pak nemohou stavebnímu úřadu vytýkat, že nevydal rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.

K namítané nesprávné interpretaci ustanovení § 58 odst. 5 stavebního zákona krajským soudem, dlužno konstatovat, že krajský soud se jeho interpretací nezabýval, jelikož dovodil, že za situace, kdy stěžovatelé neprokázali právo zatížit nepovolenou stavbou sousední nemovitost, by úvahy o formě tohoto prokázání byly toliko akademické. Nejvyšší správní soud tak bez vztahu k projednávané věci obecně konstatuje, že nezpochybňuje možnost nabýt právo odpovídající věcnému břemeni nejenom písemnou smlouvou, ale rovněž i vydržením. Zákonodárce však jednoznačně určil, že v dikci tohoto ustanovení je vyžadována písemná dohoda, a nestačí jakýkoliv souhlas vlastníků stavby ani jiný způsob, ze kterého stavebníci dovozují, že mohou zasáhnout do sousední stavby. Nejvyšší správní soud ani krajský soud nejsou povolány k polemice a zpochybňování zákonodárcem zvoleného řešení. Nadto, skutečnost, že stavebník neobdrží písemný souhlas vlastníka předmětné cizí nemovitosti, nelze obcházet prostým tvrzením o vydržení práva odpovídající věcnému břemeni. Není možné odhlédnout od toho, že stavební úřad poskytl stavebníkům široký prostor pro urovnání vztahů se sousedy i pro získání jejich

souhlasu pro dodatečné povolení stavby a rovněž i k prokázání, že vydrželi právo odpovídající věcnému břemeni k zatížení sousední stavby a nemovitosti stavbou skladu nářadí. Nevyužití této možnosti a nenarovnání sousedských vztahů je věcí jinou.

K souvisejícímu tvrzení, že na případ stěžovatelů nelze § 58 odst. 5 stavebního zákona aplikovat, a to s ohledem na to, že bylo prokázáno, že stavba dřevěného skladu nářadí byla zřízena jejich právními předchůdci v 70. letech 20. století, tedy v době, kdy český právní řád neznal institut smluvně zřízeného věcného břemene, Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelé tuto výtku v žalobě neuvedli, ale naopak v ní tvrdili, že stavba skladu nářadí byla zřízena se souhlasem právních předchůdců manželů D. Nepodložené tvrzení, že stavba skladu nářadí byla zřízena, patrně s ústním souhlasem právních předchůdců osob zúčastněných na řízení, nepostačí (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 7. 11. 2007, čj. 6 As 51/2005 - 122, řešící související právní problematiku). Ve správním řízení přitom rovněž nebylo prokázáno, že by stavba skladu nářadí existovala po celou dobu ve své původní podobě.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval stížní námitkou, dle které správní orgán neměl řízení o odstranění stavby vůbec zahajovat. Jedná se ovšem o tvrzení v žalobě výslovně neuváděné. Ve vztahu k dalším souvisejícím námitkám zdejší soud uvádí, že zahájení řízení o odstranění stavby je ovládáno principem oficiality. Dochází k němu tehdy, pokud správní orgán na základě dostatečně zjištěného stavu věci dospěje k závěru, že jsou pro zahájení toto řízení dány zákonem předpokládané podmínky. Není podstatné, na základě jakých okolností se stavebnímu úřadu dostala do povědomí existence dané stavby, tedy to, zda se o ní dozvěděl náhodou, z podnětu vlastníků sousední nemovitosti či jiným způsobem. Zákon mu v tomto směru neposkytuje možnost užití správního uvážení, zda řízení zahájí či nikoliv. Subjektivní důvody spočívající v sousedských vztazích nejsou pro důvodnost zahájení a konání řízení proto podstatné. Nařízením odstranění nepovolené a zde i neoprávněné stavby nedochází pouze k ochraně práv vlastníků sousedních nemovitostí, ale primárně k ochraně zájmu na zachovávání stavební kázně. Nejvyšší správní soud k tomu dále uvádí, že není v řízení o této kasační stížnosti oprávněn hodnotit, zda osoby zúčastněné na řízení měly pro ochranu svých tvrzených práv využít civilní žalobu na náhradu škody, a to zvláště za situace, kdy i sami stěžovatelé měli možnost tvrzené vydržené právo chránit prostřednictvím určovací žaloby u civilního soudu; ovšem ani oni tak neučinili. Pro vyslovení zákonnosti zahájení řízení tedy nejsou relevantní tvrzení stěžovatelů o motivech jednání osob zúčastněných na řízení a názor, že jejich jednání není v souladu s dobrými mravy a veřejným zájmem. Z vyložených důvodů proto nemohou být úspěšnými námitky, dle kterých správní orgán postupoval v rozporu s § 2 odst. 3 a 4 správního řádu.

Nejvyšší správní soud k právnímu posouzení věci uzavírá, že ačkoliv krajský soud při hodnocení správnosti postupu správního orgánu konstatoval, že správní orgán nebyl povinen v souzeném případě stěžovatele odkázat na civilní soud, nezatížil své rozhodnutí vadou, která by měla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Tento soud naopak učinil správný závěr ohledně důvodnosti rozhodnutí o nařízení odstranění stavby postavené bez příslušného rozhodnutí stavebního úřadu. Jím uvedené důvody obstojí v podstatné míře: krajským soudem vyslovený názor, že stavební úřad nebyl v posuzované věci povinen odkázat stěžovatele na civilní soud, Nejvyšší správní soud korigoval shora uvedenými

důvody (k možnosti takového postupu srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007 – 75). Nejvyšší správní soud při přezkumné činnosti neshledal jiné vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Proto kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu podle obsahu spisu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Osoby zúčastněné nemají v daném případě podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť jim soud neuložil žádnou povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim vznikly náklady, a není dán ani důvod zvláštního zřetele hodný pro přiznání jiných nákladů řízení. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.

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

V Brně 31. srpna 2010

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu