

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců Mgr. Jiřího Gottwalda a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobce: Ing. Z. R.**, zastoupeného JUDr. Milenou Kopeckou, advokátkou se sídlem 1. máje 97, Liberec, proti **žalovanému: Krajský úřad Libereckého kraje,** se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 7. 2009, č. j. OÚPSŘ 156/2009-rozh., za účasti **osob zúčastněných na řízení: a) P. H.,** a **b) M. R.,** zastoupené Ing. Z. Ra., obecným zmocněncem, ve věci stavebního povolení vydaného v obnoveném řízení, v řízení o kasačních stížnostech žalobce a žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočky v Liberci ze dne 26. 5. 2010, č. j. 59 Ca 78/2009 - 65,

takto:

I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá.**

II. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, ze dne 26. 5. 2010, č. j. 59 Ca 78/2009 - 65, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

A.

Včas podanými kasačními stížnostmi se žalobce i žalovaný domáhají zrušení rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci (dále jen „krajský soud“), ze dne 26. 5. 2010, č. j. 59 Ca 78/2009 - 65, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 7. 2009, č. j. OÚPSŘ 156/2009-rozh., jímž žalovaný zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Liberec (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 16. 3. 2009, č. j. MML 036850/09, kterým správní

orgán I. stupně vydal stavebníku Ing. R. Ch. stavební povolení na stavební úpravy bytu č. 3 v domě v L. – N. P.

Krajský soud uzavřel, že napadené rozhodnutí netrpí natolik závažnými vadami, aby způsobovaly jeho nicotnost. Žalovaný rozhodoval v obnoveném stavebním řízení na základě žádosti stavebníka o vydání stavebního povolení ze dne 1. 11. 2004 doplněné 16. 5. 2008, kdy stavebník dále 6. 1. 2009 zúžil předmět žádosti tak, že žádal nadále jen vydání stavebního povolení na rozšíření otvoru mezi předsíní a obývacím pokojem z 800 na 1500 mm. Ostatní úpravy (které byly předmětem původní žádosti) tak nebyly předmětem rozhodování žalovaného, když na zúžení žádosti o stavební povolení je třeba nahlížet jako na její částečné zpětvzetí, a to s ohledem na § 66 odst. 1 písm. a) a na § 45 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „správní řád z r. 2004“). Krajský soud se tak neztotožnil s tvrzením žalobce, že řízení o ostatních úpravách, jak bylo zahájeno žádostí z 1. 11. 2004, není dosud ukončeno; k ukončení řízení v této části došlo dnem 6. 1. 2009, kdy stavebník zúžil předmět své žádosti.

Krajský soud však dospěl k závěru, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje zásadní doplnění [§ 76 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], když výkladem § 110 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona), ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „stavební zákon z r. 2006“), ve spojení s § 11 odst. 5 zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vlastnictví bytů“), dovodil, že k předmětné stavební úpravě bylo třeba souhlasu 75 % všech vlastníků jednotek, přičemž jakkoli stavebník předložil listinu z března 2006 obsahující souhlas všech vlastníků jednotek krom žalobce a jeho manželky, zákon o vlastnictví bytů předpokládá pro tento souhlas jako pro rozhodování o domě formu usnesení shromáždění vlastníků a tento zákonný předpoklad nelze obejít.

K dalším žalobním bodům krajský soud uvedl, že co do požadavku na doložení smlouvy o právu provést stavbu zákon nedefinuje přesný obsah a formu této smlouvy; doporučuje však, aby usnesení vlastníků jednotek obsahovalo výslovné zmocnění k provedení posuzované stavby podle platné projektové dokumentace. Zpochybňuje-li žalobce projekt V. J., pak pouze vyjádřil svůj osobní názor na kvalitu projektové dokumentace, čímž nevyvrátil správnost závěrů odpovědného projektanta. Krajský soud dále uvedl, že není zřejmé, k jaké projektové dokumentaci se vlastníci jednotek vyjadřovali v březnu 2006, když projektová dokumentace V. J., na níž se odvolává i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, byla vypracována až v r. 2008.

B.

Žalobce ve své kasační stížnosti uplatňuje tyto důvody:

1) že soud neprohlásil nicotnost napadeného rozhodnutí a všech rozhodnutí jemu předcházejících, t.j. namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky nicotnosti krajským soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.];
2) že soud vyloučil z dokazování přílohy, které žalobce k žalobě připojil, a neprovedl dokazování u jednání, t. j. namítá vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]; a
3) namítá nesprávnost závěrů krajského soudu co do částečného zpětvzetí žádosti stavebníka o stavební povolení a co do rozsahu předmětu řízení před správními orgány. Povolené stavební úpravy pak považuje za změnu stavby vyžadující souhlas všech vlastníků jednotek v domě. Odkazuje přitom na blíže nespecifikovaný komentář k zákonu o vlastnictví bytů. Dále namítá nesprávnost závěrů krajského soudu ve vztahu k relevanci projektu V. Ježka, který je dle žalobce zfalšovaný. Uvádí dále, že souhlas s provedením stavby (v podobě, v jaké byl dán), nebyl přiložen k žádosti o stavební povolení, ale byl doložen až po 16 měsících. Navíc uplatňování § 103 stavebního zákona z r. 2006 je v rozporu s § 179 odst. 1 správního řádu z r. 2004, podle něhož řízení, která nebyla pravomocně ukončena před účinností tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních předpisů. Namítá tak nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení těchto právních otázek krajským soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou přípustnosti kasační stížnosti žalobce, když rozsudkem krajského soudu bylo napadené rozhodnutí zrušeno a jevilo by se tak, že žalobce byl v řízení před krajským soudem úspěšný.

Podle § 104 odst. 2 s. ř. s. kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřípustná.

Zdejší soud opakovaně vyslovil, že *„za nepřípustnou kasační stížnost ve smyslu § 104 odst. 2 s.ř.s. je nutno považovat všechny případy, kdy by i případný úspěch stěžovatele v řízení před Nejvyšším správním soudem nemohl vést v konečném důsledku ke změně v jeho právním postavení. Nepřípustnou je tedy především kasační stížnost, která nenapadá správnost výroku rozhodnutí krajského soudu, bez ohledu na to, zda brojí jen proti jeho důvodům nebo namítá-li existenci jiných kasačních důvodů, podřaditelných pod případy uvedené v § 103 odst. 1 s.ř.s.“* (rozsudek ze dne 26. 7. 2007, č. j. 1 Afs 57/2006 - 70, dostupný na www.nssoud.cz), resp. že *„kasační stížností směřující jen proti důvodům rozhodnutí (§ 104 odst. 2 s.ř.s.) je třeba rozumět stížnost,*

která směřuje toliko proti odůvodnění rozhodnutí soudu a nenapadá výrok tohoto rozhodnutí.“ (rozsudek ze dne 13. 11. 2003, č. j. 2 Ads 57/2003 - 48, www.nssoud.cz).

Stížní důvody žalobce označené shora č. 2) a č. 3) nesměřují proti konečnému závěru krajského soudu, že napadené rozhodnutí žalovaného musí být zrušeno a věc vrácena k novému projednání a rozhodnutí (což je obsahem výroku rozsudku krajského soudu); těmito stížními body žalobce napadá jen argumentaci krajského soudu, kterou k vyslovení uvedeného závěru použil, t. j. toliko odůvodnění rozsudku krajského soudu. Uvedené stížní body tak směřují jen proti důvodům, na nichž krajský soud vystavěl svůj rozsudek, a proto jsou podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřípustné. Kasační soud se jimi proto dále nezabýval.

Oproti tomu stížním bodem 1) žalobce brojí proti tomu, že napadené rozhodnutí bylo toliko zrušeno a věc vrácena krajským soudem žalovanému k novému projednání a rozhodnutí, aniž byla vyslovena nicotnost napadeného rozhodnutí.

Takový stížní bod nelze označit za bod, který by nenapadal výrok rozsudku krajského soudu, neboť podle tohoto stížního bodu měl krajský soud ve výroku svého rozsudku rozhodnout jinak, než rozhodl, a to nejen formulačně, ale obsahově.

I k této problematice se již Nejvyšší správní soud vyjádřil (byť v obsahově jiné namítané nesprávnosti výroku krajského soudu), když dovodil, že „*kasační stížnost, kterou stěžovatel napadá absenci výroků rozsudku krajského soudu, jimiž by bylo vedle rozhodnutí odvolacího správního orgánu zrušeno i rozhodnutí správního orgánu I. stupně a nařízeno správnímu orgánu I. stupně poskytnout požadované informace, směřuje proti výroku rozsudku, nikoliv pouze proti jeho důvodům (§ 104 odst. 2 s. ř. s.)*“ (rozsudek ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010 - 65, www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud tehdy vycházel z východiska, že zatímco § 78 odst. 3 s. ř. s. ponechává na úvaze soudu, zda spolu s rozhodnutím odvolacího správního orgánu zruší i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, žádný prostor pro úvahu soudu neposkytuje. Je-li splněna hypotéza § 16 odst. 4, věty druhé, zákona o svobodném přístupu k informacím, je soud povinen rozhodnutí odvolacího správního orgánu i správního orgánu I. stupně zrušit a nařídit správnímu orgánu I. stupně poskytnout požadované informace. Žalobce má v tomto případě právní nárok požadovat, aby soud zrušil obě správní rozhodnutí a nařídil správnímu orgánu I. stupně poskytnout požadované informace.

Podobnými úvahami byl Nejvyšší správní soud veden i při rozhodování v nyní posuzované věci. Vycházel přitom z toho, že případný závěr o nicotnosti správního rozhodnutí musí nutně předcházet věcnému přezkumu správního rozhodnutí, neboť bylo-li by rozhodnutí správního orgánu nicotné, bylo by na něj

třeba hledět, jako by neexistovalo (k tomu viz níže), proto by takové rozhodnutí nebylo možno vůbec po věcné stránce přezkoumávat. Tento závěr je soudy rozhodujícími ve správním soudnictví obecně přijímán a vychází z ustálené rozhodovací praxe těchto soudů založené již rozhodnutím Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 10. 1993, č. j. 6 A 25/92 - 27, uveřejněným ve Výběru soudních rozhodnutí ve věcech správních (vycházel v 90. letech minulého století jako příloha časopisu Správní právo) pod č. 49, o tom, že *„Zrušuje-li soud napadené rozhodnutí po zjištění, že jde o rozhodnutí nulitní, nezabývá se případnými dalšími námitkami žaloby, poukazujícími na nezákonnost takového rozhodnutí; zákonnost lze zkoumat jen u aktu, který existuje.“*

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že napadá-li žalobce kasační stížností, že napadené rozhodnutí správního orgánu nemělo být toliko zrušeno a věc vrácena správnímu orgánu k novému projednání a rozhodnutí, ale že měla být vyslovena jeho nicotnost, směřuje takový stížní bod proti výroku rozsudku krajského soudu, nikoli jen proti jeho důvodům (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost založená na takovém stížním bodě je proto přípustná.

Ke stížnímu bodu 1) žalobce blíže uvádí, že:

a) žaloba směřovala přes napadené rozhodnutí k prohlášení nicotnosti původního stavebního povolení ze dne 16. 12. 2004. To bylo vydáno před 1. 1. 2006, nebylo řádně oznámeno účastníku řízení podle zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád z r. 1967“), proto nemohlo nabýt právní moci. Toto rozhodnutí již nelze podle žalobce konvalidovat, protože:
b) hlavní doklad - projekt pí. D. Ž. - byl neoprávněnou osobou opraven škrtáním a přepisováním, čímž se dostal do rozporu s normami ČSN 73 4301 a ČSN 73 0532;
c) podle § 13 odst. 3 zákona o vlastnictví bytů nesmí vlastník jednotky provádět takové úpravy jednotky, jimiž by ohrožoval výkon vlastnického práva vlastníků ostatních jednotek. Právě toto ustanovení podle žalobce vylučuje vydání stavebního povolení ze dne 16. 12. 2004;
d) v žádosti o vydání stavebního povolení ze dne 1. 11. 2004 nebyl uveden záměr stavebníka, nebyli uvedeni účastníci řízení a nebyl doložen souhlas s provedením stavby - v takovém případě nemělo stavební řízení vůbec pokračovat;
e) rozhodnutí ze dne 16. 3. 2009 bylo vydáno na základě podvržených podkladů, které zákon pro vydání rozhodnutí považuje za podstatné, a proto je nicotné; rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 7. 2009 je proto zmatečné;

měl-li by být na překážku pojem „nicotnost“, pak pozitivní úprava je obsažena ve správním řádu z r. 2004 a dříve byly pro tento pojem užívány výrazy „nullita“, „pa-akt“, „úplná neplatnost“ či „naprostá (absolutní) zmatečnost“. Jedná se jen o různé výrazy, jejichž obsah je stejný, zejména co do následku, že takové rozhodnutí nevyvolává žádné právní účinky, nikoho (tzn. ani účastníky řízení ani správní orgán) nikterak nezavazuje a lze se k němu chovat, jakoby

neexistovalo, když nezpůsobuje zamýšlené právní následky. Ani plynutí času nemá žádný vliv na nicotnost rozhodnutí. Z tohoto pohledu jsou podle žalobce všechna rozhodnutí včetně napadeného rozhodnutí žalovaného, v závěsu za primárním rozhodnutím ze dne 16. 12. 2004, nicotná, když nicotné je právě rozhodnutí ze 16. 12. 2004.

Osoba zúčastněná na řízení M. R. se s důvody kasační stížnosti žalobce ztotožnila; žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení P. H. se ke kasační stížnosti žalobce nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rámci tohoto jediného přípustného bodu kasační stížnosti žalobce (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost žalobce není důvodná.

Jakkoli lze žalobci přisvědčit, že pozitivní úpravu nicotnosti správních rozhodnutí přinesl až správní řád z r. 2004 účinný od 1. 1. 2006, tato pozitivní úprava navazuje na již dříve vyslovené úvahy a závěry právní teorie i praxe, ze kterých vychází a není s nimi v rozporu.

Právní teorie považuje za nicotný správní akt, který trpí vadami takové intenzity, že již vůbec nelze o správním aktu hovořit. Typicky jsou takovými vadami neexistence zákonného podkladu pro rozhodnutí, nedostatek pravomoci, nejtěžší vady příslušnosti, absolutní nedostatek formy, absolutní omyl v osobě adresáta, neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost, požadavek trestného plnění, požadavek plnění fakticky nemožného, neurčitost, nesmyslnost či neexistence vůle. (srov. Staša, J. in Hendrych, D. a kol.: Správní právo; Obecná část; 5. vydání; C. H. Beck Praha 2003; str. 136-141).

Pojem nicotnosti značně propracovala především dřívější soudně správní judikatura, uveřejněná ve Výběru soudních rozhodnutí ve věcech správních (vycházel v 90. letech minulého století jako příloha časopisu Správní právo) pod č. 1, 16, 45, 49, 96, 126, 163, v časopise Soudní judikatura pod č. 193/1998, 211/1998, 214/1998, 239/1998, 260/1998, 261/1998, 347/1998, 364/1998, 410/1999, 520/1999, 527/1999, 570/2000, 592/2000, 603/2000, 631/2002, 660/2000, 738/2001, 739/2001, 846/2001, 917/2002, 978/2002 a 1000/2002, ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího soudu pod č. 11/2000 a ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 20/2003, 35/2003 Sb., 67/2004, 199/2004, 273/2004 a 319/2004. Z judikatury Ústavního soudu pak lze poukázat např. na usnesení ze dne 17.5.2000, sp. zn. IV. ÚS 108/2000 (Sb. ÚS sv. 18 č. 17, s. 423; nalus.usoud.cz), nebo na nález ze dne 10.10.2002, sp. zn. III. ÚS 728/01 (Sb. ÚS sv. 28 č. 125, s. 79; nalus.usoud.cz).

Z novější judikatury nelze ponechat stranou především rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005 č. j. 6 A 76/2001 - 96 (Sb. NSS č. 793/2006, www.nssoud.cz). Nicotný správní akt (rozhodnutí) definoval jako

„správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí."

Žalobce napadenému rozhodnutí (jakož i všem rozhodnutím, která mu předcházela) nevytýká žádnou z vad, které by byly podle ustálené právní teorie a praxe natolik závažné, aby způsobily jeho nicotnost. Žalobce vytýká všem těmto rozhodnutím nedostatek a nesprávnost podkladů pro rozhodování správních orgánů, jejich zfalšování, případně vady řízení spočívající v tom, že správní orgány řízení nezastavily, ač by tak podle názoru žalobce učinit měly, či že správní orgány nepostupovaly řádně při doručování rozhodnutí [srov. shora pod písm. a) - e)]. Takové důvody ovšem podle závěrů ustálené právní teorie i praxe přijatých již za účinnosti správního řádu z r. 1967 nemohou vést k prohlášení nicotnosti správního aktu, ale jen k závěru o jeho nezákonnosti, příp. o vadách řízení způsobilých tuto nezákonnost přivodit (srov. § 78 odst. 1, § 76 odst. 1 s. ř. s.). Tyto důvody pak nejsou ani nyní definovány jako důvody nicotnosti správního rozhodnutí podle ust. § 77 odst. 1, 2 správního řádu z r. 2004, která uvádějí, že nicotné je rozhodnutí:

- k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu;
- které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným; anebo
- které trpí jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.

Vychází-li snad žalobce z judikatorních závěrů o tom, že důvodem nicotnosti je i *„nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí"*, pak tento nedostatek musí být právní, nikoli skutkový. Nedostatkem právního podkladu k vydání rozhodnutí tak byla vždy myšlena neexistence zákonného ustanovení, na jehož základě by správní orgán rozhodoval (za typické bylo považováno rozhodování podle již zrušeného právního předpisu - srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96, Sb. NSS č. 793/2006, www.nssoud.cz).

Krajský soud tedy ve svém rozsudku správně dovodil, že napadené rozhodnutí netrpí natolik závažnými vadami, aby tyto vady způsobovaly jeho nicotnost. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost žalobce po přezkoumání tohoto jediného přípustného stížního bodu jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

C.

Žalovaný ve své kasační stížnosti uvádí, že:

1) se krajský soud dopustil nezákonnosti, když svým rozsudkem zrušil napadené rozhodnutí i k žalobě M. R., která však nepodala v posuzované věci odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Namítá tedy vadu řízení před soudem, která mohla mít podle žalovaného za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.];

2.a) namítá nesprávnost závěru krajského soudu o tom, že o souhlasu ke stavebním úpravám bytové jednotky mělo být formálně rozhodováno usnesením shromáždění vlastníků bytových jednotek, když soudu nepostačovalo, že stavebník získal souhlas kvalifikované většiny vlastníků bytových jednotek jinou formou. Žalovaný má za to, že usnesení shromáždění vlastníků by bylo na místě, pokud by bylo rozhodováno o zásazích do stavby jako společné akce společenství vlastníků. Ze zákona o vlastnictví bytů nelze podle žalovaného dovodit, že usnesení shromáždění vlastníků je jedinou dovolenou formou rozhodování vlastníků jednotek. Opačný náhled nemá oporu v právních předpisech, popírá vlastnické právo vlastníků jednotek rozhodovat o svém majetku, odporuje principu liberalismu, na němž je založeno občanské právo. Odkazuje na způsob rozhodování spoluvlastníků podle § 139 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). Namítá tak nezákonnost rozsudku krajského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.];

2.b) dále se vyjadřuje k „poznámce soudu“ o tom, že by z uděleného souhlasu dalších vlastníků jednotek nemuselo být jednoznačně patrné, k čemu byl vlastně souhlas udělen, kdy zdůrazňuje, že všichni vlastníci jednotek byli účastníky obnoveného stavebního řízení, kdy všichni obdrželi oznámení o zahájení tohoto řízení, které obsahovalo jednoznačný popis předmětu řízení, což platilo i pro rozhodnutí správního orgánu I. stupně, proti němuž se nikdo kromě žalobce neodvolal. Ze správního spisu přitom plyne, že i žalobce si byl jednoznačně vědom, co je předmětem řízení. I tímto stížním bodem tak namítá nezákonnost rozsudku krajského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.];

3) rozsudek krajského soudu se nemůže stát vykonatelným, když jeho účinky nemohou s ohledem na § 159 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „o. s. ř.“), působit vůči stavebníkovi. Soud jej do řízení nepřibral jako vedlejšího účastníka. Soudní řízení tak nemůže v případě zrušení napadeného rozhodnutí dospět do reálného výsledku. Stavebník měl být do řízení i bez návrhu přibrán jako vedlejší účastník, když je povinností soudu dohlédnout na to, aby účastníkem řízení byl každý, koho se může toto řízení objektivně dotknout. Právě stavebník je přitom nositelem veřejnoprávního oprávnění na provedenou úpravu bytové jednotky.

Namítá tedy vadu řízení před soudem, která mohla mít podle žalovaného za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného k jednotlivým stížním důvodům uvedl, že:

1) jako žalobce je v rozsudku označen jen samotný žalobce, M. R. je uvedena jen jako osoba zúčastněná na řízení; změna byla provedena soudem při přípravě řízení;
2) odkazuje na § 13 odst. 3 zákona o vlastnictví bytů a zdůrazňuje, že jedná-li se o stavební úpravy, které vlastník bytu provádět nesmí, nelze je žádným způsobem legalizovat. Ust. § 11 odst. 5 zákona o vlastnictví bytů, z něhož žalovaný vychází, pak není určeno k rozhodování o stavebních úpravách uvnitř bytové jednotky;
3) nositel (fiktivních) práv - nynější majitel bytové jednotky, ve které byly stavební úpravy nezákonně povoleny - byl předvolán jako účastník řízení a vyjádření nepodal. Stavební povolení přitom nezakládá žádná práva, protože je nezákonné.

Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti žalovaného nevyjádřily.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

Ke stížnímu bodu 1) Nejvyšší správní soud z obsahu soudního spisu zjistil, že jakkoli byla žaloba skutečně podána nejen žalobcem, ale i M. R., krajský soud usnesením ze dne 4. 5. 2010, č. j. 59 Ca 78/2009 – 54, vyloučil žalobu M. R. k samostatnému projednání a rozhodnutí s tím, že tato bude krajským soudem nadále vedena pod samostatnou spisovou značkou (59 A 29/2010). S tímto rozhodnutím byl žalovaný řádně seznámen, když mu bylo doručeno dne 5. 5. 2010. Dne 4. 5. 2009 pak soud v dosavadním řízení sp. zn. 59 Ca 78/2009 vyzval M. R., aby jako osoba, která byla účastníkem správního řízení, soudu sdělila, zda bude v tomto soudním řízení (sp. zn. 59 Ca 78/2009) uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Na tuto výzvu M. R. reagovala dne 10. 5. 2010, kdy soudu sdělila, že v tomto soudním řízení práva osoby na řízení zúčastněné uplatňuje (č. l. 57 soudního spisu).

Z uvedeného je zcela zjevné, že základem pro vydání rozhodnutí krajského soudu v nyní posuzované věci vedené krajským soudem pod sp. zn. 59 Ca 78/2009 je toliko žaloba podaná žalobcem. M. R. vystupuje v tomto soudním řízení nikoli jako žalobkyně, ale jako osoba zúčastněná na řízení ve smyslu § 34 s. ř. s.

Její žalobní požadavek není od právní moci usnesení č. j. 59 Ca 78/2009 - 54 (která nastala dnem 7. 5. 2010) v tomto řízení projednáván právě proto, že byl vyloučen k samostatnému projednání a rozhodnutí. Kasační bod 1) tak shledal Nejvyšší správní soud nedůvodným.

Důvodným není ani kasační bod 3), v němž žalovaný z ust. § 159 o. s. ř. dovozuje, že rozsudek krajského soudu se nemůže stát vykonatelným, když jeho účinky nemohou působit vůči stavebníkovi, a namítá, že krajský soud stavebníka do řízení nepřibral jako vedlejšího účastníka i bez návrhu, když je povinností soudu dohlédnout na to, aby účastníkem řízení byl každý, koho se může toto řízení objektivně dotknout. Soudní řízení tak nemůže podle žalovaného v případě zrušení napadeného rozhodnutí dospět do reálného výsledku.

Předně je nutno korigovat úvahu žalovaného o využitelnosti institutu vedlejšího účastníka v tomto řízení, pokud by jako vedlejší účastník měl být do řízení přibrán stavebník, a to i proti své vůli.

Úpravu vedlejšího účastenství obsahuje o. s. ř. v ust. § 93. Nehledě k tomu, že i toto ustanovení připouští vedlejší účastenství jen na základě projevu vůle osoby mající právní zájem na výsledku řízení být vedlejším účastníkem (§ 93 odst. 2 o. s. ř.), o čemž neexistují pochyby v právní teorii ani praxi (viz např. Drápal, L.; Bureš, J.: Občanský soudní řád I., C.H.Beck Praha 2009, str. 607), Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že krajský soud rozhodoval v soudním řízení správním, kde základním procesním předpisem není o. s. ř., ale s. ř. s.

Dle § 64 s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení prvé a třetí části občanského soudního řádu.

Ve správním soudnictví se tedy ustanovení o. s. ř. použijí jen „*přiměřeně*“, a to jen tam, kde s. ř. s. „*nestanoví jinak*“.

Uplatnění práv osoby, která byla účastníkem správního řízení, v soudním řízení správním, v případě, že taková osoba chce v soudním řízení správním svá práva uplatňovat, zajišťuje institut osoby zúčastněné na řízení, jak je upraven v § 34 s. ř. s.

Dle § 34 odst. 1 s. ř. s. osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.

Z citovaných zákonných ustanovení tak vyplývá, že s. ř. s. *„stanoví jinak“*, proto ustanovení o. s. ř. o vedlejším účastníkovi nelze podle § 64 s. ř. s. aplikovat na osoby zúčastněné na řízení, jejichž postavení upravuje § 34 s. ř. s.

Dle § 34 odst. 2 s. ř. s. navrhovatel je povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Předseda senátu takové osoby vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Současně s vyrozuměním je poučí o jejich právech. Obdobně předseda senátu postupuje, zjistí-li se v průběhu řízení, že je tu další taková osoba. O osobních údajích, o těchto osobách uváděných, platí přiměřeně ustanovení § 37 odst. 3 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud zjistil, že takto stanovený procesní postup byl vůči stavebníkovi v řízení před krajským soudem dodržen, když krajský soud o probíhajícím řízení informoval Petru a Pavla Hotařovy (oběma doručeno dne 7. 5. 2010), kdy se jich i dotázal, zda budou uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení.

Ust. § 34 s. ř. s. připouští vystupování osoby zúčastněné na řízení v soudním řízení správním (a podobně i § 93 odst. 2 o. s. ř. pro vedlejšího účastníka v občanském soudním řízení) jen v případě, že taková osoba projeví se svou účastí v řízení výslovný souhlas. Nevyjádřili-li by Pe. nebo P. H. takový souhlas, ač by byli soudem řádně o probíhajícím soudním řízení informováni a vyzváni ke sdělení, zda práva osob zúčastněných na řízení budou uplatňovat, nebylo by možno tento nedostatek jejich vůle být účastníkem soudního řízení vykládat jako porušení ustanovení o řízení před krajským soudem.

Ustanovení § 159a o. s. ř. o okruhu osob, které jsou rozsudkem vázány, pak ze stejného důvodu nemá místo pro určení okruhu osob vázaných rozsudkem soudu rozhodujícího v soudním řízení správním. I v tomto případě totiž s. ř. s. *„stanoví jinak“*.

Dle § 54 odst. 6 s. ř. s. výrok rozsudku je závazný pro účastníky, osoby na řízení zúčastněné a pro orgány veřejné moci.

Ačkoli citované ustanovení nezakládá výslovně závaznost rozsudku soudu rozhodujícího ve správním soudnictví pro ty účastníky správního řízení, kteří nepodali proti předmětnému správnímu rozhodnutí žalobu či neuplatnili práva osob zúčastněných na řízení, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že rozsudek soudu rozhodujícího ve správním soudnictví je závazný pro všechny orgány veřejné moci. Zruší-li tedy správní soud svým rozsudkem správní rozhodnutí, pak již nikdy nemůže žádný orgán veřejné moci vycházet při svých úvahách z existence či ze správnosti takového zrušeného rozhodnutí; naopak jakýkoli orgán veřejné moci je

zavázán soudním výrokem, že takové rozhodnutí bylo zrušeno, a tento výrok musí respektovat. Tato vázanost orgánů veřejné moci rozsudkem správního soudu pak má logicky i dopad (byť nepřímý a v § 54 odst. 6 s. ř. s. výslovně nevyjádřený) na účastníka správního řízení, v němž bylo zrušené rozhodnutí vydáno, a to i přesto, že práva osoby zúčastněné na soudním řízení správním ve smyslu § 34 s. ř. s. neuplatnil.

Důvodnými však kasační soud shledal námitky uplatněné žalovaným v kasačním bodu 2).

Co do části tohoto kasačního bodu označené shora jako 2.b) je třeba konstatovat, že krajský soud učinil svůj závěr o tom, že by z uděleného souhlasu dalších vlastníků jednotek nemuselo být jednoznačně patrné, k čemu byl vlastně souhlas udělen (zdůrazňoval přitom datum udělení souhlasu předcházející datu vyhotovení příslušné projektové dokumentace), skutečně jako „poznámku“, bez bližšího odůvodnění. Při svých úvahách se vůbec nezabýval skutečností, že všichni vlastníci jednotek v předmětném domě byli účastníky správního řízení, kde mohli uplatňovat veškerá práva účastníka řízení, zejména právo vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí, t. j. i k projektové dokumentaci (§ 36 odst. 3 správního řádu z r. 2004, resp. § 33 odst. 2 správního řádu z r. 1967). Nezabýval se ani možností odvolání souhlasu některým z vlastníků jednotek v domě před vydáním správního rozhodnutí a vlivem takového odvolání souhlasu na zjištěný skutkový stav (§ 50 odst. 3, 4 správního řádu z r. 2004, resp. § 32 a § 46 správního řádu z r. 1967). Učinil-li snad krajský soud uvedený závěr nikoli jen jako „poznámku obiter dictum“, tzn. má-li jít o jeden z důvodů zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného (což není z rozsudku krajského soudu přesně seznatelné), bylo by nutno konstatovat, že v této části je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Hlavním důvodem zrušení napadeného správního rozhodnutí je však úvaha krajského soudu o tom, že souhlas kvalifikované většiny vlastníků jednotek v domě musí mít formu usnesení shromáždění vlastníků ve smyslu § 11 odst. 5 zákona o vlastnictví bytů.

Tento závěr napadá žalovaný částí kasačního bodu 2) označenou shora jako 2.a), když namítá, že ze zákona o vlastnictví bytů nelze podle žalovaného dovodit, že usnesení shromáždění vlastníků je jedinou dovolenou formou rozhodování vlastníků jednotek. Opačný náhled nemá oporu v právních předpisech, popírá vlastnické právo vlastníků jednotek rozhodovat o svém majetku, odporuje principu liberalismu, na němž je založeno občanské právo. Odkazuje přitom na způsob rozhodování spoluvlastníků podle § 139 odst. 2 občanského zákoníku.

Relevantní zákonnou úpravu pro posouzení věci představuje v posuzovaném případě nejen § 11, ale i § 9 a § 13 zákona o vlastnictví bytů.

Dle § 9 odst. 1 zákona o vlastnictví bytů společenství vlastníků jednotek (dále jen „společenství“) je právnická osoba, která je způsobilá vykonávat práva a zavazovat se pouze ve věcech spojených se správou, provozem a opravami společných částí domu (dále jen „správa domu“), popřípadě vykonávat činnosti v rozsahu tohoto zákona a činnosti související s provozováním společných částí domu, které slouží i jiným fyzickým nebo právnickým osobám. Společenství může nabývat věci, práva, jiné majetkové hodnoty, byty nebo nebytové prostory pouze k účelům uvedeným ve větě první.

Dle § 9 odst. 2 zákona o vlastnictví bytů se souhlasem vlastníka jednotky je společenství oprávněno sjednat smlouvu o zástavním právu k jednotce včetně příslušných spoluvlastnických podílů na společných částech domu, a to k zajištění pohledávek vyplývajících z úvěru poskytnutého na náklady spojené se správou domu. Vlastníci jednotek ručí až do výše ceny jednotky za závazky vyplývající z této smlouvy.

Dle § 9 odst. 7 zákona o vlastnictví bytů orgány společenství jsou
a) shromáždění vlastníků jednotek (dále jen „shromáždění“),
b) výbor společenství (dále jen „výbor“) nebo ten vlastník jednotek, kterého v případě, že není zvolen výbor, shromáždění pověří výkonem funkce výboru (dále jen „pověřený vlastník“),
c) další orgány podle stanov společenství.

Dle § 9 odst. 8, věty prvé, zákona o vlastnictví bytů shromáždění je nejvyšším orgánem společenství.

Dle § 11 odst. 4 zákona o vlastnictví bytů k přijetí usnesení o věcech, které jsou obsahem prohlášení podle § 4, o schválení nebo o změně stanov, o uzavření smlouvy o zástavním právu k jednotkám a o rozúčtování cen služeb na jednotlivé vlastníky jednotek podle § 9a odst. 2 je zapotřebí tříčtvrtinové většiny přítomných hlasů.

Dle § 11 odst. 5 zákona o vlastnictví bytů k přijetí usnesení o změně účelu užívání stavby[6)] a o změně stavby[7)] je zapotřebí souhlasu všech vlastníků jednotek. Jde-li o modernizaci, rekonstrukci, stavební úpravy[7a)] a opravy společných částí domu, jimiž se nemění vnitřní uspořádání domu a zároveň velikost spoluvlastnických podílů na společných částech domu, postačuje souhlas tříčtvrtinové většiny všech vlastníků jednotek. Ustanovení zvláštních právních předpisů[7)] tím nejsou dotčena.

Dle § 13 odst. 3 zákona o vlastnictví bytů vlastník jednotky nesmí provádět takové úpravy jednotky, jimiž by ohrožoval výkon vlastnického práva vlastníků ostatních jednotek. Úpravy, jimiž se mění vzhled domu, může vlastník jednotky

provádět jen se souhlasem všech vlastníků jednotek. Ustanovení § 11 odst. 5 věty druhé platí obdobně. Úpravy, jimiž se mění vnitřní uspořádání domu a zároveň velikost spoluvlastnických podílů na společných částech domu, může vlastník jednotky provádět jen na základě smlouvy o výstavbě (§ 17) uzavřené se všemi vlastníky jednotek v domě. Ustanovení zvláštních právních předpisů[7)] tím nejsou dotčena.

Z citovaných zákonných ustanovení vyplývá, že shromáždění vlastníků jako nejvyšší orgán společenství je oprávněno k rozhodování jen o těch věcech, k nimž je oprávněno společenství vlastníků.

Oprávnění společenství pak vyplývá zejm. z § 9 odst. 1, věty prvé, zákona o vlastnictví bytů, kdy společenství přísluší vykonávat práva a zavazovat se pouze

6) § 85 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb.
7) § 54 a násl. zákona č. 50/1976 Sb.
7a) § 139b odst. 3 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb.

ve věcech spojených se správou, provozem a opravami společných částí domu, popřípadě vykonávat činnosti v rozsahu tohoto zákona a činnosti související s provozováním společných částí domu, které slouží i jiným fyzickým nebo právnickým osobám.

Z uvedeného je zřejmé, že pravomoc společenství je omezena na *„společné části domu“*, přičemž ust. § 9 odst. 2, § 11 odst. 4 a 5 dávají společenství dále pravomoc rozhodovat o vnitřních záležitostech společenství a o záležitostech týkajících se domu jako celku.

Tomuto pojetí odpovídá i ust. § 11 odst. 5, věty druhé, zákona o vlastnictví bytů upravující kvalifikovanou většinu členů společenství potřebnou pro v tomto ustanovení blíže definované modernizace, rekonstrukce, stavební úpravy a opravy *společných částí domu.*

Oproti tomu úpravy jednotky upravuje jiné ustanovení - § 13 odst. 3 zákona o vlastnictví bytů. Právě toto ustanovení ve své prvé větě stanoví, že vlastník jednotky nesmí provádět takové úpravy *jednotky,* jimiž by ohrožoval výkon vlastnického práva vlastníků ostatních jednotek.

Z uvedené odlišnosti úpravy a z vymezení pravomoci společenství vlastníků se tak podává, že souhlas se stavebními úpravami jednotky není v pravomoci společenství vlastníků, proto nemůže být ani v pravomoci shromáždění vlastníků jako orgánu společenství.

Nelze ovšem pominout, že ust. § 13 odst. 3 ve třetí větě stanoví, že *„ustanovení § 11 odst. 5 věty druhé platí obdobně.“* Toto ustanovení ovšem odkazuje z § 11 odst. 5 zákona o vlastnictví bytů toliko na větu druhou, tzn. na text *„Jde-li o modernizaci, rekonstrukci, stavební úpravy[7a)] a opravy společných částí domu, jimiž se nemění vnitřní uspořádání domu a zároveň velikost spoluvlastnických podílů na společných částech domu, postačuje souhlas tříčtvrtinové většiny všech vlastníků jednotek.“*, přičemž tento text má být užit *„obdobně“*.

Uvedená ustanovení pak nelze vykládat ani bez přihlédnutí k výkladu systematickému. Třetí věta § 13 odst. 3 zákona o vlastnictví bytů totiž následuje bezprostředně za větou druhou, která stanoví, že *„úpravy, jimiž se mění vzhled domu, může vlastník jednotky provádět jen se souhlasem všech vlastníků jednotek.“* Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že třetí větu § 13 odst. 3 zákona o vlastnictví bytů je třeba vykládat tak, že jde-li o modernizaci, rekonstrukci, stavební úpravy a opravy jednotky, jimiž se nemění vnitřní uspořádání domu a zároveň velikost spoluvlastnických podílů na společných částech domu, jimiž se nemění ani vzhled domu, a nemají-li tyto práce za důsledek změnu užívání stavby či změnu stavby (§ 11 odst. 5 zákona o vlastnictví bytů), postačuje souhlas tříčtvrtinové většiny všech vlastníků jednotek.

Pro předmětný souhlas pak není ani § 13 odst. 3 větou třetí zákona o vlastnictví bytů založena pravomoc společenství vlastníků či jejich shromáždění, proto se jedná o vyjádření vůle každého konkrétního vlastníka jednotky v domě; bez toho, že by tato vůle měla být vyjádřena hlasováním na shromáždění vlastníků.

Nejvyšší správní soud si je přitom vědom svého dřívějšího rozsudku ze dne 9. 8. 2006, č. j. 3 As 26/2005 - 55, v němž vyslovil, že pro změnu stavby bytového domu (v tehdy posuzované věci zřízení etážového vytápění pro bytovou jednotku) je třeba přijetí usnesení shromáždění vlastníků se souhlasem všech vlastníků jednotek. Uvedený rozsudek ze dne 9.8.2006 však vycházel ze situace, kdy soud dospěl k závěru, že otázka změny vytápění je s ohledem na § 3 odst. 8 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, a na § 6 odst. 4 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, záležitostí týkající se domu jako celku. Navíc tehdy Nejvyšší správní soud posuzoval věc podle právní úpravy účinné k datu vydání tehdy přezkoumávaného správního rozhodnutí, t.j. k 21.4.2004, tzn. před zásadní novelizací § 11 a § 13 zákona o vlastnictví bytů, která byla provedena zákonem č. 171/2005 Sb. s účinností od 26. 4. 2005.

Nejvyšší správní soud si je dále vědom rozhodovací praxe Nejvyššího soudu ČR, zejm. rozsudku ze dne 14. 5. 2008, sp. zn. 28 Cdo 5216/2007 (Sb. NS č. 17/2009), a usnesení ze dne 14. 7. 2010, sp. zn. 22 Cdo 5437/2008 (obojí www.nsoud.cz). Uvedená rozhodnutí se však nikterak nevyjadřují ke stavebním úpravám majícím vliv jen na samotnou bytovou jednotku, když pojednávají o změnu účelu užívání jednotky z „prodejny“ na „restauraci“ (rozsudek ze dne 14. 5.

2008) a o stavebních úpravách, jimiž se podstatně měnil vzhled domu (usnesení ze dne 14. 7. 2010).

Pro úplnost považuje Nejvyšší správní soud za potřebné vyjasnit vztah mezi pojmy „*stavební úpravy*“ a „*změna stavby*“, jak jsou užity v § 11 odst. 5 a v § 13 odst. 3 zákona o vlastnictví bytů.

Uvedená ustanovení odkazují co do těchto pojmů na předpisy stavebního práva [výslovně na § 54 a násl. a § 139b odst. 3 písm. c) dnes již neúčinného zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona), ve znění pozdějších předpisů, dále jen „stavební zákon z r. 1976“; dnes jsou odpovídajícími ustanoveními § 2 odst. 5, § 81, § 103 a § 104 stavebního zákona z r. 2006].

Bez ohledu na vymezení, pro které stavební úpravy je třeba povolení (§ 54 stavebního zákona z r. 1976, § 81, § 103 a § 104 stavebního zákona z r. 2006), je oběma uvedeným zákonům společné vymezení pojmu „*stavební úpravy*“ a „*změna dokončené stavby*“.

Dle § 139b odst. 3 stavebního zákona z r. 1976 změnami dokončených staveb jsou
a) nástavby, jimiž se stavby zvyšují,
b) přístavby, jimiž se stavby půdorysně rozšiřují a které jsou vzájemně provozně propojeny s dosavadní stavbou,
c) stavební úpravy, při nichž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby.

Dle § 2 odst. 5 stavebního zákona z r. 2006 změnou dokončené stavby je
a) nástavba, kterou se stavba zvyšuje,
b) přístavba, kterou se stavba půdorysně rozšiřuje a která je vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou,
c) stavební úprava, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby; za stavební úpravu se považuje též zateplení pláště stavby.

Oba stavební zákony tak „*stavební úpravu*“ definují jako jeden z druhů (způsobů, podmnožin) „*změny stavby*“.

Zdánlivě by se tak jevila ve vzájemném rozporu jednotlivá ustanovení zákona o vlastnictví bytů zakotvující na jedné straně pravomoc společenství vlastníků a jejich shromáždění k přijetí rozhodnutí o *změně stavby*, ke kterému je třeba souhlasu všech vlastníků jednotek (§ 11 odst. 5, věta prvá), a na straně druhé požadující souhlas toliko tříčtvrtinové většiny vlastníků jednotek pro blíže definované *stavební úpravy*, kdy rozhodování o nich je v případě společných částí

domu v pravomoci společenství vlastníků a jejich shromáždění, v případě samotných jednotek nikoli (§ 11 odst. 5, věta druhá, a § 13 odst. 3).

Tento rozpor je ve skutečnosti jen zdánlivý, když při výkladu právních předpisů platí v evropském kontinentálním právu již od římského práva uznávaná zásada *„lex specialis derogat legi generali“*, která znamená, že při střetu dvou ustanovení upravujících tutéž problematiku má přednost ustanovení upravující užší okruh věcí (ustanovení zvláštní, *„lex specialis“)* před ustanovením upravujícím širší problematiku (ustanovení obecné, *„lex generalis“).* Aplikace uvedené zásady v posuzovaném případě znamená, že ustanovení § 11 odst. 5, věty prvé, zákona o vlastnictví bytů lze aplikovat jen u těch změn stavby, které nejsou některou ze stavebních úprav výslovně uvedenou v § 11 odst. 5, větě druhé, či v § 13 odst. 3 zákona o vlastnictví bytů.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že bez ohledu na shora uvedená ustanovení soukromoprávního předpisu (zákona o vlastnictví bytů) nejsou ani vlastníci jednotek, kteří se stavebními úpravami (jimiž se nemění vzhled domu ani vnitřní uspořádání domu a zároveň velikost spoluvlastnického podílu na společných částech domu) nesouhlasili, vyloučeni z uplatnění námitek stavebně-technického charakteru, když právě takové námitky mohou uplatňovat v rámci příslušného stavebního řízení, jehož jsou účastníky (stejně jako všichni ostatní vlastníci jednotek v domě).

Vlastníci jednotek, kteří mají za to, že stavební úpravou je ohrožen výkon jejich vlastnického práva, pak mohou své vlastnické právo chránit též podáním žaloby k obecným soudům v občanském soudním řízení, ať už žalobou o nařízení prodeje jednotky (§ 14 zákona o vlastnictví bytů), či jinou vlastnickou žalobou (§ 123 a násl. občanského zákoníku).

Nejvyšší správní soud na tomto místě shrnuje, že jde-li o modernizaci, rekonstrukci, stavební úpravy a opravy jednotky, jimiž se nemění vnitřní uspořádání domu a zároveň velikost spoluvlastnických podílů na společných částech domu, jimiž se nemění ani vzhled domu, a nemají-li tyto práce za důsledek změnu užívání stavby či změnu stavby, postačuje pro oprávnění ke stavbě souhlas tříčtvrtinové většiny všech vlastníků jednotek. Pro tento souhlas není založena pravomoc společenství vlastníků či jejich shromáždění, proto se jedná o vyjádření vůle každého konkrétního vlastníka jednotky v domě; bez toho, že by tato vůle měla být vyjádřena hlasováním na shromáždění vlastníků.

Krajský soud vystavěl své rozhodnutí na opačném právním názoru, tzn. nesprávně posoudil právní otázku, která je pro posouzení věci zásadní [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

D.

Krajský soud je při novém projednání věci vázán právním názorem zdejšího
soudu; v novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 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 24. března 2011

JUDr. Radan Malík
předseda senátu