

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Michaely Bejčkové a Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Ing. A. R.**, zast. JUDr. Ing. Vítězslavem Paděrou, advokátem se sídlem Bulharská 588/1, Praha 10, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 15, Pardubice, proti rozhodnutí ze dne 15. 8. 2016, čj. KrÚ-47343/89/2016/OMSŘI/Dr, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, ze dne 31. 3. 2017, čj. 52 A 107/2016-76,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Pardubic jako stavební úřad vydal dne 25. 2. 2016 rozhodnutí nazvané „opatření podkladu pro nezbytné úpravy“. Podle § 137 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jím nařídil vlastníkům bytů v domě na t. P. v P., aby za účelem provedení nezbytných úprav opatřili dokumentaci v rozsahu požárně bezpečnostního řešení, která je dostatečná k posouzení požární bezpečnosti stavby, a to do šesti měsíců. Reagoval tak na to, že vlastníci v návaznosti na kontrolu iniciovanou Hasičským záchranným sborem České republiky (HZS) a provedenou stavebním úřadem neodstranili zjištěnou závadu spočívající v tom, že jedna z nástupních ploch pro požární techniku, uvedených v (původní) projektové dokumentaci

stavby, není označena a neslouží svému účelu (parkují na ní vozidla). Stavba tedy vykazuje požárně bezpečnostní závady; stavební úřad však nemůže nařídit nezbytné úpravy k odstranění závad bez stanoviska HZS. HZS pak nemůže stanovisko vydat, nemá-li k dispozici (aktuální) dokumentaci potřebnou k posouzení požární bezpečnosti stavby. Poté, co bude doložena dokumentace a HZS ji posoudí, rozhodne stavební úřad o rozsahu, v jakém mají být nařízeny nezbytné úpravy.

[2] Dva z vlastníků, mezi nimi i žalobce, se proti rozhodnutí odvolali; odvolání bylo zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 8. 2016.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou krajský soud zamítl rozsudkem ze dne 31. 3. 2017. Soud zdůraznil, že každou stavbu lze užívat jen v souladu s podmínkami stanovenými rozhodnutím stavebního úřadu (zde stavebním povolením a kolaudačním rozhodnutím) a její vlastník ji musí udržovat v takovém stavu, aby odpovídala dokumentaci ověřené stavebním úřadem. Nástupní plocha je podmiňující stavbou ke stavbě hlavní (§ 2 odst. 3 stavebního zákona), kterou stavební úřad projednává podle § 4 odst. 1 stavebního zákona v režimu stavby hlavní, a která tedy byla umístěna, povolena a zkolaudována společně se stavbou hlavní. Vlastník hlavní stavby je povinen udržovat i stavbu nástupní plochy (včetně jejího řádného označení) ve stavu souladném s ověřenou dokumentací. Nelze-li nástupní plochu použít, je vlastník hlavní stavby povinen předložit požárně bezpečnostní řešení, z něhož bude patrné, že není nutné nástupní plochu zřizovat.

[4] Podle krajského soudu není možné, aby v případech, kdy vlastník hlavní stavby není vlastníkem pozemku, na němž byla vymezena nástupní plocha, dopadala povinnost udržovat nástupní plochu na osobu od něj odlišnou, a sice na vlastníka pozemku (na jeho náklady, ovšem v zájmu jiného subjektu): takový závěr by odporoval článku 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Rozhodnutí stavebního úřadu je pro něj nadále nejasné. Z průběhu řízení stěžovatel pochopil, že stavební úřad spatřuje požárně bezpečnostní závadu v tom, že chybí povinná nástupní plocha pro zásah požární techniky. Z rozhodnutí však naopak plyne, že případný výskyt závad se má zjistit až z nově vypracované dokumentace.

[6] Stavba nástupní plochy není podle stěžovatele podmiňující stavbou ke stavbě hlavní; pokud by tomu tak bylo, nebylo by možné bez souhlasu vlastníka hlavní stavby převádět stavbu nástupní plochy. Nejde tedy o stavbu, ale o pozemek určený k využití nástupní plochy. V roce 1998 byl pozemek prodán s upozorněním, že jej lze využít pouze omezeně a nelze tu stavět. To, že další prodávající převáděli pozemek dále bez tohoto upozornění, nemůže jít k tíži vlastníků bytů. Existence nástupní plochy není uvedena v katastru nemovitostí, lze ji však zjistit dotazem u HZS nebo u stavebního úřadu. Vlastníci bytů se nikdy nebránili tomu, aby zde byla zřízena za určitou finanční náhradu služebnost. Krom toho vlastnické právo vlastníka pozemku lze omezit ve veřejném zájmu na základě § 132 odst. 3 písm. e) stavebního zákona.

pokračování

[7] Vlastníkem pozemku byla vždy (i při výstavbě a při kolaudaci) osoba odlišná od investora a původního vlastníka domu (VCHZ Synthesia Semtín), přesto byla stavba zkolaudována s tím, že jako nástupní plocha bude využíván cizí pozemek; to svědčí o závažném pochybení HZS a stavebního úřadu. Aktuální stav bytového domu je stále stejný jako v roce 1972, kdy byla ve stavebním řízení schválena projektová dokumentace; není tedy pravda, že projektová dokumentace z roku 1972 neodráží aktuální stav objektu.

[8] Nelze souhlasit s tím, že požárně bezpečnostní řešení starších staveb se má posuzovat podle dnes účinných předpisů – šlo by o nepřípustnou retroaktivitu. Zřízení „*vnitřní zásahové cesty*“ (o níž se jako o variantě dosavadního řešení zmiňuje HZS, správní orgány obou stupňů i krajský soud) je nerealizovatelné, neboť k domu nevedou žádné jiné přístupové komunikace než právě ty, které vedou k nástupním plochám. Jen ze stávajících nástupních ploch lze evakuovat osoby a zásobovat hydranty v domě vodou z požárních cisteren prostřednictvím suchovodů vyvedených k nástupním plochám. Stěžovatel proto navrhl, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svých závěrech a navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Podle § 137 odst. 1 písm. b) stavebního zákona může stavební úřad nařídit vlastníku stavby, stavebního pozemku nebo zastavěného stavebního pozemku nezbytné úpravy, jimiž se odstraňují mj. požární závady stavby. Vyžaduje-li provedení nezbytných úprav projektovou dokumentaci nebo jiné podklady, stavební úřad podle § 137 odst. 5 nejdříve nařídí jejich opatření vlastníku stavby nebo stavebního pozemku, na kterých mají být úpravy provedeny, a stanoví lhůtu k jejich předložení.

[12] NSS nesouhlasí s tím, že by rozhodnutí stavebního úřadu bylo nejasné. Jak z něj, tak z rozhodnutí žalovaného je naopak jednoznačně patrné, že požární závada spočívá v neexistenci nástupní plochy pro požární techniku před levou rampou domu. (Ostatní požární závady, které stavební úřad shledal při kontrolní prohlídce dne 5. 5. 2014, byly poté odstraněny.) Důvodem, pro nějž stavební úřad nařídil vlastníkům bytů, aby opatřili dokumentaci nového požárně bezpečnostního řešení stavby, nebylo to, že povaha závady není známa – nýbrž to, že stavební úřad nemůže nařídit potřebné stavební úpravy bez nové dokumentace, která by odrážela aktuální stav domu (a ploch, které mají sloužit jeho požární bezpečnosti). V nové dokumentaci tedy nemá být popsána povaha závady, ale má v ní být navržen přístup požární techniky k domu v situaci, kdy jedna z ploch takto původně vyčleněných je nefunkční.

[13] Správní orgány ve svých písemnostech i krajský soud v napadeném rozsudku používají pojem *podmiňující stavba*. Ve stavebním zákoně v rozhodném znění se tento pojem vyskytoval jen v § 115 odst. 1, podle nějž *ve stavebním povolení stavební úřad stanoví*

podmínky pro provedení stavby, a pokud je to třeba, i pro její užívání. Podmínkami zabezpečí ochranu veřejných zájmů a stanoví zejména návaznost na jiné podmiňující stavby a zařízení (...).

[14] Ze zákona neplyne, že by „hlavní" stavba a stavba podmiňující musely mít stejného vlastníka, a dokonce ani to, že by vlastník „hlavní" stavby musel mít jakýkoli právní vztah k podmiňující stavbě. V případě bytového domu a „jeho" nástupní plochy pro požární techniku by to jistě bylo ideální (stejně jako např. u stavby, která ze zákona musí mít určitý počet parkovacích míst, a k ní přiléhajícího parkoviště), ale není to zákonný požadavek. Nic tedy nenasvědčuje tomu, že by nástupní plocha byla převáděna v rozporu se zákonem, pokud se tak dělo bez souhlasu vlastníků bytů v domě. Pojem *podmiňující stavba* však není pro věcné řešení tohoto sporu důležitý; se samotným tímto pojmem nejsou spojena žádná práva či povinnosti.

[15] Stěžovatel se dále zabývá tím, zda je nástupní plocha vůbec (jakoukoli) stavbou, nebo spíše pozemkem. Z popisů obsažených ve správním spisu se jeví, že na pozemku v minulosti proběhla stavební činnost, neboť se tu nachází zpevněná cesta, kterou mohou užívat motorová vozidla, a zpevněné plochy, na nichž mohou vozidla parkovat. Z hlediska definice ve stavebním zákoně (§ 2 odst. 3) by tedy o stavbu nejspíš šlo. Stěžovatel se naproti tomu dovolává své korespondence s HZS, který se vyjádřil tak, že vlastník *pozemku* je povinen nakládat s ním jako s nástupní plochou a nesmí jej využívat k parkování vozidel. Toto vyjádření nevylučuje, že nástupní plocha je stavbou; ambicí HZS v této větě určitě nebylo vyjadřovat se k právní povaze nástupní plochy, nýbrž k povinnostem, které jsou s jejím vlastnictvím spjaty. Pro spornou otázku však není příliš podstatné, jestli je nástupní plocha jen pozemkem s upraveným povrchem, nebo stavbou, a na tomto rozlišování není založena argumentace ani správních orgánů, ani krajského soudu.

[16] Podobně nemůže stěžovateli prospět poukaz na to, že pozemek byl po roce 1998 zřejmě převáděn bez upozornění na to, že jej lze využít pouze omezeně a nelze tu stavět. I kdyby totiž takové ustanovení v kupních smlouvách vždy bylo, nemohl by z něj kupující vyrozumět, že na pozemku nemohou parkovat ani vozidla (k parkování není nezbytně nutný *stavební* pozemek). Zdůrazňuje-li stěžovatel, že na pozemku nelze stavět, vnáší tím do argumentace souběžně probíhající územní řízení, jehož předmětem je výstavba nadzemních garáží právě na pozemku, na němž leží nástupní plocha; tato otázka, byť fakticky související, ale není předmětem soudního řízení v této věci.

[17] Soud ani nevidí důvod pro to, aby se kupující preventivně obracel na stavební úřad nebo na HZS s dotazem, zda na kupovaném pozemku neleží nástupní plocha pro požární techniku, která má sloužit sousednímu bytovému domu: to by totiž nejprve musel aspoň tušit, že tu takové riziko je. Aby to mohl tušit, musela by být nástupní plocha jako taková označena [§ 11 odst. 2 písm. d) vyhlášky Ministerstva vnitra č. 246/2001 Sb., o stanovení podmínek požární bezpečnosti a výkonu státního požárního dozoru] dopravní značkou *Zákaz stání* s dodatkovou tabulkou *Nástupní plocha pro požární techniku*. (Předchozí prováděcí vyhláška k zákonu o požární ochraně č. 21/1996 Sb. tuto povinnost výslovně neupravovala – o nástupních plochách se zmiňovala jen v souvislosti s obsahem dokumentace stavby; přesto bylo věcí vlastníků bytů v domě, aby sledovali, zda nástupní plocha zůstává volná, a aby v opačném případě informovali příslušné úřady, viz níže

pokračování

v odst. [19], [21].) Ze spisu je zřejmé, že současný vlastník pozemku nesouhlasil s umístěním této dopravní značky či dodatkové tabulky; o tom, že tu taková značka (tabulka) musí být, jej však společenství vlastníků jednotek uvědomilo právě až v návaznosti na kontrolu provedenou stavebním úřadem. Proto není příliš namístě zmínka o tom, že vlastníci bytů se nikdy nebránili zřízení služebnosti za náhradu: z ničeho neplyne, že by o této možnosti vyjednávali s vlastníkem nástupní plochy *předtím*, než stavební úřad při kontrole shledal požárně závadný stav.

[18] Je nepochybně ve veřejném zájmu, aby byly odstraněny požární závady na stavbě ve smyslu § 132 odst. 3 písm. e) stavebního zákona. Z tohoto ustanovení, které stěžovatel cituje, ale neplyne, že by stavební úřad měl uložit tuto povinnost vlastníku pozemku, který má sloužit jako nástupní plocha, a nikoli vlastníkům bytů v domě, jehož potřebám má nástupní plocha sloužit. Právě vlastníci bytů totiž primárně porušili svou zákonnou povinnost tím, že v minulosti nástupní plochu nijak neoznačili a aktivně se nedomáhali toho, aby byla udržována volná. Vlastník pozemku, na němž nástupní plocha leží, tak o funkci této plochy nemohl vědět, a nejednal nijak svévolně, pokud ji začal využívat k parkování vozidel (a k umístění závory).

[19] Jiné by to bylo, kdyby plocha byla označena dopravní značkou, ale vlastník pozemku by značku nerespektoval a používal plochu v rozporu s jejím určením (např. jako parkoviště). V takovém případě by bylo v zájmu vlastníků bytů, aby na tento stav hned při jeho vzniku upozornili Policii či HZS. Na těchto orgánech by pak bylo, aby toto porušování zákona řešily - primárně ukládáním pokut parkujícím osobám či samotnému vlastníku pozemku, pokud by byla zřejmá jeho vůle provozovat plochu jako parkoviště. V projednávané věci se ale situace jeví tak, že ani samotní vlastníci bytů nevěděli o tom, že na daném pozemku leží nástupní plocha, která má sloužit jejich domu. S ohledem na stáří domu (byl postaven v roce 1972) a na postupnou proměnu užívacích vztahů na vztahy vlastnické teprve v devadesátých letech 20. století či později je lidsky pochopitelné, že současní vlastníci bytů nebyli o nástupní ploše informováni; z právního hlediska ale objektivní odpovědnost za udržování funkčních nástupních ploch, počínaje jejich řádným označením, leží na nich. Právě oni totiž mohli a měli označením plochy předejít tomu, aby její nabyvatel zůstal v nevědomosti ohledně účelu plochy.

[20] Z rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, ze dne 18. 12. 2014, čj. 52 A 44/2014-33, NSS zjistil, že společenství vlastníků jednotek v bytovém domě se v roce 2013 marně domáhalo vyslovení existence veřejně přístupné účelové komunikace na sporném pozemku. Není zřejmé, zda toto řízení souviselo se sporem ohledně požární závady bytového domu spočívající v nefunkčnosti nástupní plochy; zdá se však, že i zde začalo společenství vlastníků upozorňovat na překážky v užívání nástupní plochy až řadu let poté, co tyto překážky vznikly. Veřejně přístupná účelová komunikace může zaniknout (resp. může zaniknout její charakter veřejně přístupné dopravní cesty) tím, že ji veřejnost přestane užívat, i když by mohla, nebo že někdo (zpravidla vlastník pozemku) zamezí jejímu užívání (pevnou překážkou) a dosavadní uživatelé se proti tomu aktivně nebrání. Protože vlastníci bytů podle všeho sami spornou plochu neužívali v souladu s jejím původním charakterem a po dobu mnoha let strpěli parkování vozidel a umístění závory, účelová komunikace ztratila svůj veřejně přístupný charakter (bez ohledu

na to, jestli závora byla umístěna na základě úředního povolení, nebo bez něj; ostatně ani případné odstranění závory umístěné bez povolení silničního úřadu by nevyřešilo to, že z plochy se fakticky stalo parkoviště).

[21] Analogicky lze argumentovat i ve sporu týkajícím se existence nástupní plochy. Pokud by se vlastníci bytů od okamžiku, kdy na nástupní ploše začala parkovat vozidla, tomuto způsobu užívání bránili, informovali o tom silniční úřad, Policii či HZS a poukazovali na požárně bezpečnostní význam této plochy, stěží by situace mohla dospět až k postupu stavebního úřadu podle § 137 stavebního zákona: naopak by se již na počátku vyjasnilo, k čemu má plocha sloužit, a vlastník pozemku by nadále nebyl v dobré víře ohledně toho, že může plochu používat jako parkoviště. Tak se ale věc nevyvíjela a vlastníci bytů nemohou vytýkat vlastníku pozemku, že nevěděl o existenci nástupní plochy, protože o nástupní ploše nejspíš nevěděli ani oni sami (resp. až do roku 2013 či 2014 nedávali najevo, že o ní vědí a že jim současný způsob jejího používání vadí; přesněji řečeno, žádná taková aktivita není patrná ze správního spisu a stěžovatel jí nikde ve svých podáních neargumentuje).

[22] Stěžovatel dále poukázal na pochybení HZS a stavebního úřadu spočívající v tom, že v minulosti souhlasili se zřízením nástupní plochy na pozemku patřícím vlastníku odlišnému od původního vlastníka bytového domu. Soud v tom pochybení nespatřuje. Tato situace není ideální, ale zejména v dobách horečné výstavby sídlišť za minulého režimu nepochybně nebyla ojedinělá (viz odst. [14], [19]) a ani dnes by na ní samo o sobě nebylo nic nezákonného. Lze souhlasit s tím, že stav bytového domu *jako takového* je stejný jako v roce 1972; projektová dokumentace však neodráží aktuální (a již dlouhodobý) stav sousedního pozemku, který je součástí požárně bezpečnostního řešení domu a v dokumentaci je označen za nástupní plochu. Soudu není příliš jasná zmínka o retroaktivitě při posuzování požární bezpečnosti starších staveb: nástupní plocha pro požární techniku přece byla zřízena již v sedmdesátých letech, a požadavek HZS, aby dům měl zajištěn přístup požární techniky, tedy není nový.

[23] Nad rámec projednávané věci pak jsou stěžovatelovy úvahy o tom, že zřízení alternativní „*vnitřní zásahové cesty*“ je technicky nemožné. Posoudit, jestli tato varianta připadá v úvahu nebo z jakých technických řešení vůbec lze vybírat, je věcí projektanta, na nějž se měli vlastníci bytů obrátit po vydání rozhodnutí podle § 137 stavebního zákona.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud proto zamítl kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty poslední.

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá tak právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

pokračování

V Brně dne 28. března 2018

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu