

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **P. V.,** zastoupený JUDr. Irenou Tšponovou, advokátkou se sídlem Pivovarská 89/1, Přerov, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje,** se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **P. H.,** zastoupený JUDr. Jiřím Novákem, advokátem se sídlem Sokolská 60, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 7. 2016, č. j. KUOK 75862/2016, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 21. 3. 2018, č. j. 65 A 65/2016 – 66, ve znění opravného usnesení téhož soudu ze dne 9. 5. 2018, č. j. 65 A 65/2016 – 76,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 3400 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Ireny Tšponové, advokátky.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je vlastníkem několika pozemků parc. č. X, X, X, X a X a budovy č. p. X v k. ú. X, obec X, která spolu s objektem č. p. X, jehož vlastníky jsou jiné osoby (jedním ze spoluvlastníků je osoba zúčastněná na řízení), tvoří prodejní centrum (v celém textu jde o

nemovitosti v k. ú. X). Na jednom z přístupů do tohoto komplexu vybudoval žalobce na svém pozemku parc. č. X mříž s brankou, zahrazující volný vstup z ulice Čechova do pasáže mezi budovami. Magistrát města P. (dále jen „stavební úřad“) zahájil řízení o odstranění stavby (mříže, tj. oplocení) a následně žalobce požádal o její dodatečné povolení. Stavební úřad vycházel z toho, že pro realizaci oplocení stavební zákon vyžaduje toliko územní rozhodnutí, proto vyzval žalobce k doplnění žádosti dle § 86 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), o souhlas všech spoluvlastníků stavby č. p. X a to s odůvodněním, že mříž byla umístěna do společných prostor. Žalobce souhlas nedoložil, neboť takový požadavek považoval za bezprávný, takže stavební úřad řízení usnesením ze dne 19. 4. 2016, č. j. MMPr/051713/2016/JP pro neodstranění vad žádosti, které brání pokračování v řízení, zastavil. Odvolání žalobce zamítl žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[2] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu, které Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil. Přisvědčil žalobci, že požadavek stavebního úřadu na předložení souhlasu spoluvlastníků budovy č. p. X, se stavbou mříže provedenou výlučně na pozemku žalobce, která se ani budovy č. p. X nedotýká, byl v rozporu s § 86 odst. 3 stavebního zákona. Právní závěr, kterým správní orgány odůvodnily svůj názor o souhlasu vlastníků stavby č. p. X jako nezbytné náležitosti žádosti, totiž že pasáž mezi objekty je společným prostorem obou konstrukčně a provozně propojených budov, nemá podle krajského soudu oporu v žádném právním předpisu. Spoluvlastníci objektu č. p. X jsou účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jakožto osoby, jejichž vlastnické nebo jiné právo k sousedním stavbám nebo pozemkům může být územním rozhodnutím dotčeno. Stavební úřad byl proto povinen jejich případné námitky proti umístění mříže vypořádat až v rámci věcného posuzování záměru. Stavební úřad však neměl tento institut zaměňovat se souhlasem s umístěním stavby na cizím pozemku či stavbě a řízení zastavit ještě před tím, než mohl záměr žalobce věcně posoudit.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[3] Proti napadenému rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opírá o důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), namítá tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem.

[4] Stěžovatel ve své kasační stížnosti uvedl, že bylo nutné požadovat po žalobci doložení souhlasu vlastníků objektu č. p. X, neboť oplocení bylo vybudováno na pozemku žalobce (parc. č. X), který je součástí prostoru pasáže a současně prostoru, kde se nachází nosné sloupy pro objekt č. p. X a objekt č. p. X. Stěžovatel shrnul stavební historii těchto budov až po kolaudaci prodejního centra jako celku zahrnujícího obě budovy včetně pasáže. Připomněl, že je mu známo, že poté došlo k rozdělení na samostatné objekty, což považoval za proveditelné, pouze pokud bude užívání společných částí řešeno smlouvou o zřízení věcného břemene. Obě budovy jsou, ač mají samostatná čísla popisná, propojeny konstrukčně (střecha, ochoz, nosné sloupy) i provozně (vstup z prostoru pasáže mezi objekty). Předmětná stavba oplocení se nachází v půdorysném prostoru uvedených staveb (jedná se o zastavěnou plochu stavby dle § 2 odst. 7 stavebního zákona). Přestože je mříž

ukotvena do země, tj. pozemku ve vlastnictví žalobce, těsně přiléhá k nosným sloupům stavby a brání vstupu do dvorního traktu pasáže, ze které je přístup do objektu ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení a dalších spoluvlastníků. Závěry krajského soudu považuje stěžovatel za přepjatě formalistické. Ustanovení § 86 odst. 3 stavebního zákona je nutné vykládat extenzivně tak, že souhlas vlastníka stavby, k níž stavba mříže těsně přiléhá, je nezbytný, neboť na mříž pouze technicky ukotvenou do země, ale fakticky navazující na jinou stavbu, je třeba pohlížet tak, jako by byla do cizí stavby ukotvena. Stavební úřad nemohl vlastníky stavby č. p. X považovat pouze za účastníky řízení o dodatečném povolení stavby a dát jim prostor namítat negativní dopady předmětné stavby na jejich stavbu s ní sousedící, protože stavební záměr přesáhl míru jejich možného *přímého dotčení* stavbou. Stěžovatel k možným námitkám dodal, že by závěrem jejich vypořádání pravděpodobně bylo zamítnutí žádosti žalobce o dodatečné povolení stavby.

[5] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil, že mříž nepřiléhá k nosným sloupům stavby č. p. X, ale budovy č. p. X, jež je v jeho vlastnictví. Zopakoval, že výklad § 86 odst. 3 je jasný – pokud žadateli svědčí vlastnické právo ke stavbě či pozemku, na kterých chce stavět, není možné vyžadovat žádný souhlas sousedů. Jejich stanovisko mělo být uplatněno v podobě námitek, které by musely být vypořádány v meritorním rozhodnutí. Takto však došlo k tomu, že argumenty žalobce vyvracející tvrzení osoby zúčastněné na řízení nebyly kvůli zastavení řízení vůbec posouzeny. Pojem zastavěné plochy dle § 2 odst. 7 stavebního zákona užívá stavební zákon v jiném kontextu, a proto nemůže sloužit k podpoře teorie žalovaného o společném prostoru v této věci.

[6] Osoba zúčastněná na řízení svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatel je oprávněn k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná jeho zaměstnankyně, která má vysokoškolské vzdělání, jež je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

[8] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou neshledal.

[9] Předmětem sporu je, zda byl stavební úřad oprávněn vyžadovat souhlas vlastníků budovy č. p. X se stavbou mříže na pozemku žalobce s tím, aby jeho nepředložení mohlo obstát jako důvod pro zastavení řízení o žádosti žalobce o dodatečné povolení stavby.

[10] Ustanovení § 86 stavebního zákona stanoví náležitosti žádosti o vydání územního rozhodnutí (odst. 1) a vyjmenovává přílohy, které je třeba k žádosti připojit (odst. 2). Mimo jiné žadatel k žádosti musí připojit doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo

smlouvu nebo doklad o právu provést stavbu nebo opatření k pozemkům nebo stavbám, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn; tyto doklady se připojují, nelze-li tato práva ověřit v katastru nemovitostí dálkovým přístupem [odst. 2 písm. a)]. Na to pak navazuje odstavec 3, který zní takto: *Jestliže žadatel nemá vlastnické právo, smlouvu nebo doklad o právu provést stavbu nebo opatření k pozemku nebo stavbě, předloží souhlas jejich vlastníka; to neplatí, lze-li pozemek nebo stavbu vyvlastnit* (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem).

[11] Řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení [§ 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, aplikovatelný na základě § 192 odst. 1 stavebního zákona].

[12] Z výše citovaných částí § 86 stavebního zákona plyne, že norma uvedená v jeho odstavci 3 se vztahuje ke dvěma situacím, buď žadatel hodlá umístit stavbu na cizím pozemku, nebo na cizí stavbě.

[13] První situace v této věci nepřichází v úvahu, neboť mezi stranami nebylo sporu o tom, že vlastníkem pozemku parc. č. X, na kterém bylo postaveno oplocení, je žalobce. Stěžovatel má nicméně za to, že žalobce stavěl na cizí stavbě, proto pro dodatečné povolení (umístění stavby mříže) je potřeba doložit souhlas vlastníka cizí stavby s tímto (v tomto případě již realizovaným) záměrem. Z konstrukčního řešení objektů č. p. X a č. p. X dovodil, že mezi stavbami existuje „společný prostor“, neboť pasáž je zastřešena společnou střešní konstrukcí a nachází se zde nosné sloupy podpírající přístupový ochoz obou zmíněných objektů. Dle této myšlenky je tak oplocení nacházející se u vstupu do dvorního traktu pasáže součástí společného prostoru obou staveb. V kasační stížnosti pak (oproti napadenému rozhodnutí) stěžovatel ještě dodal, že druhým důvodem, proč nahlížet na mříž jako na stavbu provedenou na jiné stavbě, je blízkost nosného sloupu, který je součástí stavby č. p. X.

[14] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že právní konstrukce stavebního úřadu a žalovaného o společném prostoru dvou souvisejících budov nemá oporu ve stavebním zákoně ani v jiných právních předpisech. Přítomnost společných konstrukčních prvků ani provozní provázání dvou samostatných budov různých vlastníků nemůže vytvořit z prostoru nad pozemkem, který funkčně slouží oběma stavbám (pasáž), něco, k čemu by se mohla vztahovat věcná práva vlastníků budov obklopujících tento prostor. Proto ten, kdo umisťuje stavbu na svém pozemku (zde sloužícím jako pasáž), není povinen dokládat souhlas vlastníků budovy, pro niž je pasáž přístupovou cestou i základnou pro umístění podstatných konstrukčních součástí budovy. Ani historicky doložitelné stavební i funkční propojení sousedících budov na tom nemůže nic změnit.

[15] Aby se § 86 odst. 3 stavebního zákona mohl v této věci aplikovat, musela by být mříž umístěna přímo na stavbě jiného vlastníka (například být do ní ukotvena). V aktuálně projednávané věci je však ze správního spisu (viz fotografická dokumentace) zřejmé, že mříž je ukotvena v zemi, není umístěna na stavbě č. p. X, nedotýká se jí, ani není v bezprostřední blízkosti některého z nosných sloupů. Mříž se nachází při vstupu do pasáže, která slouží jako přístup do objektu č. p. X.

[16] Definice zastavěné plochy stavby dle § 2 odst. 7 stavebního zákona představuje výkladové vodítko pro jiné situace řešené stavebním právem, než je ta nyní projednávaná. Umožňuje eliminovat spory o půdorysné ohraničení stavby, které je podstatné například pro rozlišování mezi přístavbou a stavební úpravou s příslušnými důsledky, pokud jde o změny dokončené stavby. Stavební zákon v žádném ze svých ustanovení nepředpokládá, že by byl stavebník povinen doložit spolu s žádostí o povolení stavebního záměru, který zasahuje do zastavěné plochy stavby (tj. dle definice se např. nachází pod přesahem střechy blízké stavby), i souhlas osob, které mají ke stavbě vlastnické právo.

[17] Nejvyšší správní soud je stejně jako krajský soud přesvědčen, že extenzivní výklad zaujatý žalovaným zde nemá místo. Krajský soud zcela správně vysvětlil, proč § 86 odst. 3 stavebního zákona dopadá výlučně na situaci umístění stavby na cizím pozemku nebo stavbě. V tomto případě skutečně stavební úřad vlastně žádal žalobce v roli žadatele o dodatečné povolení stavby, aby předložil souhlas vlastníka sousední stavby s jeho záměrem, pro což však stavební zákon neposkytuje žádný podklad. Stavební úřad není oprávněn osvojit si právo chránit předpokládané zájmy vlastníků sousedních nemovitostí. V rámci předběžného posouzení náležitostí žádosti o dodatečné povolení stavebního záměru je jeho úkolem pouze ověřit bazální předpoklady pro zahájení věcného projednání žádosti. Výzva obsahující takový požadavek proto byla nezákonná, tudíž nevyhovění nemělo vést k zastavení řízení pro neodstranění vad žádosti.

[18] Pro případ, že vlastníci sousední stavby nebo pozemku mají zájem vyjádřit své obavy z omezení přístupu k jejich nemovitostem a domáhat se zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby, jež může vést až k jejímu odstranění, nabízí stavební zákon institut námitek účastníků řízení, jak ostatně již v odstavci 23 napadeného rozsudku pregnantně vysvětlil krajský soud. Bylo by tak na účastnících řízení, aby hájili svá práva v průběhu řízení. Tuto aktivitu však stavební úřad nemohl suplovat tím, že zásah do jejich práv předběžně vyhodnotil a řízení zastavil pro nedoložení jejich souhlasu se záměrem žadatele. Řízení o dodatečném povolení umístění mříže bylo zastaveno dříve, než se stavební úřad mohl s námitkami účastníků řízení dle § 89 odst. 6 stavebního zákona vůbec vypořádat a vzít v úvahu také argumentaci žadatele, proč by i přes případný nesouhlas jiných účastníků řízení měla být stavba dodatečně povolena.

[19] Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s argumentací krajského soudu ohledně výkladu § 86 odst. 3 stavebního zákona, který vedl ke zrušení napadeného rozhodnutí, jakož i s jím nastíněným dalším postupem žalovaného po vrácení věci k dalšímu řízení.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[20] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[21] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že procesně úspěšnému žalobci přiznal právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti stěžovateli, který úspěch v řízení neměl, a který tak nemá právo na jejich náhradu.

[22] Úspěšnému žalobci náleží náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti spočívající v odměně za jeden úkon právní služby – vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] v částce 3100 Kč. Náklady řízení dále tvoří paušální částka náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby. Vzhledem k tomu, že zástupkyně žalobce není plátcem daně z přidané hodnoty, jedná se tak o částku konečnou. Celkovou částku náhrady nákladů řízení ve výši 3400 Kč je stěžovatel povinen zaplatit žalobci v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně.

[23] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti uloženy nebyly, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. září 2018

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu