

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **ROTOCAST a.s.**, IČ: 26792508, se sídlem Holečkova 2234/56, Praha 5, zast. Mgr. Martinem Sýkorou, advokátem, se sídlem Sadová 171/40, Opava, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Mgr. P. K., II) Mgr. P. K., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 6. 2017, č. j. MHMP 987579/2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 8. 2018, č. j. 6 A 183/2017 - 35,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobce se žalobou u Městského soudu v Praze domáhal zrušení označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 5 ze dne 7. 12. 2016, č. j. MC05 74982/2016. Prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce o uložení opatření podle § 141 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), na pozemku č. p. X a X, k. ú. S. Žalobce v žalobě namítal, že uložení opatření podle § 141 stavebního zákona

je nutné z důvodu nezbytných prací na jeho nemovitostech, které znemožní užívání jediného vstupu do nemovitosti.

[2] Městský soud žalobu zamítl. Soud konstatoval, že § 141 stavebního zákona taxativním výčtem stanoví případy, ve kterých je stavební úřad oprávněn vydat rozhodnutí a uložit sousedům, přesněji vlastníkům nebo osobám, které mají jiná věcná práva k sousedním pozemkům nebo stavbám na nich, aby umožnili (strpěli) provedení prací (včetně přístupu) ze svých pozemků nebo staveb. Soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že žalobce, tak jak svou žádost formuloval, nepožaduje uložení povinnosti jiným osobám k umožnění provedení samotných prací, ale umožnění (náhradního) přístupu do domu, v němž budou takové práce prováděny. Tak široce založenou povinnost však § 141 stavebního zákona neobsahuje, jelikož své využití limituje výslovně na stav, kdy je nutné ji uložit k provedení prací. Tak tomu podle obsahu spisu v daném případě není, proto nelze již z tohoto důvodu k uložení této povinnosti, která výrazně omezuje třetí osoby ve výkonu svého vlastnického práva, přistoupit.

[3] Městský soud také odkázal na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, podle kterého jsou pozemky č. p. 3619 a 3620, jejichž součástí je stavba s č.p. 2234, pro kterou mělo být opatření na sousedních pozemcích stavebním úřadem uloženo, přístupné z ulice H. Stavba domu s č. p. 2234 je obklopena pozemkem č. p. 3620 ve vlastnictví žadatele, ze kterého lze podle názoru stavebního úřadu provádět údržbu stavby, bez toho, aby bylo uloženo opatření na sousedních pozemcích v intencích a z důvodů uvedených v žádosti. Pokud lze práce provést bez využití sousedních nemovitostí, nelze rozhodnutí o uložení opatření na sousedním pozemku nebo stavbě vydat.

[4] Podle městského soudu tedy v posuzovaném případě nebyly naplněny zákonné podmínky pro uložení povinnosti podle § 141 odst. 1 stavebního zákona, neboť žalobce dostatečně nedoložil „potřebnost vstupu“ na sousední nemovitosti, respektive to, z jakého důvodu nelze přístup k nemovitosti využít přes svůj vlastní pozemek, kdy takové řešení v případě nedohody vlastníků sousedních nemovitostí musí být prioritou. Žalobce sice obecně zdůvodnil, že je to kvůli tomu, že je potřeba nemovitost odkopat, nanést funkční izolaci, dále zajistit též opravu cihlové zdi, a zapřažení severního svahu, avšak dostatečně nezdůvodnil, z jakého důvodu musel všechny tyto úpravy dělat v takovém rozsahu najednou, a ještě za vědomí toho, že si znemožní jediný přístup k nemovitosti.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností.

[6] Stěžovatel namítá, že zamýšlené práce na nemovitostech jsou zcela nezbytné a nutné a těmito pracemi dojde k přerušení jediného přístupu do nemovitosti stěžovatele. Nemovitost stěžovatele má poškozenou svislou hydroizolaci. Tato poškozená hydroizolace se projevuje vlhnutím interiéru nemovitosti. Z tohoto důvodu je potřeba provést napojení nové funkční hydroizolace na úrovni vodorovné hydroizolace, která je pod úrovní podlahy 2. PP. S provedením prací bude mj. souviset výkop do hloubky 4 metrů pod stávající přístupový chodník k nemovitosti - domu. Práce na provedení nutné opravy hydroizolace

domu vyžadují úplné odtěžení přístupového chodníku, který nyní kopíruje severní a východní stranu bytového domu. Provedení těchto prací je s ohledem na vlhnutí nemovitosti nevyhnutelné. Zamýšlené práce lze označit za udržovací práce podle § 3 odst. 4 stavebního zákona, podle kterého se údržbou stavby rozumějí práce, jimiž se zabezpečuje její dobrý stavební stav tak, aby nedocházelo ke znehodnocení stavby a co nejvíce se prodloužila její uživatelnost.

[7] K argumentaci soudu a žalovaného, že zajištění přístupu do domu není součástí provádění nezbytných prací dle § 141 stavebního zákona, resp. tyto práce nebudou vykonávány z předmětných sousedních pozemků, stěžovatel uvádí, že zajištění přístupu do domu po dobu provádění udržovacích prací lze podřadit pod § 141 stavebního zákona. Nejedná se totiž pouze o samotné udržovací práce, ale o zajištění podmínek pro tyto udržovací práce a jednou z podmínek pro vykonání výše uvedených udržovacích prací je mj. zajištění přístupu do domu. V opačném případě by nebylo možné tyto udržovací práce provést.

[8] K argumentaci soudu, že stěžovatel dostatečně neuvedl, proč všechny uvedené práce je potřeba provádět najednou a ještě za vědomí toho, že si znemožní jediný přístup k nemovitosti, stěžovatel uvádí, že zamýšlené udržovací práce je potřeba provést najednou mj. z důvodů ekonomických, kdy provedení prací najednou zkrátí časovou náročnost těchto prací a celé provedení bude organizačně jednodušší. Dále je vhodné, aby byly uvedené práce provedeny najednou z toho důvodu, aby stěžovatel co nejméně obtěžoval vlastníky sousedních nemovitostí hlukem, prachem a dalšími imisemi, kterým se v souvislosti se stavebními pracemi nelze vyhnout, tedy po co nejkratší časový úsek.

[9] Jelikož se dům stěžovatele nachází ve svahu, nelze dotčený prostor staveniště obejít, aniž by musely být vybudovány extrémní přístupové konstrukce, které by nebyly stavebním úřadem akceptovatelné. Stěžovatel navíc uvádí, že problém přerušení jediného vstupu do nemovitosti jím byl očekáván a předběžně řešen stavbou předmětné lávky, na kterou bylo stavebním úřadem vydáno stavební povolení a která byla ze strany stavebního úřadu následně zkolaudována poté, co byl stěžovateli poskytnut souhlas vlastníka pozemku, přes který vede jediná cesta ke vstupní lávce. Soudem tvrzená neprokázaná potřebnost opatření tak není relevantním argumentem a odůvodnění napadeného rozhodnutí je tak zcela nedostačující.

[10] Stěžovatel odkazuje také rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 1. 2017, sp. zn. 22 Cdo 3398/2016, podle kterého lze podle § 141 stavebního zákona dosáhnout přístupu na pozemek bez dostatečného přístupu obdobně jako prostřednictvím soukromoprávních institutů. Pokud by zajištění vstupu do nemovitosti nebylo možné v žádném případě podřadit pod udržovací práce a s tím související možnost opatření dle § 141 stavebního zákona, *ad absurdum* by provedení jakýchkoliv udržovacích prací, které znemožní přístup do nemovitosti, bylo odkázáno pouze na souhlas a domluvu s vlastníky sousedních nemovitostí pro zajištění přístupu, bez ohledu na nutnost udržovacích prací. Opatření dle § 141 stavebního zákona však směřuje právě k těmto situacím, kdy udržovací práce jsou nezbytné a domluva není možná.

[11] Stěžovatel také uvádí, že se mu nepodařilo s vlastníky sousedních nemovitostí dosáhnout dohody a jeho nemovitost obývají 4 nájemníci, z nichž 3 jsou ve věku důchodovém nebo blízkém věku důchodovému.

[12] Stěžovatel nakonec namítá, že soud napadené rozhodnutí nedostatečně odůvodnil, jelikož se pouze omezil na tvrzenou nedostatečnost odůvodnění potřebnosti vstupu, čímž způsobil nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s posouzením věci městským soudem. Za zásadní žalovaný považuje skutečnost, že stavba domu č. p. 2234 je obklopena pozemkem č. p. 3620 ve vlastnictví stěžovatele, ze kterého lze provádět údržbu stavby. Žalovaný také trvá na závěru, že podle § 141 stavebního zákona, lze přístup na pozemek nařídit pro umožnění provedení prací z pozemků či staveb, nikoliv pro zajištění přístupu do domu po dobu provádění udržovacích prací.

[14] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení kasační stížnosti

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] K obecně formulované námitce nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek zjevně touto vadou netrpí. Městský soud na žalobní námitky stěžovatele reagoval věcně a v odpovídajícím rozsahu, který umožňuje Nejvyššímu správnímu soudu napadený rozsudek přezkoumat.

[18] Podle § 141 odst. 1 stavebního zákona platí, že [p]*ro vytvoření podmínek k provedení stavby nebo její změny, nutných zabezpečovacích prací, nezbytných úprav, udržovacích prací a k odstranění stavby nebo zařízení může stavební úřad uložit těm, kteří mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům či stavbám na nich, aby umožnili provedení prací ze svých pozemků nebo staveb, pokud mezi zúčastněnými osobami nedošlo k dohodě. Účastníkem řízení je ten, v jehož prospěch má být povinnost uložena, a ten, z jehož pozemku nebo stavby mají být práce prováděny*.

[19] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s výkladem tohoto ustanovení provedeným městským soudem a správními orgány. Citované ustanovení dává stavebnímu úřadu oprávnění nařídit vlastníkům pozemků a staveb umožnit provedení prací na sousední stavbě ze svých pozemků nebo staveb v taxativně vyjmenovaných případech. Ustanovení

výslovně umožňuje stavebnímu úřadu pouze uložit dotčeným osobám povinnost umožnit provedení prací ze svého pozemku nebo stavby a nikoliv umožnit přístup ke stavbě na sousedním pozemku z důvodu provádění prací na této stavbě. Ostatně již v rozsudku ze dne 4. 2. 2016, č. j. 9 As 1/2016 - 50, bod 20, NSS uvedl: „*podmínkou pro to, aby těm, kteří mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům či stavbám na nich, mohlo být uloženo, aby umožnili provedení prací ze svých pozemků nebo staveb, je kromě nemožnosti dospět mezi zúčastněnými osobami k dohodě též to, aby provedení prací nebylo možné jinak než ze sousedních pozemků či staveb*“.

[20] Je na místě také zdůraznit, že citované ustanovení užitím pojmu „může“ dává stavebnímu úřadu správní uvážení, zda v uvedených případech uloží jiným vlastníkům umožnit provedení prací ze svých pozemků nebo staveb, či nikoliv (srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011 - 154).

[21] Jelikož citované ustanovení umožňuje stavebnímu úřadu poměrně významný zásah do vlastnického práva, není možné jej vykládat extenzivně. Stavební zákon jako právní předpis veřejného práva nemůže sloužit k řešení situací, které jsou primárně předmětem soukromého práva (viz § 1022 a § 1029 - 1036 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku). Z § 141 stavebního zákona proto nelze dovozovat, že umožňuje stavebnímu úřadu uložit vlastníkům pozemků a staveb povinnost umožnit také nerušené užívání sousední stavby, na které jsou prováděny práce, které dosavadnímu způsobu užívání dočasně brání. Je třeba poukázat na to, že § 141 stavebního zákona je nutné vykládat a aplikovat v souladu s obecnou úpravou zvláštních pravomocí stavebního úřadu obsaženou především v § 132 odst. 2, 3 a 5 stavebního zákona. Z těchto ustanovení vyplývá, že využití pravomoci stavebního úřadu k uložení umožnění opatření na sousedním pozemku či stavbě, je možné ve veřejném zájmu, přičemž takovým veřejným zájmem může být i zajištění toho, aby stavba neohrožovala životy, zdraví, majetek či jiné hodnoty. Tento veřejný zájem je třeba v rozhodnutí stavebního úřadu náležitě odůvodnit. Oprávnění stavebního úřadu dle § 141 stavebního zákona tedy nemá sloužit primárně k ochraně soukromých práv a zájmů, včetně zájmu stěžovatele na zajištění řádného užívání jím vlastněné nemovitosti v souladu s jejím účelem po dobu provádění rekonstrukčních prací. Tomuto výkladu odpovídá i to, že za zásah do práva vlastníka sousední nemovitosti dle § 141 stavebního zákona nenáleží tomuto dotčenému vlastníku náhrada za omezení vlastnického práva (ani stavební příspěvek dle § 138 stavebního zákona), pouze případná náhrada způsobené škody (srov. § 141 odst. 2 stavebního zákona). Extenzivní připuštění oprávnění stavebního úřadu omezovat v zájmu komfortnějšího či ekonomičtějšího způsobu provádění stavebních prací, tj. v soukromém zájmu, vlastnická práva sousedů by znamenalo porušení ústavním pořádkem zaručeného práva na ochranu vlastnictví (čl. 11 Listiny základních práv a svobod) tam, kde je namístě především řešení soukromoprávní cestou, tedy např. dohodou sousedů i za cenu případné finanční kompenzace.

[22] K odlišnému závěru nelze dospět ani na základě rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 24. 1. 2017, sp. zn. 22 Cdo 3398/2016, na který na podporu své argumentace v kasační stížnosti odkazuje stěžovatel. Podle tohoto rozsudku zásah správního orgánu do soukromoprávních poměrů podle § 141 stavebního zákona má subsidiární povahu ve vztahu k § 1022 občanského zákoníku, který se týká využití sousedního pozemku pro

účely práce na stavbě, včetně možnosti uplatnit právo přístupu na sousední pozemek žalobou. Uvedený rozsudek sice § 141 stavebního zákona přisuzuje obdobný význam jako ustanovením občanského zákoníku umožňujících přístup na pozemek bez dostatečného přístupu, ale tomu je třeba rozumět pouze ve výše uvedeném smyslu, tj. za účelem provedení nezbytných prací na stavbě při shledání veřejného zájmu.

[23] Nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatel nezbytnost užití sousední nemovitosti k zajištění přístupu do stavby za účelem provedení stavebních úprav neprokázal. Stěžovatel v kasační stížnosti připouští, že provedení všech prací zároveň je pro něj ekonomicky výhodnější, přičemž nevylučuje možnost jiných (jakkoli nákladnějších) řešení. Námitka, že pokud nebudou všechny práce provedeny současně, dojde k vyššímu zatížení okolí imisemi, nebyla nijak přezkoumatelně doložena. Podstatné je také to, že dotčená stavba je ze tří stran obklopena pozemkem ve vlastnictví stěžovatele, který je přístupný z ulice H., či ze schodiště ve vlastnictví hlavního města Prahy. Tyto okolnosti ve svém souhrnu Nejvyšší správní soud vedou k závěru, že užití sousedního pozemku k zajištění přístupu do stavby dotčené stavebními úpravami je pro stěžovatele výhodnější, ale nikoliv nezbytné.

[24] Zajištění přístupu do stavby dotčené stavebními pracemi nájemcům je nakonec soukromoprávní povinností, která pro stěžovatele vyplývá ze zákonných ustanovení o nájmu bytu. Příslušná ustanovení občanského zákoníku ostatně obsahují i úpravu situací, kdy lze provádět stavební práce omezující užívání bytu i bez souhlasu nájemce (srov. § 2259 a násl.). Nejedná se však o relevantní okolnost pro posouzení nyní rozhodované věci.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[25] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[26] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti. Náhrada nákladů řízení se mu proto nepřiznává. Osobám zúčastněným na řízení v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady, o jejichž případné náhradě by bylo možné uvažovat (§ 60 odst. 5 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 7. listopadu 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu