

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **A. H.,** zastoupena JUDr. Milanem Zápotočným, advokátem se sídlem Telečská 1720/7, Jihlava, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina,** se sídlem Žižkova 57, Jihlava, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I)** J. K., **II)** M. K., v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2017, č. j. 31 A 59/2016 - 72,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Milana Zápotočného, advokáta.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Osoby zúčastněné na řízení jsou společně s dalšími osobami (mj. i žalobkyní) spoluvlastníky domu na adrese K., číslo X, J., který se nachází na území Městské památkové rezervace Jihlava (dále též „dům“).

[2] Osoby zúčastněné na řízení podaly dne 8. 10. 2015 společně s dalším spoluvlastníkem domu (Bc. L. K.) k Magistrátu města Jihlavy, úřadu územního plánování,

oddělení památkové péče (dále též „správní orgán I. stupně“), „*Žádost o vydání závazného stanoviska/rozhodnutí dle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů*“ týkající se výměny dvou oken v přízemí domu za vstupní dveře a výkladec v levé části uliční fasády domu (dále též „žádost“).

[3] Správní orgán I. stupně ve věci žádosti vydal rozhodnutí ze dne 14. 12. 2015, č. j. MMJ/ÚÚP/2227/2015-5 202618/2015/MMJ, v jehož výroku uvedl, že rozhodl podle § 14 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o památkové péči“) a podle § 149 správního řádu tak, že požadovaná výměna je přípustná za splnění v rozhodnutí vyjmenovaných podmínek.

[4] Žalobkyně (která je dalším spoluvlastníkem uvedeného domu) napadla rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvoláním. Žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 4. 2016, č. j. KUJI 32074/2016, rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil tak, že z jeho výrokové části vypustil odkaz na § 149 správního řádu a upravil podmínky, za kterých lze výměnu provést. Mj. stanovil, že k výměně bude zpracována projektová dokumentace, ke které bude před realizací prací vydáno závazné stanovisko správního orgánu I. stupně.

II.

[5] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně (dále též „krajský soud“). Shora označeným rozsudkem krajský soud výše identifikované rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Primárně žalovanému vytkl, že se dostatečně nezabýval otázkou, kdo mohl podat předmětnou žádost. Vzhledem k tomu, že z obsahu správního spisu (konkrétně z přílohy k žádosti) jasně vyplývá, že v domě existuje společenství vlastníků jednotek, měl žalovaný posoudit vliv existence tohoto společenství na předmětnou žádost, a nikoliv na věc aplikovat obecnou právní úpravu spoluvlastnictví [§ 1129 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném pro rozhodné období (dále jen „občanský zákoník“)]. Krajský soud mj. poukázal na § 1206 odst. 1 občanského zákoníku, podle něhož [s]*hromáždění tvoří všichni vlastníci jednotek. Každý z nich má počet hlasů odpovídající velikosti jeho podílu na společných částech; je-li však vlastníkem jednotky společenství vlastníků, k jeho hlasu se nepřihlíží* a na § 1206 odst. 2 občanského zákoníku, podle něhož [s]*hromáždění je způsobilé usnášet se za přítomnosti vlastníků jednotek, kteří mají většinu všech hlasů. K přijetí rozhodnutí se vyžaduje souhlas většiny hlasů přítomných vlastníků jednotek, ledaže stanovy nebo zákon vyžadují vyšší počet hlasů*. Z obsahu správního spisu však nevyplývá, že by si žalovaný připojil z veřejného rejstříku stanovy společenství vlastníků jednotek předmětného domu (Společenství vlastníků jednotek obytného domu, K., číslo X, J., IČO X, dále též „stanovy“), ze kterých by mohl zjistit, jaká jsou pravidla pro hlasování o jednotlivých otázkách v tomto společenství, ani že by si připojil prohlášení vlastníka, ze kterého by mohl zjistit, jakým způsobem je předmětný dům rozdělen na bytové a nebytové jednotky a jaké části domu jsou společné prostory, tedy části, ke kterým je správa vykonávána společenstvím vlastníků. Teprve na základě prohlášení vlastníka a stanov společenství (ve spojení s nařízením vlády č. 366/2013 Sb. a příslušnými ustanoveními občanského zákoníku o bytovém spoluvlastnictví) může následně správní orgán určit,

kdo je „vlastníkem kulturní památky“ ve smyslu zákona o památkové péči a jaké jsou mechanismy vnitřního rozhodování spoluvlastníků. Nad rámec výše uvedeného krajský soud poukázal na § 103 odst. 1 písm. d) stavebního zákona a dodal, že bude na žalovaném, aby spolu s posouzením otázky podání žádosti dostatečným počtem spoluvlastníků posoudil i otázku, zda je podaná žádost skutečně žádostí o vydání rozhodnutí dle zákona o státní památkové péči, nebo se jedná o návrh na vydání závazného stanoviska pro stavební řízení, a to s ohledem na povahu zamýšleného záměru, neboť z podané žádosti jasně vyplývá, že se nejedná o prostou výměnu oken (kus za kus), nýbrž o zásah do stavby jako takové, kdy namísto jednoho okna mají být dveře a místo druhého okna výkladec.

III.

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel je názoru, že krajský soud neměl zrušit jeho rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že šlo „pouze“ o žádost ve věci záměru připravovaných prací (nikoliv o žádost týkající se realizace stavebních úprav, na kterou by navazovalo stavební řízení), nevyzval v souladu se zásadou hospodárnosti a ekonomie k doplnění souhlasu zbývajícího spoluvlastníka (žalobkyni), neboť v dané věci zaprvé v obecné rovině postačí souhlas dvou třetin spoluvlastníků (§ 1129 občanského zákoníku) a nadto na proběhnuvší řízení bude navazovat řízení týkající se samotné realizace stavebních úprav, v rámci kterého bude nutné opětovně požádat o stanovisko orgán památkové péče. V tomto navazujícím řízení pak bude muset stavebník zabezpečit všechny úkoly související se správou domu (s odkazem na stanovy společenství vlastníků jednotek) a následně požádat o vydání rozhodnutí stavební úřad. Na základě nyní přezkoumávaného rozhodnutí tedy nebude možné realizovat samotné stavební úpravy, nýbrž bude nutné podat novou žádost dle § 14 odst. 2 zákona o památkové péči. Krajský soud pochybil i tím, že stěžovateli uložil, aby se v dalším řízení zabýval otázkou, zda je podaná žádost skutečně žádostí o vydání rozhodnutí dle zákona o státní památkové péči, nebo se jedná o návrh na vydání závazného stanoviska pro navazující stavební řízení. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

IV.

[7] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že považuje za správný závěr soudu, že se na věc uplatní speciální právní úprava bytového spoluvlastnictví podle § 1158 občanského zákoníku. Jestliže stěžovatel na věc uplatnil obecnou právní úpravu v občanském zákoníku týkající se nakládání se společnou věcí, speciální úpravu bytového spoluvlastnictví podle § 1158 a násl. občanského zákoníku ignoroval, stanovy společenství si ke spisu nepřipojil a jejich obsahem se nijak nezabýval, pak je zcela na místě, že soud přistoupil ke zrušení rozhodnutí. Soud tento svůj výrok v rozsudku podrobně odůvodnil. Žalobkyně proto považuje argumentaci stěžovatele v kasační stížnosti, která se opírá o citaci nepřiléhavé obecné právní úpravy nakládání se společnou věcí, za chybnou. Dodala, že správní orgán je povinen podle § 2 správního řádu postupovat dostatečně pečlivě a kvalifikovaně, což nepochybně zahrnuje i to, aby v případě, kdy je mu doručeno podání, z jehož obsahu není zcela zřejmé, čeho se žadatelé dožadují, žadatele vyzval k doplnění podání tak, aby neměl o obsahu takového podání pochybnosti. Žalobkyně považuje za

naprosto nepřípustné, aby správní orgán „hádal“, co je skutečným obsahem podání, tím spíše, když svůj závěr o právní kvalifikaci žádosti dále nijak nezdůvodnil. Z těchto důvodů žalobkyně navrhla kasační stížnost zamítnout s tím, aby jí byla přiznána náhrada nákladů řízení za vyjádření ke kasační stížnosti.

V.

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

VI.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele primárně z důvodu, že při posuzování oprávněnosti podat předmětnou žádost pominul společenství vlastníků jednotek a jeho roli při výkonu vlastnických práv ke společným částem budovy (právní vztahy v předmětném domě se řídí úpravou bytového spoluvlastnictví, tj. ustanovením § 1158 a násl. občanského zákoníku) a izolovaně pouze posoudil podíly jednotlivých spoluvlastníků. Soud proto uložil žalovanému, aby si obstaral stanovy společenství vlastníků jednotek předmětného domu s cílem zjistit, jaká jsou pravidla pro hlasování o jednotlivých otázkách v tomto společenství, resp. aby si obstaral prohlášení vlastníka, ze kterého by mohl zjistit, jakým způsobem je předmětný dům rozdělen na bytové a nebytové jednotky a jaké části domu jsou společné prostory, tedy části, ke kterým je správa vykonávána společenstvím vlastníků. Pouze na základě těchto dokumentů a odpovídajících právních předpisů mohl správní orgán vyhodnotit, zda byla žádost podána v souladu se zákonem o státní památkové péči.

[11] S uvedeným hodnocením se zdejší soud ztotožňuje.

[12] Podle § 14 odst. 2 zákona o památkové péči (podle kterého správní orgán I. stupně dle výroku jeho rozhodnutí postupoval) [v]*lastník (správce, uživatel) nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace, nebo památkové zóny (§ 17), je povinen k zamýšlené stavbě, změně stavby, terénním úpravám, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravě dřevin nebo udržovacím pracím na této nemovitosti si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, není-li tato jeho povinnost podle tohoto zákona nebo na základě tohoto zákona vyloučena (§ 6a, § 17).*

[13] Z uvedeného plyne, že o závazné stanovisko dle § 14 odst. 2 zákona o památkové péči může požádat vlastník nemovitosti, jíž se záměr týká. V nyní projednávané věci správní orgány žádost považovaly právě za žádost podanou vlastníkem nemovité věci, jak plyne z jejich rozhodnutí a ze správního spisu. Měly se proto zabývat tím, zda lze osoby, které žádost podaly, považovat za „vlastníka“ předmětného domu, resp. měly zjistit, zda

lze na základě podané žádosti (kterou nepodali všichni spoluvlastníci) vést předmětné řízení.

[14] V rámci tohoto postupu měly správní orgány zohlednit fakt, že se jedná o bytový dům s vlastnictvím jednotek, a fakt, že v domě existuje společenství vlastníků jednotek (což jim ostatně muselo být známo; viz přílohu k žádosti). Právní vztahy v předmětném domě se tak řídí mj. právní úpravou bytového spoluvlastnictví, tj. ustanovením § 1158 a násl. občanského zákoníku (aplikovaného na základě přechodného ustanovení zakotveného v § 3041 odst. 1 občanského zákoníku). Toto sice odvolací orgán (stěžovatel) v rozhodnutí zmínil, ale místo toho pro určení postavení žadatelů aplikoval obecnější ustanovení § 1129 občanského zákoníku (které se týká „prostého" spoluvlastnictví). Bytové spoluvlastnictví je zvláštním druhem spoluvlastnictví, v rámci kterého vykonává rozsáhlé pravomoci společenství vlastníků jednotek. Právní úprava bytového spoluvlastnictví je přitom vůči obecné úpravě spoluvlastnicí speciální. K tomu viz i odbornou literaturu, podle které: „*Skutečnosti, že je bytové spoluvlastnictví i nadále zvláštním druhem spoluvlastnictví, odpovídá také systematické zařazení v dílu 4 - Spoluvlastnictví, jako samostatný oddíl 5 (§ 1158 až 1222). Z toho také plyne (oproti předchozí úpravě v zákoně o vlastnictví bytů) subsidiarita použití ustanovení o "klasickém" spoluvlastnictví.* [...] *Správa domu a pozemku zahrnuje vše, co nenáleží vlastníku jednotky a co je v zájmu všech spoluvlastníků nutné nebo účelné pro řádnou péči o dům a pozemek jako funkční celek a zachování nebo zlepšení společných částí. Správa domu zahrnuje i činnosti spojené s přípravou a prováděním změn společných částí domu nástavbou, přístavbou, stavební úpravou nebo změnou v užívání, jakož i se zřízením, udržováním nebo zlepšením zařízení v domě nebo na pozemku sloužících všem spoluvlastníkům domu.* [...] *I nadále se správou domu a pozemku rozumí jednak správní činnosti, jednak činnosti technické povahy, tj. opravy, údržba společných částí apod. Podle § 1189 se výslovně stanoví, že činností správy jsou také činnosti vztahující se ke změnám stavby, což v právní úpravě správy domu a pozemku v zákoně o vlastnictví bytů chybělo.*" (Švestka, J., Dvořák, J., Fiala, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek III (§ 976-1474).* 1 vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, § 1158 a násl.).

[15] Jak dále vyplývá z odborné literatury: „*Uzákoněným způsobem správy společných částí domu a pozemku, tj. činností SVJ jako osoby zákonem k této činnosti určené, je totiž v určitém rozsahu ze zákona omezeno právo spoluvlastníků samostatně vykonávat správu domu a pozemku, v porovnání s principy podílového spoluvlastnictví. Zvláštní druh plurality spoluvlastníků domu si vyžádal zvláštní druh „správy domu", odvíjející se od speciálních znaků vlastnictví jednotek, oproti právní úpravě podílového spoluvlastnictví, jehož použití však oddíl o bytovém spoluvlastnictví výslovně nevylučuje* [...]" (Kabelková, E., Schödelbauerová, P.: *Bytové spoluvlastnictví v novém občanském zákoníku. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 202 - 209).

[16] Lze tedy uzavřít, že správní orgán se měl primárně zabývat otázkou, zda byl oprávněn na základě předmětné žádosti vydat předmětný správní akt (správní orgán měl zkoumat roli společenství vlastníků jednotek v daném řízení, resp. zda žádost podaná pouze některým spoluvlastníky domu postačovala k zahájení předmětného řízení). Správní orgán nemohl o podané žádosti meritorně rozhodnout, dokud nebylo postaveno najisto, že návrh je v souladu s právní úpravou bytového spoluvlastnictví v občanském zákoníku

(viz např. §§ 1206 až 1209), se stanovami společenství (viz i § 2041 odst. 2 občanského zákoníku), resp. s prohlášením vlastníka (ze kterého vyplývá, jakým způsobem je předmětný dům rozdělen na bytové a nebytové jednotky a jaké části domu jsou společné prostory, tedy části, ke kterým je správa vykonávána společenstvím vlastníků jednotek; viz § 1166 odst. 1 občanského zákoníku). Podrobněji viz rozsudek krajského soudu, se kterým se zdejší soud v tomto ohledu ztotožňuje. Podpůrně lze k uvedeným závěrům poukázat i na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. na rozsudky ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 2/2004 - 214; dne 22. 6. 2011, č. j. 1 As 38/2011 - 146, či judikaturu krajských soudů, např. na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 8. 2017, č. j. 62 A 136/2015 - 84.

[17] Na výše uvedeném nemůže ničeho změnit ani argumentace stěžovatele obsažená v kasační stížnosti. Stěžovatel tvrdí, že k podání žádosti postačil „prostý“ souhlas dvoutřetinové většiny spoluvlastníků, neboť se jednalo o žádost o závazné stanovisko k záměru připravovaných prací (vydané ve formě rozhodnutí), a nikoli žádost o závazné stanovisko k samotné realizaci stavebních úprav (vydané ve formě závazného stanoviska), kterou bude nutné ve věci následně podat (viz podmínka 1 rozhodnutí o odvolání). Z tohoto důvodu nebylo v souladu se zásadou hospodárnosti a procesní ekonomie (prozatím) nutné vyzvat zbývajícího spoluvlastníka (žalobkyni) o doplnění souhlasu.

[18] Uvedené ovšem nemění nic na tom, že správní orgány měly zohlednit existenci společenství vlastníků jednotek a související právní úpravu (zejména právní úpravu týkající se bytového spoluvlastnictví obsaženou v občanském zákoníku). Zákon o památkové péči totiž neobsahuje žádnou speciální úpravu týkající se osoby žadatele o „vstupní“ stanovisko – nestanoví, že by danou žádost mohl podat někdo jiný, než vlastník dotčené nemovitosti. Obcházet zákon nelze v daném konkrétním případě ani na základě stěžovatelem uvedených zásad.

[19] Stěžovatel dále brojil proti postupu krajského soudu, který mu uložil, aby se v dalším řízení zabýval i otázkou, zda podaná žádost byla skutečně žádostí o vydání rozhodnutí dle zákona o státní památkové péči, nebo se jednalo o návrh na vydání závazného stanoviska pro stavební řízení.

[20] Podle § 44a odst. 3 zákona o památkové péči: *Závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a 2, je-li vydáno orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem. Stanoviska uplatněná k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci nejsou správním rozhodnutím*.

[21] Stanoviska podle § 14 odst. 1 zákona o památkové péči mohou mít tedy dvojí povahu; buď se jedná o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu, které není samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nebo o samostatné rozhodnutí vydávané ve správním řízení (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2009, č. j. 2 As 3/2009 - 128, ze dne 20. 9. 2017, č. j. 9 As 236/2016 - 35, či ze dne 29. 1. 2018, č. j. 8 As 241/2017 - 33).

[22] Správní orgán I. stupně na základě předmětné žádosti vydal závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči a § 149 odst. 1 správního řádu, proti kterému nebylo možné podat odvolání. Následně dne 4. 1. 2016 vydal opravné usnesení, kterým provedl opravu zřejmých nesprávností podle § 70 správního řádu. Opravil tím své „*nesprávně uvedené poučení o odvolání*“ tak, že je přípustné (odůvodnění usnesení neobsahuje a § 149 odst. 1 správního řádu ve výrokové části rozhodnutí zůstal). Stěžovatel pak upravil výrokovou část rozhodnutí prvostupňového orgánu tak, že z ní vypustil „*§ 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu ve znění pozdějších předpisů.*“ Tento svůj postup však jakkoli blíže neodůvodnil. Odůvodnění by bylo namístě zejména s ohledem na skutečnost, že provedená změna má vliv na to, zda je napadený akt závazným stanoviskem, nebo rozhodnutím, přičemž správní orgány jsou s ohledem na okolnosti věci oprávněny vydat oba typy správních aktů (viz § 44a odst. 3 zákona o památkové péči). Přehlédnout pak nelze ani skutečnost, že jak správní orgán I. stupně, tak stěžovatel jakkoli blíže neosvětlili, proč posoudili předmětnou žádost o vydání závazného stanoviska nikoliv jako sloužící k realizaci stavebních úprav, na které by navazovalo stavební řízení stavebního úřadu, ale jako žádost o vydání „vstupního“ závazného stanoviska k záměru prací. I z hlediska druhé stížní námitky tedy soud stěžovateli nepřisvědčil.

[23] Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost neshledal důvodnou a jako takovou ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení o kasační stížnosti úspěch neměl. Žalobkyni byla přiznána odměna za jeden úkon právní služby v hodnotě 3 100 Kč, a to za 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), dále jen „advokátní tarif“]. K odměně náleží náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky). Vzhledem k tomu, že advokát žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, odměna je dále zvýšena o částku odpovídající této dani, kterou je tato osoba povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Částka daně, vypočtená podle citovaného zákona, činí 714 Kč. Celkem tedy náhrada nákladů řízení činí 4 114 Kč. Stěžovatel je povinen uhradit žalobkyni uvedenou částku ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jejího zástupce.

[25] Výrok ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

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

V Brně dne 14. června 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu