

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Marie Součkové, JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobců **a) P. R., b) D. R.**, zastoupených JUDr. Jiřím Slezákem, advokátem se sídlem Ulrichovo nám. 737, Hradec Králové, proti žalovanému **Magistrátu Hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2004, č. j. 6 Ca 127/2003 - 75,

### t a k t o :

- I.** Podá-li v řízení o odstranění stavby provedené bez stavebního povolení (úpravy bytu) dle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona) nájemce bytu žádost o její dodatečné povolení, je stavebníkem jen tehdy, předloží-li o tom písemnou dohodu s vlastníkem stavby (majitelem domu) dle § 58 odst. 3 téhož zákona; vlastníkem stavby je nutno rozumět osobu, jež je vlastníkem stavby v době rozhodování stavebního úřadu o dodatečném povolení stavby.
- II.** Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí šestému senátu.

### O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „žalovaný“) ze dne 19. 3. 2003, č. j. MHMP-65345/2002/VYS/Kš/Be, bylo změněno rozhodnutí odboru výstavby Úřadu městské části Praha 7 ze dne 18. 3. 2002, č. j. O2-1208 Hol./2/Hu tak, že se dodatečně povolují JUDr. M. Š. stavební úpravy provedené v bytě ve 3. patře domu č. p. 1208, H. 4, v Praze, spočívající v probourání dveří mezi pokojem bytu užívaného JUDr. M. Š. a pokojem sousedním, který byl součástí bytu užívaného manžely Š., dále napojení plynového etážového topení a rozvodu elektrické energie.

Proti rozhodnutí žalovaného podali žalobci, jako vlastníci domu, ve kterém se uvedené byty v nájmu JUDr. Š. a manželů Š.1 nacházejí, žalobu k Městskému soudu v Praze. V žalobě uvedli, že byli rozhodnutím žalovaného zkráceni na svých právech, a to především právech vlastnických dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Nad práva vlastnická nelze nadřazovat práva nájemce, které je toliko od vlastnického práva odvozeno. Žalobci nesouhlasili s nepovolenými stavebními úpravami, které byly v dotčených bytech provedeny, neboť jimi došlo k devastaci bytů a snížení jejich hodnoty. V doplnění žaloby dále uvedli, že nikdy nevyjádřili

právně relevantní souhlas se stavebními úpravami realizovanými JUDr. Š., jimiž došlo ke změně dispozičního uspořádání bytů oproti stavu původně zkolaudovanému. Nesouhlasili s tvrzením žalovaného, že sami vstoupili do práv a povinností předchozího vlastníka.

Městský soud v Praze žalobu jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění uvedl, že odbor bytového hospodářství Obvodního národního výboru v Praze 7, který v té době rozhodoval o přidělování bytů a jejich slučování, vydal dne 30. 3. 1990 rozhodnutí, kterým byl manželům Š.2 stávající byt rozšířen o jednu místnost. Na základě toho byla dne 11. 4. 1990 mezi Bytovým podnikem v Praze 7 a manželé Š.2 sepsána dohoda o užívání bytu, jež sloužila především ke stanovení výpočtu úhrad nájemného a služeb spojených s užíváním bytu. Tato dohoda byla dle názoru městského soudu uzavřena platně. Soud rovněž konstatoval, že výše popsané stavební úpravy byly provedeny bez řádného stavebního povolení. Žalovaný řádně posoudil splnění podmínek § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územní plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2006 (dále jen „stavební zákon“), který umožňuje stavebnímu úřadu nenaříditi odstranění nepovolené stavby, neboť stavba byla v souladu s veřejným zájmem a původní vlastník tím, že uzavřel novou dohodu o užívání bytu, se změnami souhlasil.

Proti tomuto rozsudku podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost, a to s výslovným odkazem na kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Pochybení městského soudu spatřují v tom, že se nevypořádal s usnesením Městského soudu v Praze ze dne 17. 7. 2002, č. j. 19 Co 161/2002 - 57, týkajícím se téže věci, jež mu bylo předloženo stěžovateli. Je v něm konstatováno, že k předmětným úpravám bytu nebylo nikdy vydáno stavební povolení ani kolaudační rozhodnutí a v právním slova smyslu stále existuje byt o velikosti 2+1 s příslušenstvím. Tímto usnesením byl městský soud při projednávání předmětné věci ve smyslu § 159a odst. 5 o. s. ř. vázán. Dále stěžovatelé tvrdí, že se soud nevypořádal s jejich námitkami ohledně souhlasu vlastníka stavby s dodatečným povolením předmětných úprav. Ve smyslu § 58 odst. 3 stavebního zákona může, jde-li o stavební úpravu, být stavebníkem právnická nebo fyzická osoba, která je nájemcem stavby, předloží-li o tom dohodu s vlastníkem stavby. Proto nájemce není bez souhlasu vlastníka oprávněn k podání žádosti o dodatečné stavební povolení. Stěžovatelé rovněž považují za zmatečné výroky soudu ohledně nutnosti provádět místní šetření a konstatují, že žalovaný hrubě porušil zákony a předpisy, pokud provedl místní šetření, aniž by o něm uvědomil a k němu přizval účastníky řízení – stěžovatele. Ze všech výše uvedených důvodů měl městský soud napadené rozhodnutí zrušit.

V posuzované věci je mezi účastníky nesporné, že výše uvedené stavební úpravy byly provedeny v roce 1990 na náklady JUDr. Š. (dále též „stavebník“) bez stavebního povolení a nebyly zkolaudovány. Rovněž není sporu o tom, že od roku 1996 jsou stěžovatelé vlastníky domu č. p. 1208, H. 4, v Praze Holešovicích.

Ve správním spisu je založeno rozhodnutí Obvodního národního výboru v Praze 7, odboru bytového hospodářství, ze dne 30. 3. 1990, č. j. byt 7, čp. 1208/5230/90Št., kterým tehdejší vlastník předmětného domu udělil souhlas se sloučením bytu JUDr. Š. o velikosti 1+2 a jedné místnosti příslušející dosud k bytu manželů Š.1. Sloučením vznikla bytová jednotka užívaná JUDr. Š. o velikosti tří pokojů s kuchyní a bytová jednotka užívaná manželé Š.1 o velikosti jednoho pokoje s kuchyní.

Ve správním spisu je dále založeno rozhodnutí Obvodního národního výboru v Praze 7, odboru výstavby, ze dne 11. 6. 1990, č. j. 517/90/1124-1208 Hol, kterým bylo zastaveno řízení o žádosti JUDr. M. Š. a JUDr. M. Š.1 o vydání stavebního povolení k provedení stavebních úprav v předmětném bytě. Řízení bylo zastaveno proto, že podle tehdy platného znění stavebního

zákona (§ 58 odst. 3) o vydání stavebního povolení mohl požádat uživatel pouze tehdy, pokud byl „socialistickou organizací“. Žadatelé byli zároveň upozorněni, že žádost musí podat „majitel (správce) domu“.

Podstatou sporu v daném případě je, zda k dodatečnému povolení stavebních úprav byl nezbytný souhlas vlastníka nemovitosti v době provádění úprav či souhlas vlastníka v době, kdy je řízení podle § 88 stavebního zákona vedeno.

Šestý senát Nejvyššího správního soudu, jemuž byla věc podle rozvrhu práce přidělena, ji usnesením předložil podle § 17 s. ř. s. rozšířenému senátu k posouzení otázky, zda v řízení o dodatečném povolení stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, v jehož rámci stavebník předkládá podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení (§ 58 stavebního zákona), je nezbytný souhlas současného vlastníka stavby či zda je současný vlastník vázán souhlasem vlastníka učiněným alespoň nepřímo v době, kdy byla nepovolená stavba provedena.

Přitom poukázal na rozcházející se dosavadní judikaturu zdejšího soudu, a to rozsudek ze dne 10. 11. 2004, č. j. 3 As 50/2003 - 57, publikovaný pod č. 957/2006 Sb. NSS, v němž je konstatováno, že k žádosti o dodatečné povolení stavebních úprav podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je nutno doložit souhlas vlastníků stavby, kteří jimi jsou v době rozhodování stavebního úřadu. V daném případě též soud vyslovil, že přestože dřívější dlouhodobý vlastník nemovitosti (zde město Olomouc) o stavebních úpravách po mnoho let věděl, uvedené tvrzení, byť by bylo opodstatněné, však nemůže ničeho změnit na skutečnosti, že nebyl doložen souhlas spoluvlastníků, kteří jsou jimi v době rozhodování o odstranění stavebních úprav. Opačně se vyjádřil čtvrtý senát NSS v rozsudku ze dne 30. 10. 2006, č. j. 4 As 32/2005 - 84, neboť konstatoval: Je-li v řízení podle § 88 písm. b) stavebního zákona o odstranění stavby, postavené bez stavebního povolení, podána stavebníkem žádost o její dodatečné povolení, je pro posouzení věci významné splnění předpokladů uvedených v tomto ustanovení, jimiž je též předložení podkladů a dokladů stavebníkem vyžadovaných stavebním úřadem, tedy i souhlasu vlastníka stavby v době předcházející její realizaci. Čtvrtý senát je toho názoru, že právě souhlas předchozího vlastníka stavby je pro její dodatečné povolení rozhodující, aniž by bylo významné prokazovat, zda byl učiněn v rámci stavebního řízení či nikoliv.

Rozhodující šestý senát se při předběžné poradě přiklonil k názoru vyslovenému Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 10. 11. 2004 č. j. 3 As 50/2003 - 57. Jestliže stavební zákon v § 88 stanovil povinnost předložit doklady jako k žádosti o stavební povolení, pak je zcela nepochybné, že musely být předloženy doklady ve smyslu § 58 odst. 2 nebo 3 stavebního zákona. Jednalo-li se v posuzovaném případě o stavební úpravy, postačovalo, pokud stavebník – fyzická osoba, která byla nájemcem stavby – předložila o stavebních úpravách písemnou dohodu s vlastníkem stavby. Z uvedeného ustanovení nelze dovodit, že by stačila dohoda s vlastníkem, jenž stavbu vlastnil v době, kdy byly úpravy provedeny. V roce 1990, kdy tehdejší vlastník domu s rozšířením předmětného bytu souhlasil, nebylo řízení podle § 88 stavebního zákona zahájeno, a proto z něho neplynula pro majitele domu žádná práva ani povinnosti, do nichž by měli stěžovatelé jako nynější vlastníci vstoupit. Nelze přehlédnout též skutečnost, že jak stavebník, tak tehdejší majitel domu si museli být vědomi toho, že stavební úpravy byly provedeny v rozporu se stavebním zákonem bez stavebního povolení, a proto měli a mohli činit kroky k nápravě protiprávního stavu. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že sama nájemnice se pokoušela stavební povolení získat, avšak řízení bylo pro absenci její aktivní legitimace podle tehdy účinného § 58 odst. 3 stavebního zákona stavebním úřadem zastaveno. Od roku 1992 navíc mohla sama být v postavení stavebníka.

Rozšířený senát vzal v úvahu skutečnost, že předmětné stavební úpravy byly provedeny v době, kdy platily jiné právní předpisy než nyní a kdy stát (v projednávaném případě Obvodní národní výbor v Praze 7) typicky vystupoval v „dvojedílné“ roli vlastníka či správce bytových domů a stavebního úřadu. Tehdy platné právní předpisy neumožňovaly nájemci (tehdy uživateli) bytu požádat o povolení stavebních úprav. Rozšířený senát však nesouhlasil s argumentem, že nájemce (uživatel) bytu, který získal k provedení stavebních úprav výslovný souhlas státu jako vlastníka domu, se mohl legitimně domnívat, že takový souhlas k provedení stavebních úprav postačuje. I podle tehdy platné úpravy (§ 55 odst. 1 stavebního zákona) bylo možné provádět stavební úpravy pouze na základě stavebního povolení, popř. v některých případech na základě ohlášení. Nájemce (uživatel) bytu provádějící úpravy, byť se souhlasem aktuálního vlastníka, tedy nemohl mít žádnou „dobrou víru“ ohledně legálnosti nepovolených stavebních úprav. Naopak musel být srozuměn s tím, že kdykoli v budoucnu může být nařízeno jejich odstranění.

Pokud tedy stavební úřad v nyní probíhajícím řízení nařídí odstranění nepovolených stavebních úprav, není to v rozporu se zásadou právní jistoty ani to nemůže zasáhnout do práv nájemců. Práva nájemců jsou odvozena od práv vlastníka nemovitosti a jejich případné dotčení je třeba řešit v režimu soukromého práva (např. právo na slevu na nájemném dle § 698 občanského zákoníku). Nájemce má ze zákona povinnost umožnit pronajímateli provedení stavebních úprav prováděných pronajímatelem na příkaz příslušného orgánu státní správy (§ 695 občanského zákoníku).

Rozšířený senát se zabýval tím, zda souhlas vlastníka s provedením stavebních úprav vyslovený v době před provedením nepovolených stavebních úprav, je relevantní pro stavební úřad v následném řízení o odstranění stavby dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Jak Nejvyšší správní soud již dříve konstatoval v rozsudku ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006 - 75 (publikováno pod č. 1202/2007 Sb. NSS), „Nelze připustit výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Má-li totiž norma určité požadavky na řádné rozhodnutí v situaci, kdy žadatel o stavební povolení postupoval podle zákona, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy žadatel od počátku zákon nerespektoval (*argumentum a minori ad maius*)“. Je zřejmé, že pro dodatečné povolení stavby je třeba vyžadovat přinejmenším tytéž doklady jako pro jejich povolení řádné. Podle § 58 odst. 3 může nájemce žádat o povolení stavebních úprav pouze tehdy, předloží-li o tom písemnou dohodu s vlastníkem nemovitosti. Nestačí tedy jakýkoliv souhlas vlastníka nemovitosti, nýbrž je třeba vyžadovat písemnou dohodu.

Zároveň nepostačuje ani předložení starší písemné dohody uzavřené nájemcem s minulým vlastníkem nemovitosti. Podle § 680 odst. 2 občanského zákoníku, pokud dojde ke změně vlastníka pronajaté nemovitosti, vstupuje nový vlastník do právního postavení původního pronajímatele. Jak ale dovodila judikatura civilních soudů, se vstupem nabyvatele do nájemního vztahu nemůže být spojen důsledek, že by na něho přešel takový závazek jeho právního předchůdce, který rámec nájemního vztahu přesahuje, např. závazek strpět změnu podstaty věci (její části), která je předmětem nájemního vztahu. Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 23. 7. 2002, č. j. 26 Cdo 866/2002 (publikováno v: Soubor rozhodnutí Nejvyššího soudu, svazek 19, č. C 1332) uvedl: „Nabyvatel vstupuje do původního nájemního vztahu se všemi jeho základními obsahovými atributy, jakými jsou zejména předmět nájmu a práva a povinnosti subjektů daného vztahu vyplývající ze zákona, resp. z nájemní smlouvy, s výjimkou těch práv a povinností, která mají samostatný právní režim daný právním důvodem jejich vzniku (např. peněžité pohledávky a dluhy pronajímatele vzniklé za trvání původního nájemního vztahu). Smyslem ustanovení § 680 odst. 2 obč. zák. je zajistit kontinuitu nájemního vztahu na straně pronajímatele pro případ, nastane-li zde uvedená právní skutečnost - změna vlastnictví k pronajaté věci. Poskytuje tak nájemci právní ochranu v situaci, kterou nemohl (svým projevem vůle) ovlivnit, jak tomu nasvědčuje

*i úprava možnosti výpovědi z nájemního vztahu při změně vlastnictví k pronajaté věci (srov. § 680 odst. 2, odst. 3 obč. zák.). Toto právní nástupnictví se týká práv a povinností typických pro nájemní vztah, tedy těch, jež tvoří jeho pojmové znaky (srov. § 663 obč. zák.). Se vstupem nabyvatele do nájemního vztahu proto nemůže být spojen ten důsledek, že by na něho přešel takový závazek jeho právního předchůdce, který uvedený rámec přesahuje, např. závazek strpět změnu podstaty věci (její části), která je předmětem nájemního vztahu.“ S touto argumentací Nejvyšší soud popřel vázanost nového vlastníka bytového domu písemnou dohodou původního vlastníka s nájemcem, která nájemce opravňovala k provedení stavebních úprav v pronajaté nemovitosti.*

Pokud ani v oblasti soukromého práva neplatí vázanost nabyvatele nemovitosti dohodou předchozího vlastníka s nájemcem, která nájemce opravňovala k provedení stavebních úprav pronajaté nemovitosti, tím méně lze takovou dohodu nájemce a minulého vlastníka akceptovat v řízení o povolení stavby a tedy ani ne v řízení o odstranění stavby. Takové omezení vlastnického práva vlastníka nemovitosti ve prospěch nájemce nevyplývá ze zákona ani není ve veřejném zájmu. Proto by znamenalo porušení práva stěžovatelů na ochranu jejich vlastnického práva, jak je zakotveno z čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Z toho vyplývá, že nájemce nemůže podat žádost o dodatečné povolení stavebních úprav pronajatého bytu, pokud nepředloží písemnou dohodu s aktuálním [v době rozhodování stavebního úřadu v řízení dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona] vlastníkem bytu nebo domu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu proto uzavřel, že podá-li v řízení o odstranění stavebních úprav provedených bez stavebního povolení dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nájemce bytu žádost o její dodatečné povolení, je stavebníkem jen tehdy, předloží-li o tom písemnou dohodu s vlastníkem domu dle § 58 odst. 3 stavebního zákona. Vlastníkem domu je nutno rozumět osobu, která je vlastníkem v době rozhodování stavebního úřadu o dodatečném povolení stavby

S uvedeným právním názorem rozšířený senát vrátil věc šestému senátu, aby rozhodl ve věci samé.

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

V Brně dne 7. listopadu 2007

JUDr. Josef Baxa  
předseda senátu