ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobců: **a) Ing. R. V.**, **b) PhMr. H. K., c) T. W.**, **d) P. P.**, **e) MUDr. J. V.**, žalobci ad b) až e) zastoupeni žalobcem ad a) Ing. Radimem Vojtou, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy,** se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2007, č. j. 10 Ca 150/2006 - 36,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobcům **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 30. 3. 2006, zn. S-MHMP 50154/2006/OST/Lo, žalovaný k odvolání žalobců změnil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 4, odboru stavebního, ze dne 10. 10. 2005, č. j. P4/126918/05/OST/RAZ/5878, jímž byla stavebníkovi paní V. K.., bytem V. 1473/3, Praha 4, dle § 88 odst. 1 písm. b) tehdy platného a účinného zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) dodatečně povolena dočasná stavba prodejního stánku květin umístěného na chodníku při ulici Thomayerova, v Praze 4 – Krči na pozemku parc. č. 3315/6 v k. ú. Krč (který je ve vlastnictví žalobců), s lhůtou trvání do 31. 12. 2005. Žalovaný tuto lhůtu prodloužil do 31. 12. 2006, v ostatním ponechal rozhodnutí stavebního úřadu nezměněno.

Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného dne 1. 6. 2006 žalobou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 25. 9. 2007, č. j. 10 Ca 150/2006 - 36, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, přičemž své rozhodnutí odůvodnil následujícím způsobem:

Krajský soud hodnotil jako důvodnou žalobní námitku, podle níž stavebník neprokázal, že má k pozemku ve vlastnictví žalobců jiné právo, které by ho opravňovalo zřídit na chodníku nacházejícím se na tomto pozemku stavbu, a že tedy správní orgány při dodatečném povolení stavby postupovaly v rozporu s § 58 odst. 2 stavebního zákona.

Městský soud souhlasil s žalovaným potud, že chodník, na němž byl stánek umístěn, je třeba považovat ve smyslu § 12 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) za součást místní komunikace, která je jakožto veřejně přístupná pozemní komunikace sloužící převážně místní dopravě na území obce (§ 6 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) samostatnou stavbou, a že tedy předmětná věc je specifická tím, že se na pozemku žalobců již nachází jiná stavba, která má jiného vlastníka (konkrétně hlavní město Prahu, jejímž jménem ve věcech místních komunikací jedná Technická správa komunikací hl. m. Prahy). Městský soud při posouzení této otázky odmítl argumentaci žalobců, kteří s odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 10. 1999, sp. zn. 2 Cdon 1414/97, tvrdili, že předmětný chodník není samostatnou stavbou v občanskoprávním smyslu, ale pouhou součástí (zpracováním povrchu) pozemku. Městský soud poukázal na to, že v citované věci se Nejvyšší soud zabýval restitučním sporem, jehož předmětem bylo parkoviště, které však nebylo součástí veřejné pozemní komunikace a sloužilo toliko pro potřeby žalovaného v daném sporu. Městský soud měl tedy obdobně jako žalovaný za to, že uvedený judikát není v předmětné věci bez dalšího použitelný.

Městský soud se však neztotožnil s názorem žalovaného, podle něhož bylo pro dodatečné povolení zmiňované dočasné stavby dostačující, že stavebník předložil nájemní smlouvu s vlastníkem místní komunikace, na níž byl stánek umístěn, a to nejen z hlediska § 58 odst. 2, ale i z hlediska § 58 odst. 5 stavebního zákona, podle něhož, má-li stavba zčásti spočívat na stavbě ve vlastnictví jiné osoby, musí stavebník k žádosti o povolení stavby připojit písemnou smlouvu o zřízení věcného břemene uzavřenou s vlastníkem stavby, na jejíž části má jeho stavba spočívat.

Městský soud poukázal na to, že stavebník musí v každém případě, i v řízení o dodatečném povolení stavby, splnit podmínky žádosti o stavební povolení uvedené v § 58 odst. 2 stavebního zákona a pokud jeho stavba spočívá zčásti na stavbě ve vlastnictví jiné osoby, musí navíc splnit podmínky dle § 58 odst. 5 stavebního zákona. Stavební úřad postupoval v souladu se zákonem, když vymezil okruh účastníků řízení tak, že do něj zahrnul i spoluvlastníky daného pozemku, a vycházel z toho, že jejich práva jsou danou stavbou dotčena. Ovšem v rozporu s touto skutečností a v důsledku nesprávného výkladu § 58 stavebního zákona se posléze spokojil pouze s nájemní smlouvou, kterou stavebník uzavřel s vlastníkem chodníku umístěného na daném pozemku a opomenul přitom práva žalobců jakožto spoluvlastníků tohoto pozemku. Vlastnická práva žalobců k danému pozemku tedy nemohla být vlivem rozhodnutí správních orgánů realizována. Bylo by absurdní, kdyby vlastník stavby na cizím pozemku mohl bez ohledu na vlastníka pozemku realizovat na této stavbě jakoukoli stavební činnost a nemusel přitom brát zřetel na práva vlastníka pozemku a aby vlastník pozemku musel akceptovat proti své vůli další omezení svých práv.

Podle městského soudu tedy nelze připustit, aby toliko z důvodu existence stavby jiného vlastníka na daném pozemku stavební úřad nevyžadoval po stavebníkovi splnění podmínek daných § 58 odst. 2 stavebního zákona, tedy prokázání souhlasu spoluvlastníků daného pozemku.

Je totiž třeba vycházet z toho, že samo zřízení stavby na cizím pozemku vyžaduje souhlas vlastníka pozemku, a to ke konkrétně vymezenému záměru stavby, nikoli ke zřízení jakékoli stavby na daném pozemku. Souhlas vlastníka najde tedy zpravidla vyjádření v (nájemní) smlouvě uzavřené mezi vlastníkem pozemku a stavebníkem. Byl-li souhlas dán k určitému vymezenému záměru, musí být vyžadován i ke každé změně. Městský soud v tomto ohledu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, č. j. 7 As 12/2004 - 47, publikovaný pod č. 1135/2007 Sb. NSS.

V daném případě ze spisu nevyplývá, že by vlastníci pozemku dali souhlas s umístěním stavby komunikace na tomto pozemku, že by tedy vyjádřili souhlas s takovým omezením svého vlastnického práva. Pokud by i byl dán, vztahoval by se pouze k umístění stavby místní komunikace, nelze ovšem dovodit, že by předem zahrnoval i souhlas k jakékoli změně závazkových vztahů, k níž by v budoucnosti v souvislosti s touto cizí stavbou na jejich pozemku mohlo dojít. V tomto ohledu měly správní orgány respektovat práva spoluvlastníků předmětného pozemku a vyžadovat doložení jejich nezbytného souhlasu s umístěním povolované stavby.

Městský soud vytkl správní orgánům i to, že stavební úřad ve výrokové části svého rozhodnutí nerozhodl o námitkách účastníků řízení a toliko v odůvodnění svého rozhodnutí se k nim vyjádřil. Žalovaný se pak v žalobou napadeném rozhodnutí s námitkami odvolatelů řádně nevypořádal a výše uvedenou vadu rozhodnutí prvního stupně neodstranil. Městský soud v této souvislosti zdůraznil, že v řízení dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona o dodatečném povolení stavby měl být postup stavebního úřadu obdobný jako v řízení o vydání stavebního povolení a rovněž na toto řízení se vztahoval § 19 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou s provádějí některá ustanovení stavebního zákona, který mezi náležitosti stavebního povolení řadil i rozhodnutí o námitkách účastníků řízení. Rozhodnutí o námitkách tak musí být začleněno do výrokové části rozhodnutí stavebního úřadu a musí být formulováno dostatečně jasně a určitě, aby bylo zřejmé, které námitce se případně vyhovuje a jak je rozhodnuto o zbývajících námitkách konkrétní osoby. V odůvodnění rozhodnutí je třeba posouzení každé námitky řádně zdůvodnit.

Ve svém rozsudku městský soud rovněž konstatoval, že o předmětné žalobě rozhodoval v době, kdy doba povolení dočasné stavby stánku již uplynula, a proto soud z tohoto důvodu upustil od vyrozumění potenciálních osob zúčastněných na řízení.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu včasnou kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy namítal nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem v předcházejícím řízení a vady řízení před soudem, které mohly mít za následek nezákonnost rozhodnutí městského soudu o věci samé.

Stěžovatel městskému soudu vytýkal, že nesprávně posoudil právní otázku výkladu § 58 odst. 2 stavebního zákona, neboť vycházel pouze z jeho první části, přičemž celé ustanovení uvádí, že stavebník musí prokázat, že je vlastníkem pozemku nebo stavby, anebo že má k pozemku či stavbě jiné právo, které jej opravňuje zřídit na pozemku požadovanou stavbu, provést změnu stavby anebo udržovací práce na ní. Stěžovatel vycházel v žalobou napadeném rozhodnutí z toho, že stavebník v daném případě prokázal ke stavbě jiné právo, když doložil nájemní smlouvu s vlastníkem komunikace, na níž byl stánek umístěn. Vzhledem k tomu, že úmyslem stavebníka nebylo provést na pozemku stavbu, změnu stavby, nebo její údržbu jako v případě výše uvedeného rozsudku ze dne 13. 12. 2004, č. j. 7 As 12/2004 - 47, nezabýval se stěžovatel úpravou právních vztahů mezi vlastníky pozemku a vlastníkem komunikace. Smyslem ustanovení § 58 stavebního zákona je chránit vlastnická práva, tj. práva nakládat s předmětem vlastnictví, ovšem v daném případě byla vlastnická práva žalobců

k pozemku omezena stavbou komunikace a žádost stavebníka o dodatečné povolení stavby stánku existující na stavbě komunikace se nemohla dotknout vlastnických práv žalobců jakožto spoluvlastníků pozemku. Stěžovatel měl tedy za to, že povolením stánku, který je jakožto stavební dílo stavbou ve smyslu stavebně právním (§ 139b odst. 1 stavebního zákona), byť není pevně spojen s pozemkem a je umístěn na jiné stavbě, dojde pouze k zásahu do práv vlastníka komunikace, proto stěžovatel vyžadoval prokázání jiného práva ke stavbě komunikace. Stěžovatel poukazoval na to, že shodným způsobem posoudil tuto otázku i jeho nadřízený orgán, tedy Ministerstvo pro místní rozvoj v přípise adresovaném žalobci ad 1) ze dne 25. 7. 2007, č. j. 21249/2006-83-P-1392/06, který stěžovatel přiložil ke kasační stížnosti.

Dále stěžovatel namítal, že městský soud nesprávně vytkl stavebnímu úřadu absenci výroku rozhodnutí o námitkách účastníků řízení. Ve věci bylo vedeno řízení o dodatečném povolení stavby, neuplatňují se tedy z procesního hlediska v plné míře ustanovení upravující stavební řízení, ale postupuje se pouze obdobně, a to s ohledem na povahu věci. Povinností stěžovatele jakožto odvolacího orgánu bylo v souladu s § 59 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), přezkoumat odvoláním napadené rozhodnutí v plném rozsahu, včetně posouzení námitek uplatněných ve stavebním řízení. Žádná zákonná norma však stavebnímu úřadu neukládá, aby v řízení o odstranění (resp. dodatečném povolení) stavby rozhodoval o námitkách účastníků tohoto řízení ve výroku svého rozhodnutí. Stavební úřad nepochybil, pokud se těmito námitkami zabýval pouze v odůvodnění svého rozhodnutí.

Stěžovatel konečně uváděl, že městský soud postupoval v rozporu s § 34 s. ř. s., když nevyrozuměl o probíhajícím řízení stavebníka, tj. paní V. K., která byla přímo dotčena na svých právech a povinnostech vydáním žalobou napadeného rozhodnutí, a tudíž měla mít možnost vykonávat v řízení před soudem práva osoby zúčastněné na řízení. Ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. nepřipouští v tomto ohledu žádné výjimky.

Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobci se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnili s právními závěry městského soudu a navrhli kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou. Poukázali na to, že opakovaně jako vlastníci pozemku projevovali nesouhlas se zřízením dané stavby, k čemuž nebylo správními orgány přihlédnuto. Ustanoví § 58 odst. 2 stavebního zákona je třeba podle žalobců vykládat tak, že stavebník musí prokázat vlastnické či jiné právo k pozemku, chce-li na něm zřídit stavbu, anebo vlastnické či jiné právo ke stavbě, chce-li provést jen změnu stavby nebo udržovací práce na ní. Proto nestačí prokázat jen souhlas vlastníka cizí stavby již na pozemku zřízené, ale vždy také vlastníka pozemku, protože zřízení stavby vždy omezí práva vlastníka pozemku bez ohledu na to, kde je stavba zřízena. V tomto případě postup správních orgánů porušuje zásadu rovnocenné ochrany vlastnického práva, není možné, aby jeden subjekt vykonával vlastnické právo na úkor druhého, aniž by k tomu byl zákonem oprávněn. Postup správních orgánů je tak v rozporu s čl. 1 a 11 Listiny základních práv a svobod.

Kasační stížnost není důvodná.

O kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvážil, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, takto:

Nejvyšší správní soud se nejprve věnoval námitce stěžovatele, podle níž městský soud opomenul práva stavebníka jakožto potenciální osoby zúčastněné na řízení, neboť pokud by ji přisvědčil, musel by rozsudek městského soudu zrušit a nemohl by již zkoumat další stížní

body. Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2007, č. j. 5 As 3/2007 - 68, dostupný na www.nssoud.cz) by takové opominutí představovalo vadou řízení, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), k níž by Nejvyšší správní soud musel přihlédnout i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

V předmětné věci však Nejvyšší správní soud tuto vadu řízení neshledal. Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. se jako osoby zúčastněné na řízení (o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu) mohou do řízení přihlásit osoby odlišné od účastníků řízení, které byly přímo dotčeny na svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením soudem. Účelem daného ustanovení je tedy poskytnout právo vyjádření ve věci a následného opravného prostředku (kasační stížnosti) proti rozhodnutí soudu těm, jejichž právní sféra může být rozhodnutím soudu o žalobě proti správnímu rozhodnutí přímo zasažena. To mohou být buďto osoby, které byly (negativně) dotčeny na svých právech žalobou napadeným rozhodnutím, a budou tedy ve většině případů v řízení před soudem podporovat argumentaci žalobce směřující ke zrušení takového správního rozhodnutí, nebo jsou to naopak osoby, kterým žalobou napadené rozhodnutí přiznalo určitá práva a které tudíž mohou být (negativně) dotčeny jeho případným zrušením a budou z tohoto důvodu vesměs v řízení před správním soudem podporovat argumentaci žalovaného směřující k zamítnutí žaloby. Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit se stěžovatelem, že by stavebník byl v daném případě negativně dotčen rozhodnutím správních orgánů v této věci, neboť těmito rozhodnutími mu bylo založeno oprávnění spočívající v dodatečném povolení předmětné dočasné stavby. Tento stavebník by byl nepochybně negativně dotčen zrušením žalobou napadeného rozhodnutí, pokud by o něm městský soud rozhodoval v době trvání tohoto oprávnění. Ovšem vzhledem k dočasnosti dané stavby, která byla povolena pouze do konce roku 2006, a vzhledem k tomu, že městský soud rozhodoval ve věci až v průběhu roku 2007, tedy po té, kdy oprávnění stavebníka vyplývající z žalobou napadeného správního rozhodnutí již zaniklo pouhým uplynutím času, nemohl již být stavebník na svých právech rozhodnutím soudu nijak dotčen a městský soud nepochybil, jestliže s ním jako s potenciální osobou zúčastněnou na řízení po 31. 12. 2006 nejednal.

Zároveň je třeba konstatovat, že městský soud postupoval zcela v souladu se zákonem, když o předmětné žalobě v dané situaci rozhodl meritorně i přesto, že dané rozhodnutí již nemělo přímé právní účinky ani vůči žalobcům, neboť oprávnění stavebníka ke stavbě na jejich pozemku, jak již bylo řečeno, zaniklo. Soudní řád správní totiž neuvádí mezi důvody odmítnutí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu či snad mezi důvody zastavení řízení o této žalobě skutečnost, že napadené správní rozhodnutí sice nadále existuje, avšak již pozbylo právních účinků (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, č. j. 7 Azs 101/2005 - 46, dostupný na www.nssoud.cz). Je tomu tak především z toho důvodu, že žalobce, který byl k žalobě aktivně legitimován dle § 65 s. ř. s., může i nadále pociťovat negativní důsledky tohoto rozhodnutí, především může mít za to, že mu tímto rozhodnutím, o němž tvrdí, že je nezákonné, vznikla škoda, přičemž nezbytnou podmínkou toho, aby se mohl v občanském soudním řízení dle zákona č. 82/1998 Sb. domáhat vůči státu náhrady škody způsobené nezákonným správním rozhodnutím, je, aby bylo takové rozhodnutí nejprve k tomu příslušným orgánem zrušeno nebo změněno (v daném případě tedy zrušeno správním soudem – viz § 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.).

Naproti tomu na právní vztahy mezi žalobci a stavebníkem nemohlo mít rozhodnutí městského soudu v tomto případě žádný vliv, neboť nemohlo nic změnit na tom, že stavebník užíval danou stavbu v období od 10. 4. 2006 (nabytí právní moci žalobou napadeného rozhodnutí) do 31. 12. 2006 na základě dodatečného povolení této stavby. Stavebník mohl mít

určitý zájem na tom, aby městský soud v předmětné věci žalobu zamítl, pokud hodlal požádat o nové stavební povolení na stavbu stánku na stejném či obdobném místě, nicméně procesní institut osoby zúčastněné na řízení není shodný s institutem vedlejšího účastníka občanského soudního řízení a toliko tzv. zájemník osobou zúčastněnou na řízení být nemůže, neboť soudní řád správní vyžaduje přímé dotčení na právech a povinnostech takové osoby (k tomu srov. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání: C. H. Beck, 2004, s. 57, dále srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2003, č. j. 5 A 31/2001 - 42, publikované pod č. 9/2003 Sb. NSS). Uvedená kasační námitka tedy není důvodná.

Nejvyšší správní soud neshledal ani nesprávné právní posouzení otázky výkladu § 58 odst. 2 stavebního zákona. V prvé řadě je třeba konstatovat, že stěžovatel i městský soud správně vycházely z toho, že chodník, na němž byl povolovaný stánek umístěn, je součástí místní komunikace, tedy stavby nejen ve smyslu stavebně právním, ale i občanskoprávním, že jde tedy o samostatnou nemovitou věc dle § 119 odst. 2 občanského zákoníku, stavbu spojenou se zemí pevným základem.

Je pravdou, že civilní soudy donedávna posuzovaly plošné stavby, které sloužily ke zpevnění povrchu pozemků, vesměs jako součásti pozemků, na nichž se nacházely, nikoliv jako samostatné věci v právním smyslu, přičemž nepokládaly za podstatné, zda daný pozemek slouží jako pozemní komunikace, či nikoliv. K této dřívější judikatuře patří i žalobci citovaný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 10. 1999, sp. zn. 2 Cdon 1414/97. Ovšem určitý obrat v posuzování povahy pozemních komunikací učinil Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 11. 10. 2006, sp. zn. 31 Cdo 691/2005, který vycházel z právního závěru velkého senátu občanskoprávního kolegia Nejvyššího soudu, neboť rozhodující senát se hodlal odchýlit od právního názoru představovaného dosavadní judikaturou Nejvyššího soudu. Nejvyšší soud v tomto novém rozhodnutí dospěl k závěru, že místní komunikace (a tím spíše silnice či dálnice) mohou být samostatnou věcí, tj. stavbou ve smyslu § 119 občanského zákoníku, přičemž vycházel z toho, že zákon o pozemních komunikacích přijal koncepci rozlišující vlastníka pozemku na straně jedné a vlastníka místní komunikace, silnice či dálnice na straně druhé, přičemž podle § 17 odst. 3 (nyní § 17 odst. 2) zákona o pozemních komunikacích je v případě místní komunikace, silnice či dálnice na cizím pozemku možno zřídit k pozemku věcné břemeno nezbytné pro výkon vlastnického práva ke stavbě, tj. k příslušné komunikaci. V praxi je tedy nutno posuzovat případy místních komunikací či silnic individuálně a zjišťovat, zda splňují požadavky § 119 odst. 2 občanského zákoníku a jsou tedy samostatnými nemovitostmi, či nikoliv (podrobně k této otázce viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, sp. zn. 5 Afs 24/2008, který bude k dispozici na www.nssoud.cz).

V daném případě není pochyb o tom, že místní komunikace na předmětném pozemku žalobců, jejíž součástí je dle § 12 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích rovněž přiléhající chodník, je asfaltovou plochou, lze tedy - na rozdíl o situace, kdy dochází k pouhému zpevnění povrchu pozemku navrstvením přírodních materiálů - určit hranici, kde končí pozemek a začíná stavba, zároveň je zřejmé, že je tato stavba spojena se zemí pevným základem, neboť ji nelze oddělit od země, aniž by došlo k jejímu porušení. Je tedy nutno rozlišovat vlastníka místní komunikace, kterým je v tomto případě hlavní město Praha (viz § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), a vlastníky pozemku, jimž jsou žalobci.

Skutečnost, že jsou žalobci ve výkonu svého vlastnického práva k pozemku omezeni stavbou komunikace, ovšem neznamená, jak konstatoval již městský soud, že by měli bez svého souhlasu strpět další omezení svých práv novou stavbou, jež by měla být na komunikaci a tudíž zprostředkovaně i na pozemku zřízena. Ustanovení § 58 odst. 2 stavebního zákona

sloužilo k ochraně vlastnických práv vlastníků pozemků i staveb, na nichž měla probíhat stavební činnost vyžadující stavební povolení (nyní platí obdobné ustanovení § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona č. 183/2006 Sb.), přičemž lze plně souhlasit s žalobci i městským soudem, že vlastnická práva k takovým pozemkům i stavbám musí v tomto ohledu požívat stejný stupeň ochrany (čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Pokud tedy vlastník určitého pozemku udělí souhlas se zřízením konkrétní stavby jiné osoby na svém pozemku, přičemž tento souhlas bude vyjádřen v nájemní smlouvě, ve smlouvě o zřízení věcného břemene či v jiném typu smluvního ujednání mezi oběma stranami, nemůže vlastník stavby tyto pro něj závazné podmínky následně porušit tím, že by prováděl bez souhlasu vlastníka pozemku změnu této stavby nebo prováděl jinou stavební činnost na této stavbě v rozsahu, který by zasahoval do práv vlastníka pozemku. Obdobně samozřejmě není vlastník stavby oprávněn zřizovat na své stavbě umístěné na cizím pozemku bez příslušného souhlasu vlastníka pozemku jinou stavbu, či umožnit zřízení této jiné stavby třetí osobě, přičemž není v tomto ohledu rozhodující, zda je stavbou na cizím pozemku tento pozemek plně zastavěn a zda tudíž tato další stavba má přímo „spočívat“ pouze na původní stavbě, či nikoliv. Městský soud se v tomto ohledu zcela důvodně opírá o citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, č. j. 7 As 12/2004-47. Každé rozšíření prostoru, který zaujímala původní stavba, ať již jde o přístavbu nebo nástavbu, či o zřízení nové stavby na stavbě původní, je totiž v konečném ohledu dalším využitím pozemku, na němž se původní stavba nachází, a vlastník pozemku má právo, pokud bude s takovým využitím souhlasit, mít z něho rovněž prospěch.

Ustanovení § 58 odst. 2 stavebního zákona je tedy třeba vykládat tak, že stavebník byl povinen prokázat právo k cizímu pozemku, jež ho opravňovalo zřídit na tomto pozemku stavbu i v případě, že tato stavba neměla spočívat na daném pozemku přímo, ale měla na něm spočívat zprostředkovaně, prostřednictvím jiné stavby, jež se na tomto pozemku již nacházela a byla ve vlastnictví třetí osoby. Zřízení nové stavby tedy v takovém případě vyžadovalo jak souhlas vlastníka dosavadní stavby, tak souhlas vlastníka pozemku (srov. též rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 11. 1994, č. j. 6A 105/92 - 29, SoJ č. 636/2000). Tomu odpovídala i dikce § 58 odst. 5 stavebního zákona, který se týkal situací, kdy jedna stavba spočívala na jiné stavbě pouze zčásti, nic to však neměnilo na nutnosti zajistit i v těchto případech ochranu práv vlastníka pozemku dle § 58 odst. 2 stavebního zákona. Určitou výjimku v tomto ohledu představoval pouze § 58 odst. 4 stavebního zákona, který se týkal podzemních staveb, i když i toto ustanovení předpokládalo, že daná podzemní stavba, má-li být realizována bez souhlasu vlastníka pozemku nad ním, nesmí mít na využití tohoto pozemku k účelu, pro který byl určen, žádný vliv.

Jak vyplývá z dostupných podkladů, žalobci neudělili souhlas ani se stavbou komunikace, neboť v době, kdy bylo rozhodováno o jejím povolení, ještě spoluvlastníky předmětných pozemků nebyli, tím méně pak lze dovozovat, že by kdy udělili souhlas se zřízením stánku, jenž byl předmětem daného správního řízení. Naopak v průběhu tohoto řízení dali žalobci jasně najevo, že se zřízením této stavby nesouhlasí. Lze tedy uzavřít, že stavební úřad i stěžovatel pochybili, jestliže nevyžadovali od stavebníka nejen prokázání souhlasu vlastníka příslušné komunikace s povolovanou stavbou, ale i souhlas spoluvlastníků pozemku pod ní, tedy žalobců. Uplatněná kasační námitka je tedy nedůvodná, na čemž nic nemění ani to, že ji stěžovatel opíral mj. o názor Ministerstva pro místní rozvoj vyjádřený ve výše uvedeném přípise žalobci ad 1), jímž tento nadřízený správní orgán reagoval na podnět k přezkoumání pravomocného rozhodnutí stěžovatele ve věci dodatečného povolení stavby jiného stánku nacházejícího se na dalším z pozemků žalobců v dané lokalitě.

Konečně Nejvyšší správní soud se nemohl ztotožnit s názorem stěžovatele ani v otázce vypořádání námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby. Vzhledem k tomu, že tato otázka je plně prejudikována, postačí pouze stručná citace z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006 - 75, publikovaného pod č. 1202/2007 Sb. NSS: „*Není (...) možno připustit takový výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Má-li norma určité požadavky na řádné rozhodnutí v situaci, kdy žadatel postupoval podle zákona, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy žadatel od počátku zákon nerespektoval (argumentum a minori ad maius). Náležitosti definované v § 19 prováděcí vyhlášky č. 132 ke stavebnímu zákonu je proto nutno vztáhnout i na rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, resp. její změny, i když to stavební zákon ani prováděcí předpis výslovně nestanoví. (…) Dodatečné povolení stavby je výsledkem typově zcela jiného řízení, byť v rámci stavebního zákona, a to řízení o odstranění nepovolené stavby. Na počátku řízení tedy nebyla žádost stavebníka o řádné stavební povolení, ale naopak porušení zákona. Účelem řízení je vlastně dodatečné zhojení závažné vady, kterou je prvotní vědomá ignorance zákona ze strany stavebníka, pod podmínkou, že dodatečně povolená stavba není v rozporu s veřejným zájmem, územně plánovací dokumentací, ani s cíli a záměry územního plánování. Takový postup by se však v praxi rozhodně neměl stát pravidlem, a proto Nejvyšší správní soud nemůže argumentaci stěžovatele přisvědčit.*“

Nejvyšší správní soud nevidí žádný důvod, proč by se měl od této své dosavadní judikatury odchýlit v předmětné věci. Je tedy třeba konstatovat, že stavební úřad pochybil, jestliže o námitkách účastníků řízení nerozhodl ve výrokové části svého rozhodnutí, přičemž stěžovatel tuto vadu v žalobou napadeném rozhodnutí neodstranil.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobci měli ve věci úspěch, příslušelo by jim tedy právo na náhradu nákladů řízení, ovšem v řízení o kasační stížnosti nebyli zastoupeni advokátem a ze spisu nejsou patrné ani jiné náklady, které by jim v tomto řízení měly vzniknout.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 30. září 2008

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu