



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci **žalobců: a) Z. H. a b) J. H.**, zastoupených Mgr. Karlem Horákem, advokátem se sídlem Senovážné nám. 23, Praha 1, proti **žalovanému: Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2007, sp. zn. S-MHMP 169254/2007/OST/Pv, za účasti **osob zúčastněných na řízení: 1) L. T.**, a **2) Ing. M. T.**, zastoupených JUDr. Drahoslavou Zbořilovou, advokátkou se sídlem Jungmannova 5, Praha 1, ve věci odstranění stavby, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 7. 2009, č. j. 6 Ca 182/2007 - 81, ve znění opravného usnesení ze dne 9. 11. 2009, č. j. 6 Ca 182/2007 - 104,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Včas podanou kasační stížností se žalobci (dále jen „stěžovatelé“) domáhají zrušení rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 24. 7. 2009, č. j. 6 Ca 182/2007 – 81, ve znění opravného usnesení ze dne 9. 11. 2009, č. j. 6 Ca 182/2007 – 104, kterým byla podle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) zamítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru stavebního (dále též „správní orgán“), ze dne 12. 6. 2007, sp. zn. S – MHMP 169254/2007/OST/Pv. Tímto rozhodnutím správního orgánu bylo jako nepřípustné zamítnuto odvolání stěžovatelů proti rozhodnutí odboru výstavby Úřadu městské části Praha 7 ze dne 19. 12. 2003, č. j. 5778/02/471-495 Hol/Hál.

Městský soud k namítanému nesprávnému posouzení otázky účastenství stěžovatelů v řízení o povolení odstranění stavby – dřevěného zádveří uvedl, že okruh účastníků řízení o odstranění stavby je ve vztahu k obecnému ustanovení § 14 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, ve znění účinném v rozhodném období (dále jen „správní řád“) speciálně upraven v ustanovení § 97 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném v rozhodném období (dále jen „stavební zákon“). Dále městský soud uvedl, že stěžovatelé nemohou být účastníky řízení o povolení odstranění stavby podle ustanovení § 97 odst. 1 stavebního zákona, neboť zádveří není samostatnou stavbou, k níž by měli vlastnická či jiná práva. Současně vyslovil, že nemohou být účastníky předmětného řízení ani podle ustanovení § 97 odst. 2 stavebního zákona, který stanoví, že uživatelé jednotlivých bytů a nebytových prostor mohou být účastníky řízení pouze pokud by mohla být jejich užívací práva k pozemkům či stavbě na nich přímo dotčena opatřeními, která mají být stavebním úřadem nařízena, tedy pouze v případech, kdy je řízení o odstranění stavby vedeno z úřední povinnosti a nikoliv povolováno na žádost vlastníka. Další námitky stěžovatelů směřující do nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného a porušení § 47 odst. 2 správního řádu městský soud vyhodnotil jako nedůvodné.

V kasační stížnosti spojené s návrhem na přiznání odkladného účinku, kterému nebylo usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2010, č. j. 9 As 74/2009 – 118, vyhověno, uplatnili stěžovatelé kasační námitky dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Stěžovatelé rozsudku městského soudu vytýkají, že z něj nelze zjistit, zda byly v řízení před městským soudem provedeny jimi navrhované důkazy a jaké skutečnosti z nich vzal soud za prokázané a jak je hodnotil. Dále namítají, že se soud vůbec nezabýval námitkou, že v řízení před správními orgány nebyl brán zřetel na judikaturu Ústavního ani obecných soudů, která je pro jejich rozhodování závazná. Dle stěžovatelů se městský soud v rozsudku omezil na výklad ustanovení § 14 správního řádu a § 88 a § 97 stavebního zákona, avšak tato ustanovení nevyložil správně. Odstraněním dřevěného zádveří by došlo k porušení práva na nedotknutelnost obydlí, které je garantováno čl. 12 větou první Listiny základních práv a svobod. Stěžovatelé považují za nesprávný závěr odvolacího orgánu, jež převzal i městský soud, a to že předmětné zádveří je součástí domu ve smyslu ustanovení § 120 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), navíc vlastníkem předmětného zádveří jsou stěžovatelé. Dále stěžovatelé tvrdí, že měli být podle ustanovení § 14 odst. 1, věty za středníkem, správního řádu účastníky řízení, zvláště za situace, kdy o účastenství před správním orgánem prvního stupně žádali, a to minimálně do okamžiku právní moci rozhodnutí, že účastníky nejsou. Specialita stavebního zákona vůči správnímu řádu se dle stěžovatelů nevztahuje na vymezení účastníků řízení, neboť se nejedná o odchýlnou, ale o paralelní úpravu této otázky, které se vzájemně doplňují. Pokud by měl i přesto městský soud ve výkladu této otázky pravdu a okruh účastníků řízení by byl speciálně upraven pouze stavebním zákonem, i přesto by stěžovatelé byli účastníky řízení podle ustanovení § 97 stavebního zákona, neboť jsou osobami, jejichž práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny. Na základě Dohody o stavebních úpravách ze dne 12. 10. 1988 jim totiž svědčí vlastnické právo k předmětnému zádveří.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nesouhlasí s tím, že by stěžovatelé měli být účastníky řízení o povolení odstranění stavby, neboť dle ustanovení § 97 odst. 2 stavebního zákona mohli být uživatelé jednotlivých bytů a nebytových prostor účastníky řízení pouze tehdy, jestliže jejich užívací práva k pozemkům nebo stavbě mohou být přímo dotčena opatřeními, která mají být v řízení stavebním úřadem nařízena. V řízení podle ustanovení § 88 odst. 4 stavebního zákona však nejsou stavebním úřadem žádná opatření nařizována, nýbrž je odstranění stavby na žádost vlastníka povolováno. Účastenství stěžovatelů podle ustanovení § 14 správního řádu je vyloučeno speciální úpravou účastenství v tomto řízení ve stavebním zákoně. K tvrzenému vlastnictví předmětného zádveří, které má vyplývat z uzavření Dohody o stavebních úpravách prováděných vlastním nákladem uživatele ze dne 12. 10. 1988, uzavřené s tehdejší Obvodním podnikem bytového hospodářství Praha 7 (dále také „OPBH“), správní orgán uvádí, že tato dohoda nebyla v průběhu správního řízení předložena a není součástí správního spisu. Z uvedených důvodů navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Ke kasační stížnosti se vyjádřily též osoby zúčastněné na řízení, kdy uvedly, že uzavřená Dohoda o stavebních pracích se týká pouze provádění drobných stavebních úprav v bytě a nikoliv zabrání části společných prostor. Stěžovatelé proto nemají vlastnické právo k věci. Stěžovatelé též neprokázali užívací právo k jednomu z bytů a není pravdou, že oba sloučené byty užívají na základě platných užívacích titulů. Proto se nemohou dovolávat nedotknutelnosti obydlí dle čl. 12 Listiny základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatelé jsou řádně zastoupeni advokátem (§ 105 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu uplatněných námitek v kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a současně zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že podaná kasační stížnost není důvodná.

Ze soudního a přiloženého správního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že vlastníky nemovitosti, domu X v k. ú. Holešovice, F. K., P. 7, jsou PhDr. M. H., Ing. M. T. a L. T. Poslední dva jmenovaní uplatňují v tomto řízení práva osob zúčastněných na řízení. Předmětný dům se nachází na území památkové zóny Dejvice, Bubeneč, horní Holešovice a podléhá režimu památkové ochrany dle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Stěžovatelé jsou uživateli bytu v 4. nadzemním podlaží domu X, F. K., P. 7 (dále jen „domu X“), přičemž rozsah jejich nájemního práva je mezi uvedenými stranami sporným.

Rozhodnutím tehdejšího obvodního národního výboru ze dne 10. 3. 1987 bylo podle ustanovení § 56 zákona č. 41/1964 Sb., o hospodaření s byty povoleno stěžovatelům sloučení bytu o velikosti 0+1 s bytem 2+0 neobytná kuchyň II. kategorie ve třetím patře domu X. Následně stěžovatelé uzavřeli s Obvodním podnikem bytového hospodářství pro Prahu 7 (dále také „OPBH“) dohodu o užívání bytu s účinností od 1. 5. 1987. Dne 12. 10. 1988 OPBH vydalo stěžovatelům souhlas na provedení stavebních

úprav na jejich vlastní náklady, spočívajících v instalaci GAMAT do koupelny a drobných stavebních úpravách. Provedené stavební úpravy ohlásili stěžovatelé stavebnímu úřadu, který je však posoudil jako stavbu, k níž mělo být vydáno stavební povolení. Stěžovatelům uložil pokutu dle ustanovení § 105 odst. 3 písm. a) stavebního zákona (tj. jako stavebníku, který provádí novou stavbu bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním) a po nabytí právní moci rozhodnutí o pokutě bylo vydáno dne 12. 6. 1989 rozhodnutí o dodatečném povolení stavby dle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

Na základě žádosti o vydání stavebního povolení na odstranění stavby – dřevěného zádveří na pavlači před bytem č. 43 v 4. nadzemním podlaží domu X, která byla podána spoluvlastníky domu, bylo příslušným stavebním úřadem dne 22. 2. 2002 zahájeno řízení o povolení odstranění stavby. Rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 25. 3. 2002 bylo řízení o povolení odstranění stavby přerušeno, neboť stěžovatelé podali žalobu na spoluvlastníky domu, a to ve věci jednání porušujícím nájemní poměr.

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2003, č. j. 17 Co 239/2003 – 62, byl potvrzen předcházející rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 17. 12. 2002, č. j. 14 C 37/2002, kterým byla žaloba stěžovatelů na zdržení se jednání porušujícím nájemní poměr zamítnuta. Ze shora uvedeného rozhodnutí Městského soudu ze dne 27. 5. 2003 vyplývá, že *předmětem sporu je dřevěné zádveří vybudované na pavlači ze společných prostor domu, které si žalobci (stěžovatelé poznámka NSS) připojili ke svému bytu. Žalobci ničím neprokázali, že jsou nájemci dřevěného zádveří neboť své tvrzení o tom, že tyto prostory jim jako byt byly přiděleny ničím neprokázali. Předně je třeba zdůraznit, že právo užívat byt před datem 1. 1. 1992 mohlo být podle § 154 odst. 1 o.z. v tehdejší znění založeno pouze dohodou o odevzdání a převzetí bytu uzavřenou na základě rozhodnutí o přidělení bytu, vydaném orgánem příslušným podle předpisů o hospodaření s byty (viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 2 Cdon 1842/97 nebo 26 Cdo 2758/99). Žalobci sice předložili dohodu o užívání bytu uzavřenou s OPBH jako správcovskou firmou ze dne 6. 4. 1987, která zahrnuje byt o velikosti 2+1, neprokázali však, že uzavření této dohody předcházelo rozhodnutí o přidělení bytu, tedy části bytu nad rámeček místností přidělených již dřívějším rozhodnutím. Takovým správním rozhodnutím podle § 18 zákona č. 41/64 Sb., o přidělení bytu není ani rozhodnutí ze dne 10. 3. 1987 o sloučení bytů. Souhlas OPBH jako správcovské firmy vlastníka s provedením stavebních úprav, ani vydané stavební povolení nemá pro vznik tehdejšího užívacího práva význam. Krom toho ani v dohodě o užívání bytu ze dne 16. 4. 1987, ani v rozhodnutí ze dne 10. 3. 1987 o sloučení bytu není předmětný prostor dřevěného zádveří na společné pavlači uveden jako součást bytu, nebylo ani tvrzeno či prokázáno, že došlo ke vzniku nové bytové jednotky provedením rekolaudace. Žalobci tedy v řízení domáhajícím se, aby žalovaným (vlastníkům domu - pozn. NSS) byla uložena povinnost zdržet se jednání směřujícího k odstranění stavby dřevěného zádveří neprokázali svoji aktivní legitimaci.*

Po odpadnutí překážky spočívající v probíhajícím soudním řízení bylo v řízení o odstranění dřevěného zádveří dne 6. 11. 2003 pokračováno a následně dne 19. 12. 2003 bylo spoluvlastníkům domu vydáno povolení k odstranění dřevěného zádveří. Dne 26. 2. 2006 vydal Městský soud v Praze usnesení č. j. 5 Ca 369/2005 – 25, kterým odmítl žalobu stěžovatelů proti rozhodnutí správního orgánu 1. stupně s odkazem, že ve věci nebyly vyčerpány řádné opravné prostředky. Stěžovatelé podali dne 19. 3. 2007 odvolání, v němž namítali nesprávné posouzení otázky rozsahu účastenství v řízení před správním

orgánem 1. stupně, které bylo jako nepřijatelné žalovaným zamítnuto. Žalobu proti tomuto rozhodnutí shledal městský soud napadeným rozhodnutím v nyní projednávané věci nedůvodnou.

Předmětem sporu je tedy otázka účastenství stěžovatelů v řízení, zahájeném na návrh spoluvlastníku domu X, o povolení odstranění stavby - dřevěného zádveří, které stěžovatelé vybudovali na vlastní náklady přepažením společných prostor domu a to pavlače. Stěžovatelé namítali, že jsou účastníky tohoto řízení ve smyslu ustanovení § 14 správního řádu a dále pak i dle ustanovení § 97 stavebního zákona.

Předně je nutno konstatovat, že stěžovatele se nestali účastníky řízení o povolení odstranění stavby ve smyslu ustanovení § 14 správního řádu. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem v názoru, že úprava účastenství v § 97 stavebního zákona je taxativní úpravou, která je *lex specialis* k úpravě účastenství v § 14 správního řádu, stejně tak jako účastenství ve stavebním řízení dle ustanovení § 59 stavebního zákona. Výše uvedené potvrdila i judikatura Ústavního soudu, který ve svém nálezu Pl. ÚS 2/99 uvedl, „*Ústavní soud si především byl nucen položit otázku, zda specifická definice okruhu účastníků určitého veřejnoprávního řízení vylučuje obecné vymezení účastníků správního řízení podle § 14 odst. 1 správního řádu. Na tuto otázku pak odpověděl kladně a v tomto směru tedy plénum Ústavního soudu korigovalo názor vyslovený v nálezu I. ÚS 279/95, publikovaném pod č. 73, sv. 8 Sbírky nálezů a usnesení ÚS ČR. Každý jiný výklad by totiž některá správní řízení činil nepřehlednými a mnohdy i časově neobráníčným*“. Výklad stěžovatelů, že se obě ustanovení vzájemně doplňují je nesprávný, neboť odporuje základnímu koliznímu pravidlu *lex specialis derogat legi generali*, jež stanoví, že zvláštní právní úprava má přednost před normou obecnou, tzn. ustanovení obecné normy se uplatní pouze v těch otázkách, které norma speciální neupravuje. Ve vztahu správního řádu a stavebního zákona je na základě ustanovení § 140 stavebního zákona speciálním předpisem stavební zákon, zatímco správní řád je předpisem obecným. Stěžovateli namítaný způsob aplikace těchto ustanovení by navíc zcela popíral smysl speciální úpravy ve stavebním zákoně.

Účastenství stěžovatelů v řízení o povolení odstranění stavby dle ustanovení § 88 odst. 4 stavebního zákona je tedy nutno posoudit podle příslušných ustanovení stavebního zákona.

Řízení o odstranění stavby je upraveno ustanoveními § 88 až § 96 stavebního zákona. Účastníky řízení podle § 85 až § 96 stavebního zákona jsou mimo jiné osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich, včetně sousedních pozemků a staveb na nich, a jejichž práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny (§ 97 odst. 1 uvedeného zákona). Uživatelé jednotlivých bytů a nebytových prostor jsou účastníky řízení jen tehdy, jestliže jejich užívací práva k pozemkům nebo stavbě mohou být přímo dotčena opatřeními, která mají být v řízení podle § 85 až § 96 uvedeného zákona stavebním úřadem nařízena (§ 97 odst. 2 uvedeného zákona). Stavební zákon rozlišuje dva režimy odstranění stavby, a to nařízení odstranění stavby a povolení odstranění stavby.

Stěžovatelé v kasační stížnosti mimo jiné tvrdí, že jsou účastníky řízení o vydání povolení k odstranění stavby ve smyslu ustanovení § 97 odst. 1 stavebního zákona,

neboť jim svědčí k předmětnému zádveří vlastnické právo a dále jsou osoby, které jsou na svých právech napadeným rozhodnutím přímo dotčeny.

Stěžovatelé z jazykového výkladu citovaného ustanovení dovozují, že účastníkem řízení o odstranění stavby jsou i osoby jejichž práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny, a to bez vazby na větu první, která stanoví, že to jsou osoby mající vlastnická nebo jiná práva k pozemkům. Okruh účastníků řízení však nelze takto rozšiřovat. Speciální úpravu účastenství nalezneme obdobně i v ustanoveních § 34 nebo § 59 stavebního zákona, kdy je stejně jako v ustanovení § 97 odst. 1 cit. zákona zřejmé, že jde o podmínky, které musí být naplněny kumulativně, tedy účastník musí mít vlastnická nebo jiná práva k pozemku či stavbě a současně musí být jeho práva, právem chráněné zájmy a povinnosti rozhodnutím správního orgánu přímo dotčeny (srov. DOLEŽAL, J., MAREČEK, J., VOBORIL, O. *Stavební zákon v teorii a praxi. Úplné znění zákona s komentářem, souvisící a prováděcí předpisy*. 11. aktualizované vydání. Praha : Linde Praha, a. s., 2005, s. 179).

Stěžovatelé dále tvrdí, že vlastnické právo k spornému zádveří nabyli na základě souhlasu OPBH s provedením stavebních úprav, (Dohoda o stavebních úpravách, prováděných na vlastní náklad uživatele ze dne 12. 10. 1988) respektive jeho čl. IV ve kterém je uvedeno: „*Stavební náklady spojené se stavbou hradí uživatel. Uživatel bere na vědomí, že na náhradu těchto nákladů nemá nárok. Stavební úpravy provedené v rozsahu uvedeném v čl. I. této dohody, které zůstávají ve vlastnictví uživatele se stanou trvalou součástí bytu – místnosti nesloužící k bydlení a uživatel je povinen udržovat je a opravovat na vlastní náklady, nesmí je však demontovat nebo jinak odstranit bez souhlasu OPBH 7, a to ani tehdy zanikne-li jeho používací právo*“.

Výše uvedené ujednání není nabývacím titulem ani právní skutečností, se kterou právní předpisy spojují převod nebo přechod vlastnického práva. Jedná se pouze o souhlas tehdejšího vlastníka domu s provedením blíže nespecifikovaných drobných stavebních úprav, které bude plně hradit uživatel. Z uvedeného souhlasu státu jako vlastníka domu k provedení stavebních úprav nelze žádným způsobem odvodit, že se vlastníkem stavby stal uživatel bytu, který takový souhlas získal. Tento souhlas nepostačoval ani k tomu, aby se uživatel mohl legitimně domnívat, že k provedení stavebních úprav není nutné stavební povolení, případně ohlášení stavební úprav příslušnému stavebnímu úřadu. Uvedený souhlas tehdejšího vlastníka domu se o vybudování sporného zádveří navíc vůbec nezmiňuje.

Obdobně za nabývací titul nelze považovat ani rozhodnutí stavebního úřadu o dodatečném povolení stavby. V řízení o dodatečném povolení stavby, na jejímž základě byly dodatečně provedené stavební úpravy povoleny, nevystupovali stěžovatelé jako vlastníci, ale jako zástupci vlastníka nemovitosti na základě výslovného zmocnění, uvedeného v souhlasu o provedení stavebních prací.

Stěžovatelé se nestali vlastníky zádveří ani zhotovením věci. Pokud by totiž vlastníky zádveří byli jako jeho zhotovitelé stěžovatelé, muselo by se současně jednat o samostatnou věc v právním slova smyslu. Pojem „stavba“ z hlediska občanskoprávního a z hlediska stavebního práva nelze zaměňovat. Stavebně právní předpisy chápou stavbu dynamicky, tj. již jako činnost směřující k uskutečnění stavebního díla. Naopak pro účely

občanského práva je pojem stavba nutno vykládat staticky, jako věc v právním smyslu, tedy jako výsledek určité stavební činnosti, který je způsobilý být předmětem občanskoprávních vztahů (srov. např. Švestka J. a kol.: Občanský zákoník I. Komentář, 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2009, s. 651 nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1911/2000, dostupný na [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)). Pokud by zde posuzované dřevěné zádveří mělo představovat samostatnou věc, muselo by být v první řadě způsobilé existovat jako věc ve smyslu § 118 odst. 1 občanského zákoníku, tedy, jak se vyjádřil Ústavní soud, muselo by být „vymežitelným kusem vnějšího světa“, který tvoří samostatnou věc.

Z dokumentů založených ve spise Nejvyšší správní soud ověřil, že prostor zádveří byl vytvořen z dřevěné konstrukce v šířce pavlače a do dřevěných stěn byly osázeny vchodové dveře a okno. Dřevěné zádveří tak představuje stavební úpravu, která zabírá část původně společných prostor pavlače a která nemůže sama o sobě existovat. Ze své podstaty tedy nemůže mít povahu samostatné věci, jež by byla způsobilá být předmětem občanskoprávních vztahů. Ke stejnému závěru dospěl v napadeném rozsudku i městský soud.

Stěžovatelé se nestali účastníky řízení ani ve smyslu ustanovení § 97 odst. 2 stavebního zákona. V případě nařízení odstranění stavby, které zahajuje stavební úřad z úřední povinnosti, je cílem řízení uvedení právního a skutečného stavu do souladu, a to buď nařízením odstranění nepovolené stavby, nebo vydáním dodatečného povolení stavby. Uživatelé jednotlivých bytů a nebytových prostor jsou účastníky takového řízení, pokud mohou být ve svých užívacích právech k pozemkům či stavbě opatřením stavebního úřadu dotčeni U povolení stavbu odstranit dle ustanovení § 88 odst. 4 stavebního zákona jde fakticky o schválení vůle vlastníka stavby takto učinit.

Právní vztahy mezi nájemcem bytu a pronajímatelem mají soukromoprávní povahu a upravují je zejména ustanovení zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), konkrétně jeho § 663 a následující. Mimo jiné jsou v těchto ustanoveních občanského zákoníku upraveny povinnosti pronajímatele při provádění stavebních úprav. Podle § 695 občanského zákoníku je pronajímatel oprávněn provádět stavební úpravy bytu a jiné podstatné změny v bytě pouze se souhlasem nájemce. Tento souhlas lze odeprít jen z vážných důvodů. Provádí-li pronajímatel takové úpravy na příkaz příslušného orgánu státní správy, je nájemce povinen jejich provedení umožnit; jinak odpovídá za škodu, která nesplněním této povinnosti vznikla. Ustanovení § 695 občanského zákoníku lze považovat za jedno z ustanovení jednoduchého práva, jimiž je realizováno právo na respektování obydlí zakotvené zejména v čl. 12 Listiny základních práv a svobod.

Z porovnání právní úpravy ve stavebním zákoně a v občanském zákoníku je zřejmé, že zákonodárce považuje vztah nájemce k předmětu nájmu [k bytu či domu, v němž se byt nachází, nejde-li o byt jako samostatný předmět právních vztahů upravených zejm. v zákoně č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů] za natolik zprostředkovaný osobou vlastníka těchto věcí, že necítil potřebu nájemce bytu jako

samostatný procesní subjekt zařadit do okruhu účastníků řízení o povolení odstranění stavby.

Právo nájemce na užívání pronajaté nemovitosti není (na rozdíl od vlastnického práva) absolutním právem působícím erga omnes, nýbrž relativním právem působícím výlučně ve vztahu mezi nájemcem a pronajímatelem. Soudní ochrana tohoto relativního práva je pak zajištěna možnostmi danými nájemci v rámci občanského řízení soudního domáhat se různými typy žalob ochrany svých práv vůči pronajímateli. Z hlediska právně historického je nutno poznamenat, že obdobná právní úprava i její výklad ve správním soudnictvím platily i za I. československé republiky [srov. k tomu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 1922 – Boh. A 1568/22 (14197/22) a rozhodnutí téhož soudu z 10. 2. 1927 – Boh. A 6305/27 (15222/26)]. K obdobným závěrům ostatně dospěl také rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí ze dne 17. února 2009, sp. zn. 2 As 25/2007, který k účastenství upraveném v § 59 stavebního zákona uvedl, že „*Účastníkem stavebního řízení byly kromě dalších osob uvedených v podle § 59 stavebního zákona především také „osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich ... a tato práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena.“ Ustanovení odstavce 4 pak vylučovalo z účastenství výslovně „nájemce bytů a nebytových prostor“.* Odstavec 4 je zřetelně předpisem speciálním, vylučujícím z okruhu účastníků přesně pojmenovaný okruh osob, vymezený právním pojmem („nájemce“). Uživatelé (nájemci bytu) tedy nemohli být v obecné rovině z titulu svého nájemního vztahu k bytu či nebytovým prostorům účastníky řízení o povolení odstranění stavby, neboť je zákon z účastenství v povolovacím řízení o odstranění stavby výslovně vyloučil.

Mimo výše uvedené je třeba zdůraznit, že stěžovatelé své užívací (nájemní právo) k jimi provedené stavební úpravě tj. dřevěnému zádveří neprokázali. Dle závěrů, ke kterým v civilním řízení dospěl Městský soud v Praze (viz dříve citované rozhodnutí ze dne 27. ř. 2003, č. j. 17 Co 239/2003 - 62) mohlo právo užívat byt před datem 1. 1. 1992 být podle § 154 odst. 1 občanského zákoníku v tehdejší znění založeno pouze dohodou o odevzdání a převzetí bytu uzavřenou na základě rozhodnutí o přidělení bytu, vydaném orgánem příslušným podle předpisů o hospodaření s byty, takovou dohodu stěžovatelé nepředložili, navíc prostor dřevěného zádveří není ani nikde jako součást bytu uveden a nebylo ani tvrzeno ani prokázáno, že došlo ke vzniku nové bytové jednotky provedením rekolaudace. Nejvyšší správní soud ze spisu ověřil, že v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby je naopak uvedeno, že dle kolaudovaného stavu se jedná o dva byty.

Stěžovatelé dále městskému soudu vytýkají, že z rozsudku nelze zjistit, zda v řízení byly provedeny jimi navrhované důkazy, a tím méně, jaké skutečnosti z nich vzal soud za prokázané a jak je hodnotil. Nejvyšší správní soud ověřil, že všechny listiny zahrnuté v seznamu důkazů uvedeném v žalobě jsou založeny ve spise a z odůvodnění rozsudku městského soudu, zejména z jeho rekapitulační části, je zřejmé, že se těmito listinami zabýval. Žádné skutečnosti relevantní pro posouzení předmětu sporu tj. otázky zda stěžovatelé byli či nebyli účastníky řízení o vydání povolení na odstranění dřevěného zádveří, nebyly městským soudem opomenuty.

K námitce vytýkající městskému soudu, že se řádně nezabýval žalobní námitkou, dle které v řízení před správními orgány obou stupňů nebyl brán zřetel ani na judikaturu



obecných soudů ani na judikaturu Ústavního soudu, jež je pro ně závazná, kasační soud uvádí, že uváděná judikatura byla v žalobě uvedena v souvislosti se zcela obecně formulovanou žalobní námitkou, směřující do nesprávné aplikace ustanovení § 14 správního řádu, v následujícím doslovném znění: „*I když vyhovujeme definici účastníků řízení podle této speciální právní úpravy (§ 97 stavebního zákona pozň. NSS) máme za to, že pro stanovení okruhu účastníků (při respektování našich práv) mělo být spíše užito obecného vymezení účastníků řízení plynoucí z tehdy účinného správního řádu. V tom jsme podporováni i judikaturou (rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. Pl. US 19/99, I. ÚS 600/99, I. ÚS 547/02, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 30 Ca 3/99.*“ Námitku směřující do porušení ustanovení § 14 správního řádu městský soud řádně vypořádal na stranách 7 a 8 napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud k této námitce dodává, že citované nálezy se na nyní projednávanou věc nevztahují. První z uvedených řeší otázku účastenství osob, jimž svědčí především vlastnická práva, tedy účastníky dle ustanovení § 97 odst. 1 stavebního zákona (vlastníky sousedících pozemků či staveb), další se účastenstvím dle stavebního zákona vůbec nezabývají.

Nejvyšší správní soud stejně tak nemůže přisvědčit ani námitce stěžovatelů, že správní orgán ignoroval žádost stěžovatelů o přiznání postavení účastníků řízení. Ze spisového materiálu kasační soud ověřil, že stěžovatelé dne 12. 4. 2002 žádali správní orgán o zaslání vyjádření souvisejícího se správním řízením o odstranění stavby, a to v za účelem urychlením soudního řízení, které stěžovatelé vyvolali. Současně požádali správní orgán o zaslání kopie žádosti o povolení odstranění stavby, podané spoluhlaviteli domu. Správní orgán dne 9. 5. 2002 stěžovatelům na tuto žádost odpověděl, že vzhledem ke skutečnosti, že nejsou účastníky řízení, jim nemůže poskytnout požadované materiály, pokud si je však vyžádá soud pro potřeby řízení, budou mu poskytnuty (viz č. l. 17 a 18 soudního spisu). Z uvedeného je zřejmé, že správní orgán se žádostí stěžovatelů zabýval, přičemž dospěl k závěru, že nejsou účastníky řízení, a proto jim požadované dokumenty v souladu s ustanovením § 23 správního řádu neposkytnul a nadále s nimi jako s účastníky řízení nejednal.

Ve vztahu k namítanému porušení čl. 12 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, kasační soud uvádí, že ke spornému zádrvěří nemají stěžovatelé žádná práva, ani právo vlastnické ani právo nájmu. Neprokázali, že společné prostory pavlače, které zabrali, jsou oprávněni užívat jako obydlí. Skutečnost, že veřejné právo nepřiznává stěžovatelům účastenství v řízení, kterým vlastník stavby žádá o povolení k jejímu odstranění, nemůže proto žádným způsobem porušovat jejich právo na nedotknutelnost obydlí. Dle ustálené judikatury Ústavního soudu navíc platí, že v případech, kdy skutečně dojde ke střetu dvou základních lidských práv zaručených Listinou základních práv a svobod, a to práva vlastnit majetek na straně jedné s právem na nedotknutelnost obydlí na straně druhé, je možné, je-li výkon tohoto práva v rozporu s dobrými mravy, omezit právo na nedotknutelnost obydlí.

Námítky stěžovatelů kasační soud považoval za nedůvodné a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. proto podanou kasační stížnost zamítnul. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelé, kteří neměli v tomto soudním řízení úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady vynaložené nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly. Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 20. května 2010

Mgr. Daniela Zemanová  
předsedkyně senátu