ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Ing. J. M.**, zastoupený Mgr. Ondřejem Duškem, advokátem se sídlem Karlovo nám. 671/24, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 9. 2013, čj. OÚPSŘ 249/2013-330-rozh., za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Město Doksy**, se sídlem Nám. Republiky 193, Doksy, zastoupena JUDr. Oldřichem Filipem, advokátem se sídlem Jiráskova 613, Česká Lípa, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 25. 8. 2014, čj. 59 A 99/2013 – 73,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku **4.114 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Ondřeje Duška, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 18. 7. 2012 podal žalobce u Městského úřadu Doksy, Stavební úřad a životní prostředí (dále jen „stavební úřad“) oznámení změny v užívání dočasné stavby prodejního stánku na pozemku p. č. 2515 ve Starých Splavech, k. ú. Doksy u Máchova jezera, na stavbu trvalou. Tento prodejní stánek byl v roce 1991 dodatečně povolen jako dočasná stavba s trváním dva roky, tj. do 21. 5. 1993. Vlastníkem pozemku pod stavbou je osoba zúčastněná na řízení, která s žalobcem uzavřela nájemní smlouvu, jež byla dne 28. 11. 2011 prodloužena na dobu neurčitou. Městský úřad shledal, že se změna v užívání stavby se dle § 127 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb.,

o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dotýká práv třetích osob, vyžaduje podrobnější posouzení jejích účinků na okolí a podléhá vydání rozhodnutí. Zahájil tedy správní řízení, ve kterém vydal dne 18. 10. 2012 rozhodnutí o povolení požadované změny v užívání stavby.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podala osoba zúčastněná na řízení odvolání z důvodu, že se změnou v užívání stavby nesouhlasí. Tomuto odvolání žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 1. 2013 vyhověl s argumentací, že žalobce byl povinen k žádosti o změnu v užívání stavby doložit také vlastnické právo nebo právo založené smlouvou k pozemku. Žalobce však takovým kvalifikovaným podkladem nedisponuje, neboť příslušnou nájemní smlouvu osoba zúčastněná na řízení jako pronajímatelka vypověděla písemností ze dne 27. 11. 2012, jež byla žalobci doručena dne 3. 12. 2012.

[3] Stavební úřad v novém rozhodnutí ze dne 31. 5. 2013, sp. zn. MUDO/2942/2013, žádost o změnu v užívání stavby zamítl, neboť žalobce na výzvu stavebního úřadu nepředložil doklad o vlastnickém právu k pozemku pod stavbou či platnou nájemní smlouvu uzavřenou s vlastníkem tohoto pozemku. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl.

II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu

[4] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, které krajský soud vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil. Žalovaný dle závěrů krajského soudu postupoval v rozporu s § 127 stavebního zákona, pokud kladné vyřízení žádosti žalobce o změnu užívání stavby prodejního stánku z dočasné na trvalou podmínil předložením dokladů ve smyslu § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, tj. souhlasem vlastníka pozemku pod stavbou, resp. soukromoprávním titulem svědčícím o vlastnickém či jiném věcném právu k pozemku či platné nájemní smlouvy.

[5] Krajský soud argumentoval tím, že § 127 odst. 1 stavebního zákona ukládá oznamovateli změny v užívání stavby doložit pouze doklad o vlastnickém právu ke stavbě, popřípadě souhlas vlastníka stavby. Tomu koresponduje i část B přílohy č. 6 vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, jež mezi přílohy tohoto oznámení nestanoví doklad o vlastnickém či jiném věcném právu k pozemku, případně platnou nájemní smlouvu k pozemku pod stavbou. Ani § 127 odst. 3 stavebního zákona neukládá stavebnímu úřadu výslovně, aby si pro rozhodování o určité změně užívání stavby vyžádal souhlas vlastníka pozemku pod stavbou, jíž se změna týká. Rovněž podle § 126 odst. 3 stavebního zákona, který stanoví zákonná kritéria pro posouzení změny v užívání stavby, není stavební úřad povolán k řešení soukromoprávních vztahů účastníků řízení. Stavební zákon nestanoví (s výjimkou případu, kdy je změna v užívání stavby podmíněna změnou stavby) přiměřené užití úpravy povolování staveb, včetně § 110 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Požadavky pro oznamovatele změny v užívání stavby tak nelze rozšiřovat nad zákonem vymezený rámec.

[6] Svůj závěr krajský soud podložil rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, čj. 7 As 26/2008 – 140, který se sice týká úpravy dle starého stavebního zákona (zákona č. 50/1976 Sb.), nicméně jeho závěry lze použít i na aktuální právní úpravu. Kasační soud zde konstatoval, že povolení změny v užívání stavby na cizím pozemku, není-li spojeno se změnou stavby, nemůže být podmíněno souhlasem vlastníka pozemku.

[7] Institut změny v užívání stavby má stavebnímu úřadu sloužit k posouzení dalšího užívání stavby ze „stavebních“ hledisek dle § 126 odst. 3 stavebního zákona, nikoliv k posouzení osudu

stavby z hledisek soukromoprávních, včetně posouzení, zda se již jedná o stavbu neoprávněnou. Uspořádání, resp. vypořádání vztahů mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby na něm stojící je zásadně věcí civilního soudnictví. Není proto namístě, aby stavební úřad při rozhodování o změně v užívání již stojící stavby prodejního stánku tyto soukromoprávní otázky řešil a podmiňoval své kladné rozhodnutí prokázáním soukromoprávního titulu k pozemku.

III. Argumenty kasační stížnosti žalovaného

[8] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení. Zároveň požádal o přiznání odkladného účinku své kasační stížnosti.

[9] Stěžovatel soudu vytkl netransparentnost rozhodování a nepředvídatelnost jeho rozhodnutí, které je zcela v rozporu s logikou celého právního řádu České republiky, jím chráněných hodnot a systematikou práva. Názor soudu je zjednodušeným pohledem na danou problematiku, jde o zúženou a mechanickou interpretaci práva, zcela odtrženou od základních principů interpretace práva. Napadený rozsudek vykazuje znaky neproporcionálního rozhodování, tj. zjevné nespravedlnosti rozhodování, a je proti smyslu právního předpisu. Stěžovatel upozornil na jednotu právního řádu ČR a na rozlišení soukromoprávní sféry života občanů (lidí) od veřejnoprávní sféry života společnosti. Ačkoliv lze i z nového občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.) dovozovat primárnost soukromoprávních vztahů v životě člověka a společnosti, není možné ve veřejnoprávní sféře přehlížet existující soukromoprávní souvislosti každého případu a jejich dopad do rozhodování v oblasti veřejného práva. Pokud dojde s poukazem na autonomii soukromoprávních vztahů k jejich objektivní zásadní ignoranci, jako v případě napadeného rozsudku, nutně to vede k tomu, že výsledné rozhodnutí objektivně nevyhovuje a nemůže vyhovovat základním zásadám uplatňování veřejné moci a je v rozporu se základním smyslem existence práva.

[10] Podstatné pro hodnocení věci bylo, že se jednalo o stavbu nepovolenou (předmětná stavba byla povolena jako dočasná stavba na dva roky), s jejímž dalším trváním již vlastník pozemku pod stavbou nesouhlasí. Délka trvání stavby byla zásadní a určující pro její povolení. Od této skutečnosti nelze při posouzení o dalším setrvání stavby na předmětném pozemku odhlédnout a je nutné se stavem odlišného vlastnictví stavby a pozemku v řízení o předmětné stavbě vypořádat. Soud však formalisticky vyšel z úvahy, že takový požadavek není uveden ve stavebním zákoně, ani v jeho prováděcí vyhlášce č. 526/2006 Sb. Evidentně jej zmátlo, že u žádosti o stavební povolení je uveden požadavek na doložení vlastnických práv, kdežto u změn v užívání staveb nikoliv, a nesprávně dovodil, že takový požadavek nemůže stavební úřad vznášet. Podle stěžovatele se ovšem soud dovolává slov stavebního zákona, která jdou proti jeho smyslu.

[11] Stěžovatel upozornil, že vlastnictví patří mezi základní práva a svobody, jedná se o absolutní právo, jež je každý povinen respektovat, což platí zejména pro orgány veřejné moci. Z tohoto pohledu by ve stavebním zákoně nemuselo být u žádosti o stavební povolení (§ 110 stavebního zákona) ani např. u žádosti o územní rozhodnutí [§ 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona] vůbec vyžadováno dokladování vlastnictví k pozemku. Je nesporně v souladu s uvažováním rozumného člověka (§ 4 odst. 1 občanského zákoníku) a s legitimním očekáváním každého vlastníka pozemku, že jeho vlastnictví k pozemku bude plně respektováno, již z povahy primárnosti soukromoprávních vztahů, z charakteristiky ČR jako právního státu deklarujícího

základní práva a svobody a jejich respekt, což platí především pro orgány veřejné moci. Jiný náhled na věc je zavádějící. Skutečnosti, že žalobce nemá potřebné právo majetkové povahy k pozemku, na němž je stavba umístěna, nelze nahradit dokladem o tom, že teprve probíhá občanskoprávní řízení o zřízení věcného břemene pro stavbu za účelem jejího ponechání na pozemku. Žalobce ani nepodal návrh na předběžné opatření.

[12] Ustanovení § 14 odst. 2 vyhlášky č. 526/2006 Sb. uvádí, že v povolení změny v užívání stavby stavební úřad podmínkami zajistí mimo jiné ochranu práv a oprávněných zájmů účastníků řízení. Příloha 6 této vyhlášky (formulář oznámení změny v užívání stavby) v bodě V. vyžaduje vyplnění položky „Vlastnická práva k zastavěnému stavebnímu pozemku“, z čehož plyne, že i problematika posuzování poměrů k pozemku je nedílnou součástí posuzování změny v užívání stavby, protože jde logicky i o změnu v užívání pozemku.

[13] Podle stěžovatele se jednalo o ochranu vlastnictví vlastníka pozemku. Žalobce však žádné právo k pozemku nepředložil, a proto vyřízení jeho žádosti nemohlo skončit jinak než negativním výrokem. Žalobce měl stavbu na pozemku bez potřebného veřejnoprávního povolení cca 20 let a zcela ignoroval, že celá léta nemá podle práva odpovídající právní titul pro další setrvání stavby na pozemku jiného vlastníka. Pouze s odkazem na to, že se již soudí, se domáhal veřejnoprávního oprávnění v podobě povolení změny v užívání stavby, spočívající v její legalizaci vydáním povolení k jejímu dalšímu setrvání na pozemku jiného vlastníka. Takový postup je obcházením zákona, hrubým nerespektováním primární povahy soukromého práva jako základu společenských vztahů a vědomým popíráním obsahu a smyslu vlastnictví jako takového.

IV. Vyjádření žalobce a osoby zúčastněné na řízení ke kasační stížnosti

[14] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti s odkazem na soudem uváděný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 26/2008 – 140 připomněl, že požadavky vyplývající přímo ze zákona nelze rozšiřovat nad zákonný rámec. Povolení změny v užívání pozemku, není-li spojeno se změnou stavby, nemůže být podmíněno souhlasem vlastníka pozemku. Rozšiřující výklad stavebního zákona by byl v rozporu s čl. 2 odst. 2 a 3 a s čl. 4 Listiny.

[15] Podle žalobce nebyl vlastník pozemku (osoba zúčastněná na řízení) ponechán bez ochrany. Svá práva v tomto řízení ovšem nevyužil. Žalobce navíc stavebnímu úřadu vyhověl, byť mu to zákon neukládá, a prokázal právo užívat pozemek platnou nájemní smlouvou na dobu neurčitou. Osoba zúčastněná na řízení se změnou užívání stavby souhlasila, opačné stanovisko stavebnímu úřadu nesdělila. Nájemní smlouvu vypověděla žalobci až poté, kdy stavební úřad změnu v užívání stavby povolil. Uplatnila tak až v odvolání nové důkazy a skutečnosti, ačkoliv je mohla uplatnit dříve. Žalovaný veškeré námitky v tomto směru uplatněné v navazujících řízeních ignoroval. Je nepřípustné, aby pochybení osoby zúčastněné na řízení správní orgány posléze samy napravovaly tím, že druhému účastníku uloží povinnost v rozporu se zákonem.

[16] Žalobce ve svém vyjádření přisvědčil závěrům krajského soudu a zdůraznil, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu nemá vlastník pozemku možnost změnu v užívání stavby zablokovat svým nesouhlasem. Civilní řízení o úpravě vztahů mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení stále probíhá. Civilní soud přitom může rozhodnout i tak, že je stavba oprávněná a trvalá bez ohledu na její posouzení dle správního práva. Ani z podzákonných předpisů, na něž stěžovatel odkazoval, neplyne žádné výslovné zmocnění správním orgánům žádat o souhlas vlastníka pozemku nebo povinnost vlastníka stavby takový souhlas předložit.

[17] Nedůvodná je dle žalobce výtka, že stavba byla bez veřejnoprávního povolení 20 let. O této skutečnosti se žalobce dozvěděl až v roce 2012 a začal ji řešit právě podáním žádosti o změnu v užívání stavby. Pokud navíc správní orgány po dobu 20 let nezahájily řízení o odstranění stavby, ač jim to zákon ukládá, jde o pochybení správních orgánů, jež nelze přičítat k tíži žalobce. Pokud samy správní orgány o dočasnosti stavby nevěděly, nemohou to vyčítat žalobci. Bezdůvodné jsou také argumenty týkající se obcházení zákona, hrubého nerespektování soukromého práva a vědomého popírání vlastnictví. V souvislosti s vytýkaným formalismem přístupu krajského soudu žalobce poukazuje na čistě formální rozhodnutí o dočasnosti stavby na dva roky, pokud tato stavba trvá již nejméně 30 let (a patrně více než 50 let).

[18] Vzhledem k uvedenému žalobce považoval kasační stížnost za nedůvodnou a navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl.

[19] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření konstatovala, že se plně ztotožňuje s obsahem kasační stížnosti i s návrhem na zrušení napadeného rozsudku krajského soudu. Navíc uvedla, že doposud nepravomocným rozsudkem Okresního soudu v České Lípě byla zamítnuta žaloba, kterou se žalobce domáhal určení existence věcného břemene, jemuž odpovídá právo mít stavbu kiosku na dotčeném pozemku, *in eventum*, že se ve prospěch vlastníka kiosku zřizuje k označenému pozemku věcné břemeno.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou a je tedy přípustná.

[21] Návrhem na přiznání odkladného účinku se Nejvyšší správní soud nezabýval, protože rozhodl bez odkladu o samotné kasační stížnosti, a otázka odkladného účinku se tak stala bezpředmětnou.

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Podstatou sporu je v posuzovaném případě otázka, zda mohl stavební úřad v rámci řízení o změně v užívání stavby dle § 127 odst. 3 stavebního zákona posuzovat námitku soukromoprávní povahy týkající se souhlasu vlastníka pozemku pod stavbou s požadovanou změnou v užívání stavby. S tím úzce souvisí posouzení, jestli mohl stavební úřad po vlastníkovi stavby (oznamovateli změny v užívání stavby), který je odlišný od vlastníka pozemku pod stavbou, požadovat doklad o právu (soukromoprávní titul) k tomuto pozemku. Pro zodpovězení této otázky považuje Nejvyšší správní soud za vhodné nejprve shrnout právní úpravu institutu změny v užívání stavby ve stavebním zákoně v rozhodném znění, tj. ve znění účinném do 31. 12. 2012.

[24] Ustanovení § 126 odst. 1 stavebního zákona upravuje povinnost užívat stavbu pouze k povolenému účelu (tj. účelu vymezenému v „*kolaudačním rozhodnutí, v ohlášení stavby, ve veřejnoprávní smlouvě, v certifikátu autorizovaného inspektora, ve stavebním povolení, v oznámení o užívání stavby nebo v kolaudačním souhlasu*“). Případnou změnu v užívání stavby k jinému než stanovenému účelu může vlastník stavby projednat se stavebním úřadem. Tato změna tak v zásadě vyžaduje souhlas stavebního úřadu. Pokud je ovšem změna v užívání stavby podmíněna změnou dokončené stavby, jež vyžaduje ohlášení nebo stavební povolení, proběhne nejprve fáze

standardního ohlašovacího nebo povolovacího procesu a poté následuje fáze oznámení o užívání stavby nebo vydání kolaudačního souhlasu (§ 126 odst. 4 stavebního zákona).

[25] Podle § 126 odst. 3 stavebního zákona musí být změna v užívání stavby „*v souladu se záměry územního plánování, s veřejnými zájmy chráněnými tímto zákonem a se zvláštními právními předpisy*“. Toto ustanovení tedy upravuje, z jakých hledisek má stavební úřad změnu v užívání stavby posuzovat, resp. jaké jsou důvody pro zákaz provedení požadované změny. Změna v užívání stavby musí být zejména v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací a s vydanými územními rozhodnutími. Jako chráněné veřejné zájmy uvádí § 132 odst. 3 stavebního zákona, aby:
„*a) stavba byla prováděna v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu,*
b) stavba byla užívána jen k povolenému účelu,
c) stavba neohrožovala život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí, zájmy státní památkové péče, archeologické nálezy a sousední stavby, popřípadě nezpůsobovala jiné škody či ztráty,
d) se při výstavbě a užívání stavby a stavebního pozemku předcházelo důsledkům živelních pohrom nebo náhlých havárií, čelilo jejich účinkům nebo aby se nebezpečí takových účinků snížilo,
e) byly odstraněny stavebně bezpečnostní, požární, hygienické, zdravotní nebo provozní závady na stavbě anebo na stavebním pozemku, včetně překážek bezbariérového užívání stavby“.

[26] Při posuzování souladu změny s uvedenými veřejnými zájmy a se zvláštními předpisy [kterými jsou např. zákon 254/2001 Sb., o vodách a změně některých předpisů (vodní zákon), zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, apod.] vychází stavební úřad zejména ze závazných stanovisek dotčených orgánů.

[27] Stavební úřad také zkoumá, jestli bude mít realizace změny v užívání stavby dopady do území, konkrétně, zda bude mít vliv na životní prostředí nebo zda bude klást nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. V případě zjištění těchto vlivů a nároků bude nezbytné záměr projednat v územním řízení, jehož výsledkem bude rozhodnutí o změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území (§ 81 stavebního zákona) (srov. obdobně Machačková, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 630).

[28] V případech, kdy se změnou v užívání stavby není spojena také změna samotné stavby, se postupuje dle § 127 stavebního zákona, který v odst. 1 specifikuje oznámení změny v užívání stavby a přílohy, jež je k němu nutno přiložit. Jedná se o doklad o vlastnickém právu ke stavbě, pokud nemůže stavební úřad existenci takového práva ověřit v katastru nemovitostí, popřípadě souhlas vlastníka stavby se změnou v užívání, a závazná stanoviska dotčených orgánů vyžadovaná zvláštními právními předpisy. Z dikce zákona tak jednoznačně vyplývá, že k oznámení změny v užívání stavy není vyžadováno přiložení dokladu o právu k zastavěnému pozemku.

[29] Oznámení se podává na formuláři, jehož náležitosti vymezuje příloha č. 6 prováděcí vyhlášky č. 526/2006 Sb., která také ve své části B konkretizuje přílohy oznámení. Tato příloha sice v bodě V. obsahuje – jak upozorňuje stěžovatel - v předepsaném formuláři kolonku „Vlastnické právo k zastavěnému pozemku“ (konkrétně jde o vyplnění údaje, zda je vlastník pozemku shodný s vlastníkem stavby nebo jde o jinou fyzickou či právnickou osobu), jako přílohu ovšem neuvádí doklad o vlastnickém právu, resp. o jiném právu k zastavěnému pozemku. Takový požadavek by navíc byl nad rámec povinností stanovených zákonem.

[30] V reakci na oznámení změny v užívání stavby stavební úřad v souladu s § 127 odst. 2 stavebního zákona ve lhůtě třiceti dnů buď oznamovateli zašle souhlas se zamýšlenou změnou,

nebo ve stejné lhůtě rozhodnutím změnu v užívání stavby zakáže. Pokud v uvedené lhůtě žádný z úkonů neučiní, má se zato, že se změnou souhlasí. Ve složitějších případech, kdy se změna v užívání stavby dotýká práv třetích osob nebo vyžaduje podrobnější posouzení jejích účinků na okolí, stavební úřad dle § 127 odst. 3 stavebního zákona zahájí řízení o změně v užívání stavby. Jedná se o specifické řízení, pro které zákon nestanoví přiměřené použití ustanovení o jiných řízeních dle stavebního zákona, jako např. v případě změny v užívání stavby, jež je podmíněna změnou dokončené stavby (§ 126 odst. 4 stavebního zákona). Na toto řízení je třeba aplikovat obecná ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Stavební úřad v takovém případě v souladu s § 127 odst. 3 stavebního řádu „*do 30 dnů od oznámení změny písemně vyrozumí osobu, která ji oznámila, že změna podléhá rozhodnutí a zároveň určí podklady nezbytné pro řízení. Dnem jejich předložení je zahájeno řízení o změně v užívání stavby.*“ V rozhodnutí o změně v užívání stavby stavební úřad dle § 14 odst. 2 vyhlášky č. 526/2006 Sb. stanoví podmínky pro nový účel užívání stavby, kterými se zajistí ochrana veřejných zájmů, práv a oprávněných zájmů účastníků řízení a bezbariérové užívání stavby, pokud je právním předpisem vyžadováno.

[31] Účelem řízení o změně v užívání stavby dle § 127 odst. 3 stavebního zákona je tedy nepochybně umožnit stavebnímu úřadu podrobnější prozkoumání dopadů navrhované změny v užívání stavby. Přitom je však nutné mít na paměti, že stavební úřad (a to jak v případě vydání souhlasu, tak v rámci řízení dle § 127 odst. 3 stavebního zákona) zkoumá změnu v užívání stavby a její dopady pouze z hlediska jejího souladu se záměry územního plánování, ochrany veřejných zájmů a jejího souladu se zvláštními předpisy (§ 126 odst. 3 stavebního zákona). Posuzovanou změnu tak lze zakázat pouze tehdy, pokud neodpovídá uvedeným požadavkům. Ze zákona naopak nelze vyvodit, že by stavební úřad byl oprávněn řešit také soukromoprávní dopady změny v užívání stavby, tedy například zásah změny v užívání stavby do vlastnických práv jiných osob. Jinými slovy úprava změny v užívání stavby ve stavebním zákoně nedává stavebnímu úřadu prostor zabývat se otázkou soukromoprávního titulu k pozemku, na němž se stavba nachází, nebo postojem vlastníka tohoto pozemku k posuzované změně. V této souvislosti lze poznamenat, že vlastnické právo k pozemku je chráněno ve stavebním řízení, kdy musí stavebník doložit i právo k pozemku pod stavbou (§ 110 odst. 2 stavebního zákona). Pokud však jde o změnu v užívání již povolené stavby, stavební zákon vlastnické či jiné právo k pozemku neřeší.

[32] Nadto podle kasačního soudu i specifika projednávaného případu ukazují problematičnost řešení soukromoprávních vztahů k pozemku pod stavbou v řízení o změně v užívání stavby. Žalobce totiž v době oznámení změny v užívání stavby disponoval soukromoprávním titulem k pozemku – platnou nájemní smlouvou na dobu neurčitou uzavřenou s osobou zúčastněnou na řízení. Tuto smlouvu osoba zúčastněná na řízení vypověděla až po vydání a oznámení prvního rozhodnutí stavebního úřadu, kterým byla povolena změna v užívání předmětné stavby. Neexistenci soukromoprávního titulu tak namítla až v odvolání proti původnímu rozhodnutí stavebního úřadu.

[33] Lze tedy shrnout, že stavební zákon ani prováděcí vyhláška č. 526/2006 Sb. pro účely řízení o změně v užívání stavby doklad svědčící o právu k zastavěnému pozemku nevyžadují (viz výše body [28] a [29]). V této souvislosti je dle Nevyššího správního soudu namístě vzít v úvahu také úpravu obsaženou ve správním řádu, dle kterého je řízení o změně užívání stavby vedeno. Podle § 6 odst. 2 správního řádu „[s]*právní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis.*“ Je tedy zřejmé, že po účastníkovi řízení nelze obecně požadovat předkládání podkladů, které nevyžaduje konkrétní právní předpis, a jejichž předložení by účastníka zbytečně zatěžovalo.

[34] Na druhou stranu je ovšem nutno vzít v potaz, že podle § 127 odst. 3 stavebního zákona může stavební úřad určit podklady nezbytné pro řízení o změně v užívání stavby. Zákon tedy umožňuje požadovat po oznamovateli změny i další podklady nad rámec zákonem stanovených, které stavební úřad potřebuje k podrobnějšímu posouzení vlivu změny v užívání stavby. Dle názoru Nejvyššího správního soudu je proto třeba připustit, že si stavební úřad může vyžádat i podklady neuvedené v § 127 odst. 1 stavebního zákona, ovšem za předpokladu naplnění kritéria nezbytnosti tohoto podkladu pro řízení.

[35] V posuzovaném případě se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že vyžádání právního titulu žalobce k zastavěnému pozemku (případně souhlas vlastníka pozemku s oznamovanou změnou) nebyl namístě. Nejenže tento podklad není v zákoně pro příslušné řízení výslovně stanoven, ale vzhledem k předmětu posuzování stavebního úřadu jej nelze považovat ani za podklad nezbytný pro toto řízení. Je totiž zřejmé, že doklad o právním titulu k zastavěnému pozemku není relevantní pro posouzení změny v užívání stavby z veřejnoprávního hlediska (tedy z hlediska jejího souladu se záměry územního plánování a veřejnými zájmy chráněnými stavebním zákonem a jinými předpisy – viz § 126 odst. 3 stavebního zákona), ke kterému je stavební úřad oprávněn.

[36] S nářky stěžovatele se lze ztotožnit pouze do té míry, že změna dočasné stavby na stavbu trvalou se dotýká práv vlastníka pozemku intenzivněji nežli změna spočívající např. ve způsobu provozu stavby (resp. v případech, kdy stavba stále stojí a její účinky navenek jsou v podstatě stejné jako před změnou v užívání). V případě posuzování změny dočasné stavby na stavbu trvalou se totiž *de facto* rozhoduje o tom, zda se bude stavba na pozemku i nadále nacházet či nikoliv. Vzhledem k charakteru takové změny by se mohlo zdát jako vhodnější tuto změnu řešit v rámci řízení o povolení stavby, které by bylo patrně přiléhavější než postup stanovený pro změnu v užívání stavby. Stavební zákon ovšem zcela jednoznačně považuje změnu dočasné stavby na stavbu trvalou za typ změny v užívání stavby dle § 126 stavebního zákona (viz § 129 odst. 5 stavebního zákona), a proto není pochyb o tom, že i v případě posuzování této změny musí stavební úřad postupovat dle ustanovení § 126 a § 127 stavebního zákona. Nepřipadá tak v úvahu přiměřená aplikace ustanovení upravujících stavební řízení, neboť tu pro tyto případy zákon nepřipouští.

[37] Stěžovatel ve své kasační stížnosti argumentoval zejména tím, že vlastnické právo k pozemku je absolutním právem, které musí všichni – a zejména orgány veřejné moci - respektovat. Značnou důležitost přikládal také tomu, že se jednalo o stavbu nepovolenou, s jejíž další existencí vlastník zastavěného pozemku nesouhlasí. Podle stěžovatele by bylo proti smyslu stavebního zákona i v rozporu s logikou celého právního řádu ČR, pokud by stavební úřad požadovanou změnu v užívání stavby povolil, aniž by žalobce doložil souhlas vlastníka pozemku se změnou v užívání stavby nebo příslušný soukromoprávní titul ve vztahu k tomuto pozemku (platnou nájemní smlouvu).

[38] Kasační soud se nejprve zabýval námitkou spočívající v ochraně vlastnického práva osoby zúčastněné na řízení, coby vlastníka zastavěného pozemku. V této souvislosti připomíná, že právní úprava účinná v době vydání správního rozhodnutí neobsahovala zásadu *superficies colo cedit*, a umožňovala tak rozdílné vlastnictví pozemku a stavby na tomto pozemku umístěné. Toto pravidlo sice do právního řádu s účinností od 1. 1. 2014 opět zavedl zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník [§ 506 uvádí: „*Součástí pozemku je prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení (dále jen „stavba“) s výjimkou staveb dočasných, včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech*“], ovšem nyní projednávaného případu se tato změna nedotkne, neboť se jednak jedná o stavbu dočasnou a dále přechodná ustanovení nového občanského zákoníku stanovují, že pokud byla stavba spojená se zemí pevným základem dle dosavadních

právních předpisů součástí pozemku, na němž je zřízena, a je ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona ve vlastnictví osoby odlišné od vlastníka pozemku, dnem nabytí účinnosti nového občanského zákoníku se nestává součástí pozemku a je nemovitou věcí (viz § 3055 občanského zákoníku).

[39] Není proto důvodu, proč upřednostňovat vlastnické právo k pozemku před vlastnickým právem ke stavbě, jak činí stěžovatel. Kasační soud uvedl již rozsudku čj. 7 As 26/2008 – 140 citovaném krajským soudem, že obě formy vlastnictví – vlastnictví pozemku i vlastnictví stavby - jsou rovnocenné a mělo by se jim dostat stejné míry ochrany v souladu s čl. 11 odst. 1 Listiny. Nelze tak vycházet z úvahy stěžovatele, že vlastník pozemku, na němž je umístěna stavba jiného vlastníka, disponuje vyšší mírou právní ochrany než vlastník stavby, který by se tak musel podřídit vlastnickému právu k pozemku. Argumentace stěžovatele spočívající v prioritě ochrany vlastnického práva k pozemku proto není důvodná.

[40] Stěžovatel dále zdůrazňoval, že posuzovaná stavba prodejního stánku je stavbou nepovolenou, neboť byla schválena jako stavba dočasná s dobou trvání na dva roky a od roku 1993 tak existuje bez příslušného stavebního povolení. Nejvyšší správní soud samozřejmě také nepovažuje existenci nepovolené stavby za žádoucí, nicméně tento stav je třeba vytknout zejména příslušnému stavebnímu úřadu, kterému dle § 129 odst. 5 stavebního zákona [resp. dle předchozí právní úpravy, tj. § 88 odst. 1 písm. d) zákona č. 50/1976 Sb., zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen „stavební zákon z roku 1976“)] přísluší nařídit odstranění dočasné stavby, u níž uplynula stanovená doba jejího trvání. Je tedy otázkou, proč stavební úřad již dříve takové řízení nezahájil a nenapravil tak protiprávní stav. V rámci řízení o změně v užívání stavby (které stavební zákon umožňuje vést i v případě staveb nepovolených – viz § 129 odst. 5 stavebního zákona) již není rozhodné, že stavba existuje bez příslušného povolení. V tomto řízení stavební úřad pouze posuzuje navrhovanou změnu stavby, její dopady a podmínky pro její povolení dle § 126 a 127 stavebního zákona. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje jednání žalobce, který požádal o změnu v užívání stavby, za hrubé obcházení zákona, jak se domnívá stěžovatel.

[41] V této souvislosti uvádí trefně žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, že je nutné rozlišovat stavbu nepovolenou a stavbu neoprávněnou. Nepovolenou je stavba bez příslušného veřejnoprávního povolení, zatímco neoprávněnou je stavba, kterou někdo postavil na cizím pozemku, aniž by měl soukromoprávně zajištěno na tomto pozemku stavět. Stavba tak může být vzhledem k majiteli pozemku neoprávněná i tehdy, pokud na ni bylo vydáno stavební povolení (viz Barešová, E.; Baudyš, P. *Zákon o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem*, 4. vyd., Praha 2007, s. 442). Na druhou stranu i nepovolená stavba může být oprávněná. Jde tedy o případ, kdy se soukromé právo uplatňuje nezávisle na právu veřejném, neboť civilní soud zde může rozhodnout o „neoprávněnosti“ stavby zcela nezávisle na skutečnosti, zda má tato stavba veřejnoprávní povolení.

[42] Své soukromoprávní nároky tedy mohla osoba zúčastněná na řízení uplatnit vůči žalobci v rámci civilního soudnictví, nikoliv v řízení u stavebního úřadu o změně v užívání stavby, kde stavební zákon nedává pro jejich posuzování prostor. Není možné připustit, aby absence práva k pozemku zcela znemožnila vlastníku stavby provedení jakékoliv změny v užívání stavby.

[43] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud shrnuje, že krajský soud dospěl ke správnému závěru, že v řízení o změně v užívání stavby nemusí vlastník stavby dokládat soukromoprávní titul k pozemku pod stavbou. Toto rozhodnutí odpovídá smyslu stavebního zákona a nejedná se neproporcionální rozhodování, jež by bylo v rozporu s logikou celého právního řádu.

[44] Nejvyšší správní soud neshledal, že by krajský soud rozhodl v rozporu s podklady řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Tuto kasační námitku ostatně stěžovatel nijak nespecifikoval. Stejně tak namítanou nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatečnosti důvodů napadeného rozsudku stěžovatel blíže nekonkretizoval, a ani Nejvyšší správní soud, který tento nedostatek zkoumá z úřední povinnosti, nepřezkoumatelnost rozsudku nehledal.

VI. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[45] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační námitky stěžovatele nejsou důvodné. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl.

[46] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalovaný jako stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[47] Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu náleží náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti. Soud přiznal žalobci náhradu nákladů za jeden úkon právní služby ve výši 3.100 Kč [(§ 9 odst. 4 vyhlášky 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] sestávající z vypracování vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. K této částce je dále přičtena částka hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona o dani z přidané hodnoty. Celkově tedy bude k rukám advokáta Mgr. Ondřeje Duška vyplacena náhrada nákladů řízení ve výši 4.114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[48] Osoba zúčastněná na řízení má dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však nebyly osobě zúčastněné na řízení uloženy žádné povinnosti, a proto soud rozhodl, že nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 8. října 2014

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu