



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Českých Budějovicích rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Hájka, Ph.D., a soudců Mgr. Heleny Nutilové a Mgr. et Mgr. Bc. Petra Jířka, ve věci

žalobce: **V. M.**, narozený dne
bytem
zastoupeného advokátem JUDr. Ing. Miroslavem Noskem
se sídlem Havlíčkova 690/11, 390 02 Tábor

proti
žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**
sídlem U Zimního stadionu 1952/2, 370 76 České Budějovice

za účasti: **I) Ing. R. J.**, narozená dne
bytem
zastoupené advokátkou Mgr. Kateřinou Pščolkovou
se sídlem Revoluční 1003/3, 110 00 Praha 1

II) M. F., narozený dne
bytem
zastoupeného advokátem Mgr. Radovanem Hrubým
se sídlem Revoluční 1003/3, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 8. 2020, sp. zn. OREG/55985/2020/joch,
čj. KUJCK 86850/2020,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Dne 11. 7. 2017 obdržel Městský úřad Tábor (dále jen „stavební úřad“) podnět osoby zúčastněné na řízení I) k prověření souladu realizovaných stavebních úprav nazvané „*Stavební úpravy vedoucí ke změně v užívání části stavby na služební byt*“ na pozemcích parc. č. st. x, x, x a x v katastrálním území X (dále jen „předmětná stavba“) se stavebním zákonem. Po prošetření skutečností uvedených v podnětu stavební úřad oznámil podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“), zahájení řízení o odstranění předmětné stavby.
2. Pro přehlednost krajský soud přikládá výřez z katastrální mapy, na němž se nachází předmětná stavba (vymezena modře). Z výřezu je zřejmé, že stavba prochází přes čtyři pozemky, přičemž tyto jsou ve vlastnictví čtyř různých fyzických osob, odlišných od žalobce. Vlastníkem pozemku parc. č. x je osoba zúčastněná na řízení II) a vlastníkem pozemku parc. č. x je osoba zúčastněná na řízení I).
[obrázek anonymizován]
3. Na základě žádosti žalobce ze dne 6. 9. 2017 zahájil stavební úřad řízení o žádosti o dodatečné povolení předmětné stavby a řízení o odstranění nepovolených stavebních úprav usnesením ze dne 10. 10. 2017 přerušil. Ve stejný den stavební úřad žalobce vyzval k odstranění nedostatků podané žádosti, a to do 31. 3. 2018.
4. Stavební úřad dne 4. 12. 2019 vyzval žalobce, aby nejpozději do 31. 1. 2020 předložil souhlas vlastníků pozemků (2 ze 4 vlastníků jsou osobami zúčastněnými na řízení), na nichž se stavba nachází nebo aby předložil nájemní smlouvu uzavřenou s vlastníky výše uvedených pozemků.
5. Stavební úřad řízení usnesením ze dne 13. 2. 2020, sp. zn. S-META 45070/2017/AVav, čj. METAB 8676/2020/SÚ/AVav, z důvodu nedoložení požadovaných listin zastavil.
6. Odvolání žalobce proti rozhodnutí stavebního úřadu žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím zamítl a toto rozhodnutí potvrdil.

II. Shrnutí žaloby

7. Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce dne 8. 10. 2020 žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích.
8. Žalobce předně shrnul dosavadní průběh správního řízení a připomněl zákonnou úpravu řízení o dodatečném povolení stavby včetně souvisejícího § 110 odst. 2 stavebního zákona. Dle názoru žalobce je smyslem tohoto ustanovení ověření, zda má stavebník vlastnické či jiné právo k nemovitostem, na nichž provádí stavební úpravy. V nyní posuzovaném případě je žalobce stavebníkem a současně i vylučným vlastníkem předmětné stavby.
9. Správnímu orgánu dle žalobce nepřísluší zkoumat vztahy, které mají mezi sebou žalobce a vlastníci jednotlivých pozemků. K uvedenému žalobce odkázal na jazykový výklad § 110

odst. 2 stavebního zákona. Uvedl, že část ustanovení, která stanoví, že stavebník musí předložit doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo jiné právo k pozemku nebo stavbě, dle něj jasně stanovuje povinnost předložit předmětné doklady buďto k pozemku, má-li se nová stavba stavět na tomto pozemku nebo je-li stavba jeho součástí, anebo ke stavbě, není-li tato stavba součástí pozemku (jako je tomu v nyní posuzovaném případě). Zákonem stanovenou povinnost žalobce dle svého názoru splnil doložením požadovaného dokladu, a to prokázáním vlastnictví k předmětné stavbě. V případě možného dvojího výkladu je pak nutno volit tu variantu, která je pro žalobce coby osobu podrobenou veřejné moci příznivější.

10. Pro úplnost žalobce dodal, že mezi stavebníkem a vlastníky pozemků, na nichž se stavba nachází, vždy existuje nějaký soukromoprávní vztah (věcné břemeno, nájemní smlouva nebo smlouva o výpůjčce). Existenci některého z uvedených vztahů zkoumal již příslušný stavební úřad, který vydával stavební povolení k výstavbě předmětné stavby. I kdyby zde existence soukromoprávního vztahu nebyla, došlo by v průběhu let na základě nerušeného užívání k řádnému či mimořádnému vydržení takového práva.
11. O skutečnosti, že je předmětná stavba na pozemku jiného vlastníka postavena na základě řádného právního důvodu, ujistil žalobce předchozí vlastník stavby pan M. H., od něhož žalobce předmětnou stavbu v roce 2015 koupil. Žalobce nadto platí osobě zúčastněné na řízení I) za užívání jejího pozemku nájemné ve výši 2 850 Kč ročně, tj. ve výši, kterou určil Okresní soud v Táboře rozsudkem ze dne 19. 6. 2019, čj. 24 C 190/2018-148. Je tak zřejmé, že mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení existuje nájemní smlouva.
12. Za důkazy k uváděným skutečnostem žalobce označil rozhodnutí správních orgánů a informace o předmětné stavbě na listu vlastnictví č. x pro katastrální území x.
13. Žalobce navrhl, aby krajský soud žalobou napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil.

III. Shrnutí vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

14. Žalovaný ve svém vyjádření předně vysvětlil režim dodatečného povolení stavby a režim řízení o odstranění stavby včetně jejich zákonné úpravy.
15. K žalobcem namítanému možnému dvojímu výkladu § 110 odst. 2 stavebního zákona žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, čj. 7 As 12/2004-47, č. 1135/2007 Sb. NSS, dle kterého platí, že stavebník, hodlá-li provést změnu stavby stojící na cizím pozemku, kterou se nemění její půdorysné ohraničení, tj. nástavbu nebo přestavbu, musí prokázat podle § 58 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) – dále jen „stavební zákon z roku 1976“ – právo, které jej opravňuje provést změnu stavby, a to nejen ke stavbě, ale i k pozemku, na němž tato stavba stojí.
16. Žalobce se dle žalovaného mylí, pokud se domnívá, že je možný dvojí výklad uvedeného zákonného ustanovení, neboť dle z dikce zákona vyplývá, že stavebník je povinen prokázat právo provést změnu stavby, a to i k pozemku, na němž se stavba nachází. Žalovaný dodal, že uvedeným právem by mohl být i souhlas vyjádřený vlastníkem pozemku. Samotná (eventuální) existence nájemního vztahu mezi žalobcem (jako vlastníkem stavby) a vlastníkem pozemku, nezakládá automaticky právo provést změnu stavby.
17. Žalovaný navrhl, aby krajský soud žalobu zamítl.
18. Osoba zúčastněná na řízení I) se ve svém vyjádření ztotožnila s žalovaným a uvedla, že stavebník je povinen prokázat právo, jež jej opravňuje provést změnu stavby, a to nejen ke stavbě, ale i k pozemku na němž stavba stojí. Dodala, že nesporným zájmem zákonodárce

ještě před návratem tradiční zásady *superficies solo cedit* do našeho právního řádu, byla v tomto případě vyvážená ochrana práv obou stran stavebního řízení, tedy rozdílných vlastníků stavby a pozemku. Bylo by naprosto absurdní, pokud by vlastník stavby mohl bez ohledu na vlastníka pozemku realizovat na této stavbě jakoukoliv stavební činnost a nemusel přitom brát zřetel na práva vlastníka pozemku a aby vlastník pozemku musel akceptovat proti své vůli omezení svých práv. K uvedenému osoba zúčastněná na řízení I) odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, čj. 5 As 11/2008-76, č. 2611/2012 Sb. NSS.

19. K žalobcovu tvrzení, dle kterého „je tedy nepochybné, že mezi žalobcem jako vlastníkem stavby a paní Ing. R. J. jako vlastníkem pozemku, na kterém stavba stojí, existuje nájemní smlouva“, osoba zúčastněná na řízení I) uvedla, že toto tvrzení považuje za čistě vykonstruované a účelové a odmítla jej. Mezi osobou zúčastněnou na řízení I) a žalobcem totiž nikdy žádný právní titul k užívání pozemku neexistoval a vzhledem ke způsobu, jakým žalobce v nyní posuzované věci jedná, mezi nimi ani žádný právní titul existovat nebude.
20. K žalobcem uváděnému rozsudku Okresního soudu v Táboře osoba zúčastněná na řízení I) dodala, že tento okresní soud vydal v rámci řízení, jehož meritem bylo vydání bezdůvodného obohacení za užívání jejího pozemku bez právního titulu. Nejedná se tak o pravidelně hrazené nájemné, jak se snaží žalobce vsugerovat, nýbrž jde o náhradu, kterou musí žalobce vynakládat za využití jejího pozemku bez právního titulu. Uvedené nemůže zakládat nájemní vztah mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení I).
21. Osoba zúčastněná I) na řízení ve shodě s žalovaným navrhla, aby krajský soud žalobu zamítl.
22. Osoba zúčastněná na řízení II) ve svém vyjádření uvedla, že se plně ztotožňuje s žalovaným a s vyjádřením osoby zúčastněné na řízení I) a ve shodě s nimi navrhla, aby krajský soud žalobu zamítl.

IV. Právní hodnocení krajského soudu

23. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez jednání postupem podle § 51 s. ř. s.
24. Žaloba není důvodná.
25. K důkazním návrhům žalobce obsaženým v textu žaloby krajský soud souhrnně uvádí, že veškeré jím označené listiny jsou již založeny ve správním spisu, který má krajský soud k dispozici. Jakékoliv dokazování proto v tomto ohledu nebylo zapotřebí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

IV.A *K námitce nesprávného výkladu § 110 odst. 2 stavebního zákona*

26. Krajský soud se nejprve zabýval námitkou údajně nesprávného výkladu § 110 odst. 2 stavebního zákona; této námitce nepřisvědčil.
27. Mezi stranami je sporné, zda je stavebník ve smyslu uvedeného ustanovení povinen předložit doklady prokazující vlastnické či obdobné právo pouze ke stavbě nebo i pozemku, na němž se stavba nachází (v případě odlišného vlastníka).
28. Dle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona k žádosti o stavební povolení stavebník připojí „*doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření anebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě, pokud nelze tato práva ověřit v katastru nemovitostí dálkovým přístupem, a je-li stavebníkem společenství vlastníků jednotek, také smlouvu o výstavbě nebo rozhodnutí shromáždění vlastníků jednotek přijaté podle zvláštního právního předpisu (dále jen „doklad o právu“)*“ (důraz doplněn).

Shodu s prvopisem potvrzuje G. K.

29. Obdobně uvedenou povinnost zakotvoval i § 58 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976, který stanovil, že „[s]tavebník 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“ (důraz doplněn).
30. Povinností stavebníka doložit existenci práva nejen ke stavbě ale i k pozemku se zabýval Nejvyšší správní soud v žalovaném vzpomínaném rozsudku ze dne 13. 12. 2004, čj. 7 As 12/2004-47, č. 1135/2007 Sb. NSS, z jehož právní věty se podává, že „[v] případě, že stavebník hodlá provést změnu stavby stojící na cizím pozemku, kterou se nemění její půdorysné ohraničení, tj. nástavbu nebo přestavbu, **musí prokázat podle § 58 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, právo, které jej opravňuje provést změnu stavby, a to nejen ke stavbě, ale i k pozemku, na němž tato stavba stojí**“ (důraz doplněn). Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dále uvedl, že „[v] citovaném ustanovení jsou pojmy *pozemek* a *stavba* spojeny spojkami „nebo“ a „či“ bez použití čárky, z čehož lze gramatickým výkladem dovodit, že byly použity ve významu slučovacím. Takže nelze učinit závěr, že by zákonodárce pojmy *pozemek* a *stavba* použil ve významu vylučovacím, jak v podstatě dovodil krajský soud.[...] Zcela nepodložený je závěr krajského soudu, že ke zřízení stavby zahrnující v sobě i přístavbu je stavebník povinen prokázat vlastnické nebo jiné právo k pozemku, zatímco v případě, že stavebník hodlá provést nástavbu nebo přestavbu, kterou se nemění půdorysné ohraničení stavby, anebo udržovací práce na této stavbě, postačí, aby prokázal vlastnické právo ke stavbě. V citovaném ustanovení totiž **zákonodárce nerozlišil, že by právo k pozemku nebo stavbě měl stavebník prokazovat rozdílně při zřízení stavby, změně stavby nebo udržovacích pracích na stavbě**“ (důraz doplněn). Jakkoliv se tyto závěry vztahují ke stavebnímu zákonu z roku 1976, jsou dle názoru krajského soudu plně aplikovatelné i v nyní posuzovaném případě, a to s ohledem na významnou podobnost dřívější a aktuální právní úpravy.
31. Obdobně se uvedenou problematikou zabýval Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 30. 6. 2014, čj. 4 As 61/2014-48, ve kterém uvedl, že „[e]xistence oprávnění k realizaci stavby na zvoleném pozemku se zjišťuje ještě před vydáním stavebního povolení [srov. § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona a § 58 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, který byl účinný v době vydání stavebního povolení pro rodinný dům stěžovatelky]. **Pokud se stavebník rozhodne realizovat stavbu nebo její část na cizím pozemku, záleží pouze na něm, jak se dohodne s vlastníkem pozemku a jaký k tomu využije právní institut.** Stavebník potom také musí být připraven nést následky svého rozhodnutí. Spokojí-li se s pouhým prohlášením vlastníka pozemku, že souhlasí s provedením stavby, musí počítat s variantou, že vlastník pozemku později tento souhlas odvolá. V případě smluvního vztahu broží stavebníkovi výpověď smlouvy nebo odstoupení od smlouvy, za nejhodnější způsob zabezpečení oprávnění provést stavbu na cizím pozemku lze proto považovat zřízení věcného břemene“ (důraz doplněn).
32. Z uvedeného je zřejmé, že žalobce je povinen v rámci řízení o dodatečném povolení stavby prokázat nejen vlastnické právo k předmětné stavbě, nýbrž i právní titul, ze kterého dovozuje své právo upravit stavebními pracemi stavbu nacházející se na cizím pozemku. Jelikož tak žalobce v průběhu řízení o dodatečném povolení stavby neučinil, stavební úřad správně řízení pro nesplnění podmínek zastavil.

IV.B K námitce existence právního titulu mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení I)

33. Nedůvodná je též námitka, dle níž reálně existuje právní titul opravňující žalobce ke stavebním úpravám předmětné stavby na cizím pozemku.
34. Jakkoliv krajský soud přisvědčil tvrzení žalobce, dle kterého příslušný stavební úřad, který vydával stavební povolení (k původní stavbě), zajisté zkoumal existenci soukromoprávního

vztahu mezi tehdejším stavebníkem a vlastníkem pozemku, na němž stavba stojí, nepostačuje uvedené pro nyní posuzované nové stavební úpravy.

35. Nelze se ztotožnit s žalobcem, že i v případě, kdyby zde takový titul neexistoval, došlo by v nyní posuzovaném případě na základě dlouhodobého nerušeného užívání pozemku, na kterém předmětná stavba stojí, k vydržení takového práva (ať již řádnému či mimořádnému). Jak totiž sám žalobce uvedl, koupil v roce 2015 stavbu od třetí osoby s vědomím, že tato stojí na cizím pozemku. Účelem vydržení je zajištění právní ochrany tomu, kdo věc (ať již movitou či nemovitou) dlouhodobě ovládá (užívá) v dobré víře, že je jejím vlastníkem, resp. tomu, kdo se o věc po určitou dobu stará v domnění, že s ní může nakládat jakožto s vlastní. Z již uvedeného je ovšem zřejmé, že si žalobce v době koupě předmětné stavby byl vědom existence vlastnického práva osoby zúčastněné na řízení I), jakož i dalších osob k pozemkům, na nichž se stavba nachází. Vydržení práva, na jehož základě by bylo možné bez dalšího přistoupit ke stavebním úpravám, tak nepřichází v nyní posuzovaném případě v úvahu.
36. Nelze vyjít ani z předpokladu, že by právním titulem žalobce k provedení stavebních úprav mohl být předchozí souhlas vlastníka pozemku [v případě, že se jednalo o osobu odlišnou od osoby zúčastněné na řízení I)]. Jak Nejvyšší správní soud uvedl ve shora citovaném rozsudku čj. 4 As 61/2014-48, „[s]těžovatelka, resp. její právní předchůdci, navzdory výzvě stavebního úřadu ze dne 1. 3. 1996, č. j. OV/39/96/Pk, nezřídili věcné břemeno, které by je oprávnělo k realizaci přípojek elektro a plynu na pozemku parc. č. X (později též 205/182), jenž nebyl v jejich vlastnictví. Oprávnění vybudovat zmíněné přípojky neošetřili ani smlouvou s vlastníkem pozemku a spoléhali na udělený souhlas tehdejšího vlastníka. Takový souhlas však ze své podstaty nemusí být trvalý ani dlouhodobý, pokud nevychází ze smlouvy nebo není potvrzen zřízením věcného břemene.“ Jakkoliv se tehdy posuzovaná věc vztahovala ke zřízení přípojek a nikoliv stavebních úprav již existující stavby, lze závěry v tehdy posuzovaném případě stran (ne)existence smlouvy či zřízeného věcného břemene obdobně vztáhnout i na nyní posuzovanou věc.
37. Žalobcovu námitku stran tvrzeného nájemního vztahu mezi ním a osobou zúčastněnou na řízení I) považuje krajský soud taktéž za lichou. Ze správního spisu existence nájemního (ani jiného obdobného) vztahu nevyplývá. Naopak je zřejmé, že osoba zúčastněná na řízení I) takovou smlouvu s žalobcem neuzavřela a ani do budoucna její uzavření nepředpokládá. Uvedené nadto není, jak se žalobce mylně domnívá, zřejmé ani z výše uvedeného rozsudku Okresního soudu v Táboře. Okresní soud v tehdy posuzovaném případě rozhodl o povinnosti žalobce uhradit osobě zúčastněné na řízení I) náhradu bezdůvodného obohacení za užívání jejího pozemku bez právního titulu. Již z toho je zřejmé, že rozsudek okresního soudu existenci nájemního vztahu mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení I) nikterak nepotvrzuje.
38. Zároveň pak nelze samozřejmě přehlédnout, že žalobce nedoložil příslušný právní titul ani ve vztahu k ostatním pozemkům, na nichž se jeho stavba nachází.

V. Závěr a náklady řízení

39. Na základě shora uvedeného dospěl krajský soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
40. O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobce neměl v řízení úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Pokud jde o procesně úspěšného žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením před soudem vznikly nezbytné náklady důvodně vynaložené nad rámec běžné úřední činnosti. Z toho důvodu mu krajský soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Vzhledem k tomu, že osobám zúčastněným na řízení nevznikly žádné náklady v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim uložil soud, ani ony nemají na náhradu nákladů řízení právo.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. K.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Českých Budějovicích 27. července 2021

JUDr. Michal Hájek, Ph.D. v. r.
předseda senátu