

Dotazy k aplikaci k 184a stavebního zákona a odpovědi na ně.

Novela stavebního zákona (zákon 225/2017 Sb.) obsahuje nové ustanovení, § 184a, účinné od 1. 1. 2018. Toto ustanovení upravuje způsob dokládání oprávnění vlastníka pozemku pro účely řízení podle stavebního zákona v případě, že stavebník není vlastníkem pozemku (popř. stavby) a ani není oprávněn ze služebnosti nebo věcného břemene. Touto problematikou se zabývá metodická pomůcka odboru stavebního řádu „Souhlas vlastníka podle § 184a stavebního zákona“.

Metodická pomůcka je dostupná na této adrese: <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Stavebni-pravo/Stanoviska-a-metodiky/Uzemni-rozhodovani-a-stavebni-rad>.

Níže uváděné konkrétní dotazy a odpovědi na ně řeší otázky, které v metodické pomůcce nejsou podrobně rozebrány.

§ 184a stavebního zákona:

(1) Není-li žadatel vlastníkem pozemku nebo stavby a není-li oprávněn ze služebnosti nebo z práva stavby požadovaný stavební záměr nebo opatření uskutečnit, dokládá souhlas vlastníka pozemku nebo stavby. Není-li žadatel o povolení změny dokončené stavby jejím vlastníkem, dokládá souhlas vlastníka stavby. K žádosti o povolení změny dokončené stavby v bytovém spoluvlastnictví vlastník jednotky dokládá souhlas společenství vlastníků, nebo správce, pokud společenství vlastníků nevzniklo.

(2) Souhlas s navrhovaným stavebním záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentace.

(3) Souhlas se nedokládá, je-li pro získání potřebných práv k pozemku nebo stavbě pro požadovaný stavební záměr nebo opatření stanoven účel vyvlastnění zákonem.

(4) Odstavce 1 a 2 se použijí obdobně u postupů podle části třetí hlavy III a části čtvrté hlavy I, které nejsou správním řízením.

Ustanovení § 184a stavebního zákona požaduje, aby souhlas vlastníka pozemku byl vyznačen na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentace.“ Musí být vyznačen na celkovém výkresu nebo na jednotlivých situačních výkresech? Mohou být na jednom výkresu souhlasy více vlastníků?

Tento dotaz je aktuální zejména v případě liniových staveb technické infrastruktury (např. vodovody, plynovody, distribuční soustava či přenosová soustava), neboť ty bývají umísťovány na pozemky cizích vlastníků a s ohledem na svůj liniový charakter jsou obvykle umísťovány na větší množství cizích pozemků.

Ustanovení § 184a odst. 2 upravuje formu souhlasu vlastníka takto: „Souhlas s navrhovaným stavebním záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentace.“ Požadavek na formu není blíže specifikován, souhlas tedy může být udělen jak na celkovém situačním výkrese, tak na jednotlivých situačních výkresech, za předpokladu, že jednotlivé situační výkresy budou označeny (popsány) jako výřezy z celkového situačního výkresu, na kterém budou současně tyto výřezy vyznačeny graficky s označením příslušného situačního výkresu. To odpovídá také smyslu ustanovení, ke kterému je třeba při aplikaci přihlídnout. Smyslem ustanovení § 184a stavebního zákona je vedle ochrany vlastnického práva vlastníka pozemku a ochrany stavebníka, zejména jednoznačná úprava dokládání soukromoprávního oprávnění stavět pro účely veřejnoprávního řízení a tedy i minimalizace zpochybňování soukromoprávního oprávnění stavět v rámci řízení podle stavebního zákona. **Souhlas vlastníka obsažený na tzv. výřezu z celkové situace, který obsahuje pozemek dotyčného vlastníka a je přílohou žádosti, tento účel plní a odpovídá ustanovení § 184a odst. 2 stavebního zákona.**

Mohu namísto souhlasu vlastníka podle § 184a stavebního zákona předložit stavebnímu úřadu smlouvy o smlouvě budoucí o zřízení věcného břemene? Součástí každé smlouvy je situační výkres.

Stavební zákon uvádí, že **souhlas vlastníka pozemku musí být vyznačen na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentace, tedy na dokumentaci, které je přílohou žádosti předkládané stavebnímu úřadu.** Smlouva (např. smlouva o smlouvě budoucí o zřízení věcného břemene nebo nájemní smlouva) není a nemůže být přílohou žádosti, proto **nelze akceptovat výklad, podle kterého by souhlas na situačním výkresu mohl být nahrazen souhlasem vyjádřeným ve smlouvě,** ani kdyby její nedílnou součástí byl příslušný situační výkres. Uzavření smlouvy vůbec nemusí svědčit o skutečnosti, že se vlastník pozemku měl možnost seznámit s celou dokumentací, oproti tomu situační výkres je nedílnou součástí celé dokumentace resp. projektové dokumentace.

Stavební zákon stanoví v ustanovení § 184a vlastní, veřejnoprávní způsob prokázání oprávnění stavět, konkrétně formou souhlasu s navrhovaným stavebním záměrem vyznačeném na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentace. Nepožaduje se dokládání soukromoprávního titulu, resp. příslušné smlouvy.

Lze použít namísto souhlasu podle § 184a smlouvu, pokud byla uzavřena ještě před účinností novely stavebního zákona, tedy v roce 2017 nebo i dříve? Stavební zákon v té době doložení takové smlouvy s vlastníkem pozemku přímo požadoval.

Pokud byla žádost o příslušné rozhodnutí (územní rozhodnutí, stavební povolení) podána až v tomto roce (tedy 1. 1. 2018 a později) vztahují se na žádost a řízení plně ustanovení stavebního zákona ve znění po novele (zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění platném a účinném k 1. 1. 2018). Oprávnění stavět je tedy potřeba doložit v souladu s § 184a.

Pokud je uzavřena pouze smlouva o smlouvě budoucí o služebnosti a řízení bylo zahájeno v roce 2018 (tedy žádost byla doručena v roce 2018), nelze souhlas podle § 184a nahradit souhlasem plynoucím z příslušné smlouvy, neboť zákon jednoznačně upravuje formální náležitosti souhlasu.

Zabýváme se zpracováváním projektové dokumentace pro technické liniové stavby, tedy typicky stavby realizované na cizím pozemku.

Ač máme standardně uzavřené s vlastníky pozemků smlouvy o výstavbě nebo smlouvy o smlouvách budoucích o právu stavby, a nedílnou součástí těchto smluv jsou výřezy ze situačních výkresů, požadují po nás stavební úřady podepsání příslušného situačního výkresu, případně výřezu z něj, v projektové dokumentaci.

Je tento postup v pořádku? Jsem přesvědčen, že v těchto případech není souhlas podle § 184a stavebního zákona potřeba dokládat.

Ustanovení § 184a zavedla novela stavebního zákona (zákon č. 225/2017 Sb.). S účinností od 1. 1. 2018 se mění způsob prokazování oprávnění provést stavbu. Oprávnění stavět je tedy s účinností od 1. 1. 2018 potřeba doložit v souladu s § 184a.

Souhlas dokládáný podle tohoto ustanovení se vztahuje pouze na případy, kdy žadatel (stavebník) není oprávněn provést stavbu na základě vlastnického práva, služebnosti nebo práva stavby. Smyslem ustanovení § 184a stavebního zákona je vedle ochrany vlastnického práva vlastníka pozemku a ochrany stavebníka, zejména jednoznačná úprava dokládání souhlasné vůle vlastníka pozemku pro účely veřejnoprávního řízení a tedy i minimalizace zpochybňování soukromoprávního oprávnění stavět v rámci řízení podle stavebního zákona.

Souhlas podle § 184a stavebního zákona se **skutečně nedokládá, pokud je žadatel (stavebník) oprávněn provést stavbu na základě vlastnického práva, služebnosti nebo práva stavby. Právo**

stavby je institut upravený občanským zákoníkem jako věcné právo, tedy právo působící vůči všem nejen vůči smluvním stranám. Je-li toto právo zřízené smlouvou, vzniká až zápisem do katastru nemovitostí. To je také důvod, proč se souhlas podle § 184a v některých případech nepožaduje, jedná se o situace, které lze ověřit z katastru nemovitostí.

Právo stavby založené pouze smlouvou, které není vloženo do katastru nemovitostí, nevzniklo (srov. § 1243 občanského zákoníku: (1) *Právo stavby se nabývá smlouvou, vydržením, anebo, stanoví-li tak zákon, rozhodnutím orgánu veřejné moci.* (2) **Právo stavby zřízené smlouvou vzniká zápisem do veřejného seznamu. Zápisu do veřejného seznamu podléhá i právo stavby vzniklé rozhodnutím orgánu veřejné moci.**), a proto nemůže nahradit souhlas podle § 184a stavebního zákona.

Právo stavby nemůže vzniknout ani na základě smlouvy o smlouvě budoucí o právu stavby.

V případě, že právo stavby není zapsáno do katastru nemovitostí, je nezbytné doložit souhlas vlastníka pozemku v souladu s § 184a stavebního zákona. Souhlas musí být vyznačen na situačním výkresu dokumentace nebo projektové dokumentaci, tedy na dokumentaci, které je přílohou žádosti předkládané stavebnímu úřadu. Souhlas vlastníka může být obsažen též na tzv. výřezu z celkové situace, který obsahuje pozemek dotyčného vlastníka. **Forma souhlasu je tak zákonem jednoznačně upravena. Smlouva není a nemůže být přílohou žádosti, proto nelze akceptovat výklad, podle kterého by souhlas na situačním výkresu mohl být nahrazen souhlasem vyjádřeným ve smlouvě, jejíž nedílnou součástí je příslušný situační výkres.** Akceptaci souhlasu vyznačeného na smlouvě je třeba odmítnout též z důvodu, že nelze zaručit shodu dokumentace, která je přílohou žádosti, a dokumentace, která je nedílnou součástí smlouvy. Uzavření smlouvy, jejíž součástí je příslušný situační výkres, vůbec nemusí svědčit o skutečnosti, že se vlastník pozemku měl možnost seznámit s celou dokumentací, oproti tomu situační výkres je nedílnou součástí celé dokumentace resp. projektové dokumentace. V neposlední řadě je třeba zdůraznit povahu smlouvy, jakožto soukromé listiny.

Prosím o vyjádření k nezbytnosti doložení souhlasu všech spoluvlastníků v případě plánované stavby na pozemku ve spoluvlastnictví.

Pro posouzení nezbytné většiny spoluvlastníků potřebné k souhlasu podle § 184a stavebního zákona jsou klíčová ustanovení občanského zákoníku a správe společné věci. Správu společné věci, tedy např. pozemku ve spoluvlastnictví, upravuje občanský zákoník v ustanovení o správě věci ve spoluvlastnictví. Občanský zákoník rozeznává tři typy správy, ke kterým vyžaduje příslušnou většinu hlasů spoluvlastníků (ustanovení § 1128, § 1129 a § 1132 občanského zákoníku). K získání veřejnoprávního oprávnění k realizaci stavebního záměru na pozemku ve spoluvlastnictví je vždy nutné získání příslušné většiny spoluvlastníků. Pro posouzení nezbytné většiny spoluvlastníků potřebné k souhlasu podle § 184a stavebního zákona pro řízení podle stavebního zákona bude nejčastěji relevantní ustanovení § 1129 občanského zákoníku, které upravuje rozhodnutí o významné záležitosti týkající se společné věci a vyžaduje alespoň dvoutřetinovou většinu hlasů spoluvlastníků. Nicméně posouzení je vždy potřeba provádět individuálně.

Souhlas všech spoluvlastníků je nezbytný podle § 1132 občanského zákoníku „**k rozhodnutí, na jehož základě má být společná věc zatížena nebo její zatížení zrušeno, a k rozhodnutí, na jehož základě mají být práva spoluvlastníků omezena na dobu delší než deset let, je třeba souhlasu všech spoluvlastníků.**“

Zatížením ve smyslu občanského zákoníku se rozumí zřízení věcného práva k věci cizí (k pozemku, případně ke stavbě na něm, je-li samostatnou věcí), tedy např. zřízení věcného břemene nebo práva stavby. Schválení hlasy všech spoluvlastníků tak bude vyžadovat např. smlouva o zřízení věcného břemene, jehož obsahem bude oprávnění osoby odlišné od vlastníka (spoluvlastníka) pozemku provést a užívat určitou stavbu na tomto pozemku. Stavební úřad však v případě, že se stavba realizuje na cizím

pozemku ve spoluvlastnictví na základě smlouvy o věcném břemeni případně smlouvy o právu stavby, pouze ověřuje existenci příslušného věcného práva z katastru nemovitostí.

K omezení práv spoluvlastníků na dobu více než deset let může dojít např. uzavřením nájemní smlouvy na dobu delší než deset let, neboť nájmem jsou všichni spoluvlastníci vyloučeni z užívání daného pozemku. Nicméně v případě realizace stavby na základě závazkového vztahu, tedy např. na základě nájemní smlouvy, smlouva není podkladem pro řízení podle stavebního zákona. Ten upravuje vlastní veřejnoprávní způsob prokázání souhlasu vlastníka pozemku s realizací stavby na jeho pozemku v § 184a.

V případě zkoumání oprávnění stavět v řízeních podle stavebního zákona postupem podle ustanovení § 184a se nepožaduje dokládání soukromoprávního titulu, resp. příslušné smlouvy, nýbrž se stanoví vlastní, veřejnoprávní způsob prokázání souhlasu vlastníka, a to formou souhlasu s navrhovaným stavebním záměrem vyznačeném na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentaci. Takovýto souhlas nenahrazuje např. nájemní smlouvu, která vylučuje vlastníka resp. spoluvlastníky z užívání pozemku a k jejímuž uzavření může být nezbytný souhlas všech spoluvlastníků.

Z výše uvedeného plyne, že souhlas podle § 184a nelze považovat za rozhodnutí, na jehož základě má být společná věc zatížena nebo její zatížení zrušeno, ani za rozhodnutí, na jehož základě mají být práva spoluvlastníků omezena na dobu delší než deset let. (srov. § 1132 OZ). Pro získání veřejnoprávního oprávnění k realizaci stavebního záměru na pozemku ve spoluvlastnictví je nezbytný souhlas potřebné většiny spoluvlastníků, nikoli však souhlas všech spoluvlastníků. Tento souhlas podle § 184a stavebního zákona nenahrazuje soukromoprávní titul nezbytný k realizaci stavby, ke kterému v konkrétním případě může být nezbytný souhlas všech spoluvlastníků.

Je potřeba souhlas podle § 184a v případě staveb, pro které lze vyvlastnit podle energetického zákona?

Např. je třeba pro stavbu zařízení distribuční soustavy elektřiny pro vydání územního rozhodnutí, umístěnou v intravilánu / zastavěném území obce, která nemá platnou územně plánovací dokumentaci, dokládat souhlasy vlastníků pozemků dle § 184a SZ? Jedná o zajištění zásobování konečných uživatelů elektřinou, resp. připojení staveb k distribuční síti. Bez tohoto připojení nejsou stavby schopné užívání.

Podle ustanovení § 184a odst. 3 stavebního zákona se souhlas vlastníka pozemku **nedokládá, je-li pro získání potřebných práv k pozemku nebo stavbě pro požadovaný stavební záměr nebo opatření stanoven účel vyvlastnění zákonem.**

Tento odstavec je třeba vnímat v kontextu celého ustanovení § 184a. Na základě § 184a odst. 3 tedy není třeba k žádosti dokládat souhlas vlastníka pozemku, na kterém má být záměr umístěn, v případě záměrů, pro který je stanoven účel vyvlastnění. Klíčová otázka, kterou je v těchto případech potřeba řešit, je, zda se jedná skutečně o stavební záměr, pro který je stanoven účel vyvlastnění.

Z ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), kromě jiného vyplývá, že vyvlastnění je přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem. **Účely vyvlastnění nestanoví pouze stavební zákon ve svém § 170, ale celá řada dalších zákonů. Otázkou, zda pro konkrétní záměr je stanoven účel vyvlastnění je potřeba zkoumat podle jednotlivých ustanovení speciálních zákonů.**

V tomto konkrétním případě jde o zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon). Ten v § 3 odst. 2 stanoví, že „*Přenos elektřiny, přeprava plynu, distribuce elektřiny a distribuce plynu, uskladňování plynu, výroba a rozvod tepelné energie se uskutečňují ve veřejném zájmu. Pro provádění stavby sloužící k vyvedení výkonu z výroby elektřiny zřízované a provozované ve veřejném zájmu a liniové stavby nezbytné k jejímu řádnému provozu nebo stavby, která je součástí přenosové soustavy, přepravní soustavy, distribuční soustavy, zásobníku plynu, rozvodného tepelného zařízení nebo zdroje tepelné energie připojeného k rozvodnému tepelnému zařízení, lze vlastnické právo ke stavbě, pozemku a zařízení vyvlastnit podle zákona o vyvlastnění.*“

Pokud žadatel souhlas vlastníka pozemku nebo stavby nedoloží, a to z toho důvodu, že pro jeho stavební záměr je stanoven účel vyvlastnění zákonem, musí si stavební úřad po podání žádosti sám v rámci kontroly žádosti ověřit, zda předmětný souhlas byl žadatel povinen doložit či nikoli. Stavební úřad se musí zabývat povahou záměru a ověřit si, zda se skutečně jedná o záměr, pro který je stanoven účel vyvlastnění zákonem. **Účel vyvlastnění stanovený zákonem je relevantním důvodem pro nepředložení souhlasu vlastníka pozemku nebo stavby, jak vyplývá z ustanovení § 184a odst. 3 stavebního zákona.**

Skutečnost, že obec nemá územní plán, není při zkoumání účelu vyvlastnění podle energetického zákona relevantní, neboť účel vyvlastnění vymezený v § 3 odst. 2 není nijak vázán na vymezení stavby v územně plánovací dokumentaci.

Závěrem je nezbytné zdůraznit, že skutečnost, že k řízením podle stavebního zákona se v případě záměrů, pro který je stanoven účel vyvlastnění, nedokládá souhlas vlastníka pozemku, **neznamená, že stavebník může realizovat stavbu na cizím pozemku bez soukromoprávního titulu. Stavební zákon v těchto případech odděluje soukromé a veřejné právo a umožňuje získat veřejnoprávní titul k zřízení stavby (povolení stavět) nezávisle na souhlasu vlastníka i získání soukromoprávního titulu (oprávnění stavět), tím může být např. právo stavby, věcné břemeno či tzv. smlouva o výstavbě.**