



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Olgy Stránské a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **P. a.s., IČO X,**
sídlem X,
zastoupená advokátem Mgr. Martinem Štuksou,
sídlem Kaplická 1037/12, Praha 4,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,**
sídlem Zborovská 81/11, Praha 5,

za účasti
osob zúčastněných na řízení: 1) **A. V.,**
2) **Ing. L. V.,**
oba bytem X,
oba zastoupeni advokátkou JUDr. Miroslavou Srbovou,
sídlem Korunní 810/104, Praha 10,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 8. 2017, č. j. 102727/2017/KUSK,
sp. zn. SZ 054908/2017/KUSK ÚSŘ/Šti,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl

odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu K. n. Č. 1., stavebního úřadu (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 8. 3. 2017, č. j. 03277/2012/KNCL/SU - 19.HM.330.V./50.Rozh (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), které současně potvrdil. Prvostupňovým rozhodnutím, jehož zrušení se žalobkyně rovněž domáhá, správní orgán I. stupně podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), určil, že A. V. a Ing. L. V., oba bytem X (dále jen „osoby zúčastněné na řízení“), jako vlastníci pozemků PK X v katastrálním území X, jsou stavebníky dle stavebního povolení ze dne 10. 5. 2007, č. j. 5226/2006 (dále jen „stavební povolení“).

2. Žalobkyně namítá, že žalovaný postupoval nezákonně, jelikož potvrdil nezákonné prvostupňové rozhodnutí. Správní orgán I. stupně totiž v rámci řízení o určení právního vztahu v rozporu s § 3 správního řádu neučinil žádná vlastní skutková zjištění ohledně skutkového stavu věci, ani neprováděl dokazování. Přitom ani osoby zúčastněné na řízení neprokazovaly skutkový stav věci. Správní orgán I. stupně vycházel toliko z rozsudku Krajského soudu v P. ze dne 10. 6. 2016, č. j. 47 A 11/2014-53 (dále jen „rozsudek č. j. 47 A 11/2014-53“), a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2016, č. j. 1 As 170/2016-36 (dále jen „rozsudek č. j. 1 As 170/2016-36“), přičemž převzal z jejich odůvodnění závěry o skutkovém a právním stavu věci; tam však šlo o věc odlišnou. Žalobkyně proto byla zkrácena na svém právu na řádné projednání věci, a to konkrétně na právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu. Žalobkyně tvrdí, že je stavebníkem dle stavebního povolení i nadále toliko ona, což se nevylučuje s názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku č. j. 1 As 170/2016-36. Osoby zúčastněné na řízení lze za stavebníky považovat jen mimo rámec vydaného stavebního povolení. Opačný výklad by podle žalobkyně byl rozporný s výkladem § 2 odst. 2 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).
3. Žalovaný ve vyjádření k žalobě po rekapitulaci správního řízení a závěrů rozsudku Krajského soudu v P. č. j. 47 A 11/2014-53 a rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 170/2016-36 uvádí, že se ztotožnil s právním názorem Nejvyššího správního soudu, že v pozici stavebníka se u jedné stavby může nacházet i více osob z různých titulů. Žalovaný se současně ztotožnil i se závěrem, že se ve věci osoby zúčastněné na řízení nacházely v pozici objednatelů stavby, a proto jim již od počátku příslušelo postavení stavebníka. Žalovaný připomněl, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno na žádost a je svou povahou deklaratorní. Správní orgán I. stupně neprováděl další dokazování, neboť se ve věci jednalo o právní výklad definice pojmu stavebník dle stavebního zákona, přitom úvahy správního orgánu I. stupně (jakož i žalovaného) vycházejí z právního názoru vysloveného soudy v dané věci (tyto rozsudky jsou listinné důkazy ve smyslu § 51 odst. 1 správního řádu). Námitka žalobkyně ve vztahu k absenci dokazování je pouze obecná, přičemž sama žalobkyně na podporu svých tvrzení žádné důkazy neoznačila, ačkoli je to její povinnost dle § 52 správního řádu. Žaloba není důvodná, a proto žalovaný navrhuje její zamítnutí.
4. V replice žalobkyně zopakovala své žalobní námitky s tím, že nesouhlasí s žalovaným ohledně nedůvodnosti dalšího dokazování a dále s tím, že podklady pro rozhodnutí opatřuje správní orgán a ve sporném řízení pak navrhovatel (§ 50 odst. 2 správního řádu).
5. Osoby zúčastněné na řízení ve vyjádření uvedly, že požádaly správní orgán I. stupně o vydání rozhodnutí, že jsou stavebníky dle stavebního povolení, jelikož žalobkyně již

nemá žádný (občanskoprávní) titul k tomu, aby stavbu dle stavebního povolení realizovala. Shruly, že uzavřely s předsedou představenstva žalobkyně Ing. V. K. smlouvu o spolupráci za účelem realizace stavby na jejich pozemcích, a současně udělily Ing. K. plnou moc, aby je zastupoval před správním orgánem I. stupně, a souhlas, aby se žalobkyně stala stavebníkem (žalobkyně jako podnikatelka ve stavebnictví měla provést stavbu). Posléze však Ing. K. odstoupil od smlouvy o spolupráci, osoby zúčastněné na řízení odvolaly jemu udělenou plnou moc i souhlas k vydání stavebního povolení. Osoby zúčastněné na řízení odkázaly na závěr Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 1 As 170/2016-36, že se nacházely v pozici objednatelů stavby, Ing. K. byl v pozici investora stavby a žalobkyně v pozici stavební podnikatelky, neboť z kontextu věci nevyplývá, že by žalobkyně stavební povolení žádala pro sebe. Žaloba je nedůvodná, napadené i prvostupňové rozhodnutí bylo dle osob zúčastněných na řízení vydáno v souladu s právními předpisy.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

6. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud proto přistoupil k věcnému projednání žaloby, k čemuž na žádost žalobkyně nařídil jednání. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Soud proto návrh věcně projednal.
7. Při jednání účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

8. Ze správního spisu zjistil soud následující podstatné skutečnosti.
9. Dne 27. 12. 2006 obdržel správní orgán I. stupně žádost o stavební povolení na vybudování výstavby obslužné komunikace a veřejného osvětlení na pozemcích v katastrálním území V. (které byly ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení). Tuto žádost podal Ing. K. (zástupce osob zúčastněných na řízení), přičemž za žadatelku označil žalobkyni, ve které působil jakožto předseda představenstva. Dne 19. 4. 2007 udělily osoby zúčastněné na řízení souhlas s vydáním stavebního povolení pro žalobkyni jakožto žadatelku. Správní orgán I. stupně na předmětnou stavbu vydal stavební povolení, přičemž toliko osobu žalobkyně označil za účastnici řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu. Stavební povolení nabylo právní moci dne 9. 6. 2007.
10. Dne 22. 8. 2012 obdržel správní orgán I. stupně od osob zúčastněných na řízení „*žádost o změnu stavebníka ze dne 18. 7. 2012*“, ve které osoby zúčastněné na řízení uvedly, že Ing. K. odstoupil od s nimi uzavřené smlouvy o spolupráci, čímž tato smlouva od samého počátku zanikla. Protože žalobkyně byla již pět let nečinná, osoby zúčastněné na řízení zároveň odvolaly svůj souhlas s tím, aby stavebníkem podle stavebního povolení byla žalobkyně. Požádaly proto správní orgán I. stupně o vydání rozhodnutí, jehož obsahem bude změna stavebníka stavby, která byla povolena předmětným stavebním povolením. Stavebníky se tak stanou osoby zúčastněné na řízení jakožto vlastníci dotčených pozemků.

11. Správní orgán I. stupně vyhodnotil žádost osob zúčastněných na řízení jako žádost o změnu stavby a zahájil řízení o změně stavby před jejím dokončením, o čemž účastníky řízení vyrozuměl oznámením ze dne 29. 8. 2012. Nejprve správní orgán I. stupně žádosti vyhověl rozhodnutím ze dne 28. 3. 2013. Žalovaný však rozhodnutím ze dne 5. 8. 2013 k odvolání žalobkyně dané rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Správní orgán I. stupně poté usnesením ze dne 21. 1. 2014 zastavil řízení o žádosti osob zúčastněných na řízení jako právně nepřipustné, jelikož osoby nebyly oprávněny podat žádost o změnu stavby, neboť nebyly v postavení stavebníka nebo jeho právního nástupce. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 28. 5. 2014 odvolání osob zúčastněných na řízení zamítl a dané rozhodnutí potvrdil.
12. Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 5. 2014 podaly osoby zúčastněné na řízení správní žalobu. O této rozhodl Krajský soud v P. rozsudkem č. j. 47 A 11/2014-53 tak, že zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 5. 2014 i rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 21. 1. 2014 a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud uvedl, že se nejednalo o žádost o zahájení řízení o změně stavby před jejím dokončením. Správní orgán I. stupně měl osoby zúčastněné na řízení nejprve vyzvat k odstranění vad podání, neboť nebylo dostatečně určité a neobsahovalo veškeré náležitosti. Krajský soud dále dospěl k závěru, že osoby zúčastněné na řízení mají právo provést stavbu v rozsahu vyplývajícím z jejich vlastnických práv k předmětným pozemkům, neboť na ně toto právo přešlo. Nelze proto přisvědčit názoru, že jim postavení stavebníka nesvědčí.
13. Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 1 As 170/2016-36 zamítl. Nejvyšší správní soud souhlasil s krajským soudem, že žádost osob zúčastněných na řízení nebyla správně vyhodnocena a že bylo nutné vyzvat k jejímu upřesnění a doplnění. Nejvyšší správní soud se dále zabýval spornou otázkou ohledně určení osoby stavebníka a dospěl k závěru, že osobám zúčastněným na řízení příslušelo postavení stavebníka, a to již od počátku, neboť se nacházely v pozici objednatelů stavby.
14. V dalším řízení správní orgán I. stupně dne 9. 12. 2016 vyzval osoby zúčastněné na řízení, aby doplnily podanou žádost o změnu stavebníka tak, aby byla určitá. Na tuto výzvu reagovaly osoby zúčastněné na řízení podáním ze dne 5. 1. 2017. Uvedly, že žádají „o vydání deklaratorního rozhodnutí ve smyslu § 142 správního řádu“, že jsou stavebníky dle stavebního povolení. Žádost odůvodnily tím, že chtějí stavbu dle stavebního povolení realizovat samy. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 170/2016-36 jsou stavebníky již od počátku, neboť stavbu objednaly. S jejich souhlasem bylo vydáno stavební povolení pro žalobkyni, která měla stavbu zajišťovat. Ing. K. však odstoupil od smlouvy o spolupráci, na základě které se zavázal stavbu provést. Tato skutečnost měla vliv na postavení žalobkyně, neboť osoby zúčastněné na řízení souhlasily, aby byla stavebníkem právě v návaznosti na smlouvu o spolupráci s Ing. K., soukromoprávní titul k realizaci stavby ale odpadl. Jako přílohu k podání osoby zúčastněné na řízení připojily odstoupení Ing. K. od smlouvy ze dne 24. 6. 2011.
15. Správní orgán I. stupně vydal dne 23. 1. 2017 oznámení o zahájení řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, kterým vyzval účastníky řízení (osoby zúčastněné na řízení a žalobkyni), aby uplatnili své námitky, připomínky a důkazy, a poučil je o jejich

právech. Žalobkyně se k věci vyjádřila podáním ze dne 9. 2. 2017 tak, že by řízení mělo být zastaveno, jelikož pro jeho zahájení a průběh není dán zákonný důvod. Žalobkyně zdůraznila, že řízení bylo zahájeno již dne 22. 8. 2012 a nyní se jedná pouze o jiný výklad žádosti ve znění jejího doplnění. Pro stručnost dále odkázala na právní názory vyjádřené v rozhodnutích správních orgánů ze dne 21. 1. 2014 a dne 28. 5. 2014, se kterými se ztotožňuje.

16. Dne 8. 3. 2017 vydal správní orgán I. stupně prvostupňové rozhodnutí, jehož výrok soud shrnul pod bodem 1 odůvodnění tohoto rozsudku. Správní orgán I. stupně shrnul dosavadní průběh řízení a konstatoval, že rozhodl k žádosti osob zúčastněných na řízení ve znění podání doručeném dne 9. 1. 2017. S odkazem na rozsudky č. j. 47 A 11/2014-53 a č. j. 1 As 170/2016-36 uvedl, že se v pozici stavebníků u jednoho stavebního záměru může nacházet i více osob vedle sebe, přičemž toto postavení může příslušet z různých titulů. Osoby zúčastněné na řízení byly objednateli stavby, proto jim od počátku přísluší postavení stavebníka. Odvolání souhlasu vlastníka pozemku s vydáním stavebního povolení po nabytí právní moci povolení nemá vliv na jeho vykonatelnost či jiné právní účinky. V posuzované věci je však podstatné, že k výkonu práv vyplývajících ze stavebního povolení je zapotřebí soukromoprávního titulu, který v současné době žalobkyně nemá. V rámci odůvodnění správní orgán I. stupně zamítl uplatněné námitky žalobkyně jako neopodstatněné.
17. O odvolání žalobkyně ze dne 23. 3. 2017, které bylo doplněno podáním ze dne 10. 4. 2017, rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím, jak uvedeno pod bodem 1 tohoto odůvodnění. Po rekapitulaci průběhu řízení žalovaný uvedl, že se ztotožnil s právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku č. j. 1 As 170/2016-36, že se v pozici stavebníka u jedné stavby může nacházet i více subjektů, a to i na základě různých titulů. Žalovaný k tomu dále rozsáhle citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 As 196/2015-33. Žalovaný ve shodě s Nejvyšším správním soudem uvedl, že se osoby zúčastněné na řízení nacházely v pozici objednatelů stavby, a proto jim příslušelo postavení stavebníka. Správní orgán I. stupně opřel své právní názory o ty, které již v dané věci vyslovily soudy. Správní orgán I. stupně neprováděl dokazování, jelikož se jednalo o právní výklad definice pojmu stavebník. Předmětné rozsudky soudů byly podkladem pro prvostupňové rozhodnutí. Ačkoli je s nimi správní orgán I. stupně ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu neseznámil, byly účastníkům řízení doručeny a byly jim známy. Tento postup byl souladný s § 6 odst. 2 správního řádu. Správní orgán I. stupně nedeklaroval, kdo stavebníkem není. Spory ohledně soukromoprávního titulu k provádění stavby jsou oprávněny řešit civilní soudy, nikoli žalovaný.

Posouzení žaloby soudem

18. Podle § 142 správního řádu správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo (odst. 1). Podle odstavce 1 správní orgán nepostupuje, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení (odst. 2 citovaného ustanovení).

19. Účelem tohoto ustanovení je upravit specifická pravidla pro vydávání deklaratorních rozhodnutí (podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 2. 2010, č. j. 30 Ca 49/2008-57). Těmi se na rozdíl od konstitutivních rozhodnutí nezakládají, nemění ani neruší práva či povinnosti jmenovitě určené osoby, ale pouze se jimi autoritativně prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Účinky deklaratorních rozhodnutí nastávají ex tunc, tj. zpětně od vzniku právního vztahu, který zde od svého počátku buď byl, anebo nebyl (blíže viz Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 755 a násl.).
20. Řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu je řízením o žádosti (tato skutečnost jednoznačně vyplývá ze samotné dikce tohoto ustanovení), přičemž i žádost neobsahující předepsané či žádost vadná náležitosti je způsobilá zahájit správní řízení podle § 44 odst. 1 správního řádu. Došla-li tedy žádost věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, bylo řízení zahájeno a správní orgán již nemůže opět řízení zahajovat a naopak musí již zahájené řízení zákonem předpokládaným způsobem ukončit, tj. vydat rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014-52).
21. Soud se nejprve zabýval stěžejní žalobní námitkou, že správní orgán I. stupně (žalovaný) opřel prvostupňové rozhodnutí pouze o rozsudek Krajského soudu v P. č. j. 47 A 11/2014-53 a rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 170/2016-36, z jejichž odůvodnění převzal závěry o skutkovém a právním stavu věci. Tak učinil navzdory tomu, že při rozhodování soudů šlo o odlišnou věc. Předmětem předcházející věci byla žádost osob zúčastněných na řízení o změnu stavebníka, zatímco předmětem této věci je žádost o určení právního vztahu, že osoby zúčastněné na řízení jsou stavebníky dle stavebního povolení.
22. Předně nelze souhlasit s tvrzením žalobkyně, že jde o dvě odlišné věci. Předmětem správního řízení totiž bylo a stále je (původní) podání osob zúčastněných na řízení ze dne 18. 7. 2012 (kterým bylo v souladu s § 44 odst. 1 správního řádu již dne 22. 8. 2012 zahájeno správní řízení vedené pod sp. zn. 03277/2012), které bylo posuzováno v předcházejících soudních řízeních (kde osoby zúčastněné na řízení byly žalobci a žalobkyně byla naopak osobou zúčastněnou na řízení), a které je souzeno i v řízení současném. Soud tak zdůrazňuje, že jde stále o věc o téže právní otázce vztahující se k témuž správnímu řízení zahájenému na základě téže žádosti, byť formálně bylo nyní napadeno jiné správní rozhodnutí vydané v návaznosti na doplnění původní žádosti osob zúčastněných na řízení podáním ze dne 5. 1. 2017. Je to zřejmé z obsahu správního spisu, který byl shrnut shora v části odůvodnění týkající se skutkových zjištění.
23. Zajisté lze žalobkyni přisvědčit v tom, že podle § 54 odst. 6 s. ř. s. toliko výrok pravomocného rozsudku je závazný pro účastníky, osoby zúčastněné na řízení a pro orgány veřejné moci. Vedle toho však platí, že právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Ne jinak tomu bylo v tomto případě, kdy Krajský soud v P. rozsudkem č. j. 47 A 11/2014-53 zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 5. 2014 a rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 21. 1. 2014, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a správní orgány zavázal vysloveným právním názorem. Otázka respektování

(závazného) právního názoru soudu vysloveného v rozsudku č. j. 47 A 11/2014-53 ze strany správních orgánů je proto klíčová.

24. Obecně lze konstatovat, že soud má povinnost rozsudek odůvodnit (§ 54 odst. 2 s. ř. s.), přičemž z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Z odůvodnění musí být zřejmé, zda a z jakého důvodu považoval soud žalobní právní argumentaci za důvodnou i jaké žalobní námitky považoval za liché a proč, aby rozhodnutí soudu nebylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Hlavním je smyslem odůvodnění vyhodnotit skutkový stav věci a provést výklad práva. V některých případech pak soud může pokládat za vhodné odlišit od sebe důvody, které ho vedly k vlastní formulaci výrokové části rozhodnutí, od další argumentace, která bývá zpravidla uvozována slovy „nad rámec“, příp. jako „obiter dictum“. Již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2008, č. j. 2 Afs 67/2008-112, zaznělo, že *„Nejvyšší správní soud má však za to, že vzájemné odlišování nosných důvodů rozhodnutí (ratio decidendi) a vyslovení se k některým právním či skutkovým otázkám nad jejich rámec (obiter dictum) nelze nazírat příliš schématicky a určité je nelze jakkoliv přeceňovat. Toto odlišení je totiž výrazem vyjádření názoru rozhodujícího soudu, co považuje za jádro rozhodnutí, a co má význam jen např. z hlediska jeho lepší srozumitelnosti, dovysvětlení některých otázek, bližšího seznámení s myšlenkovými pochody soudu apod. V obou případech se však jedná o názor soudu, vyslovený vrchnostenským způsobem: formou individuálního právního aktu. Tato forma rozhodnutí je závazná jako celek a nelze proto apriori vyloučit, že část označená jako obiter dictum tuto povahu mít nemůže.“*
25. Krajský soud v P. v rozsudku č. j. 47 A 11/2014-53 uvedl, že rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 5. 2014 je zatíženo vadou, která měla vliv na jeho zákonnost. Vada spočívala v nesprávném posouzení žádosti osob zúčastněných na řízení ze dne 18. 7. 2012, která vedla správní orgány k chybnému závěru o tom, že je žádost zjevně právně nepřipustná, v důsledku čehož bylo řízení zastaveno bez věcného projednání. Žádost nebyla dostatečně určitá ani neobsahovala veškeré náležitosti podání, a proto měl správní orgán I. stupně nejprve vyzvat osoby zúčastněné na řízení k odstranění vad podání podle § 37 odst. 3 správního řádu. Krajský soud dále konstatoval, že nešlo o žádost o zahájení řízení o změnu stavby před jejím dokončením, neboť postup podle § 118 stavebního zákona neslouží k tomu, aby stavební úřad rozhodoval výlučně o změně stavebníka. Žádost podle krajského soudu bylo možné podle jejího obsahu posoudit jako návrh na vydání deklaratorního rozhodnutí ve smyslu § 142 správního řádu. Nejvyšší správní soud se dále v rozsudku č. j. 1 As 170/2016-36 vyjádřil ve věci tak, že souhlasí se závěry krajského soudu, že jak správní orgán I. stupně, tak žalovaný nesprávně vyhodnotil žádost osob zúčastněných na řízení a že bylo zcela namístě vyzvat k upřesnění žádosti. Konstatoval rovněž, že po doplnění obsahu žádosti by se zřejmě mohlo jednat o návrh na vydání deklaratorního rozhodnutí ve smyslu § 142 správního řádu.
26. Krajský soud v P. se v rozsudku č. j. 47 A 11/2014-53 zabýval také výkladem pojmu stavebník dle stavebního zákona i otázkou, jakou formou má proběhnout změna v osobě stavebníka. Tak učinil vzhledem k žalobnímu tvrzení osob zúčastněných na řízení, že se staly stavebníky poté, co odvolaly souhlas s tím, aby byla stavba na jejich pozemcích provedena žalobkyní. Krajský soud rozsáhle citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu

ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 As 196/2015-33, který je věnován vymezení pojmu stavebník ve smyslu § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona. Uvedl dále, že je nesporné, že došlo k zániku smlouvy o spolupráci s Ing. K. a rovněž k odvolání souhlasu k provedení stavby. Tyto skutečnosti představovaly dle soudu dostatečný podklad pro závěr, že žalobkyni zaniklo právo k provedení stavby. Tím se zároveň obnovilo právo osob zúčastněných na řízení stavbu provést, jelikož se staly právními nástupci žalobkyně v rozsahu vyplývajícím z jejich vlastnických práv k předmětným pozemkům.

27. I Nejvyšší správní soud se v rozsudku č. j. 1 As 170/2016-36 zabýval otázkou určení osoby stavebníka, jelikož tato sporná otázka úzce souvisela s posouzením povahy žádosti osob zúčastněných na řízení. K pojetí pojmu stavebníka Nejvyšší správní soud citoval z odborné komentářové literatury, jakož i z rozsudků Nejvyššího správního soudu. Shodně jako krajský soud dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že osobám zúčastněným na řízení příslušelo postavení stavebníka. Tento závěr nicméně zaujal nikoli z důvodu přechodu práva provést stavbu, jak odůvodnil krajský soud, nýbrž konstatoval, že se osoby zúčastněné na řízení nalézaly v pozici objednatelů stavby, Ing. K. byl investorem stavby a žalobkyně byla stavební podnikatelkou. Z pozice objednatelů stavby proto příslušelo osobám zúčastněným postavení stavebníka, a to již od počátku. Nemuselo proto dojít k přechodu práva provést stavbu, a ani k němu nedošlo.
28. Správní orgán I. stupně postupoval v souladu se závazným právním názorem soudu vysloveným v této věci, neboť po vrácení věci k dalšímu řízení vyzval osoby zúčastněné na řízení, aby upřesnily a doplnily podanou žádost. Jelikož osoby zúčastněné na řízení reagovaly podáním ze dne 5. 1. 2017 tak, že žádají o vydání deklaratorního rozhodnutí, že jsou stavebníky dle stavebního povolení, a svou žádost zdůvodnily, rozhodl správní orgán I. stupně podle § 142 správního řádu o žádosti meritorně. Odkázal-li správní orgán I. stupně v prvostupňovém rozhodnutí na závěry již vyslovené soudy v této věci, vyplývá z uvedeného, že správní orgán I. stupně (žalovaný) v dalším řízení respektoval soudy vyslovený závazný právní názor soudu ve věci, potažmo též právní názory uvedené soudy jako obiter dictum. Ať už se totiž jedná o nosnou zavazující část odůvodnění soudního rozhodnutí, či právní názory soudu vyjádřené nad rámec (nezbytného) odůvodnění, rozhodnutími soudů byl správní orgán I. stupně ve smyslu § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán a tuto povinnost náležitě akceptoval.
29. Žalobkyně dále namítá, že správní orgán I. stupně v řízení o určení právního vztahu v rozporu s § 3 správního řádu neučinil žádná vlastní skutková zjištění ohledně skutkového stavu věci, ani neprováděl dokazování. Přitom ani osoby zúčastněné na řízení neprokazovaly skutkový stav věci. Správní orgány nemohly ve svých rozhodnutích vykládat pojem stavebník a rozhodnout, zda osoby zúčastněné na řízení definiční znaky splňují, aniž by samy učinily skutková zjištění. Namísto tvrzení osob zúčastněných na řízení, provádění dokazování a následného hodnocení vlastních zjištění správní orgán I. stupně vycházel toliko z rozsudku ze dne 10. 6. 2016 a ze dne 3. 8. 2016 a převzal z jejich odůvodnění i závěr o skutkovém stavu věci. Ustanovením § 6 odst. 2 správního řádu nelze odůvodnit neprovedení jiných důkazů než soudních rozhodnutí v jiné věci, neboť správní orgán I. stupně si nepochybně mohl obstarat důkazy ze správního spisu o žádosti osob zúčastněných na řízení o změnu stavebníka. Žalobkyně byla proto zkrácena na svém právu na řádné projednání věci, a to jmenovitě na právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu.

30. Při dokazování v řízení o určení právního vztahu se postupuje stejně jako v případě sporného řízení (§ 142 odst. 3 správního řádu), tedy za obdobného použití § 141 odst. 4 správního řádu. Podle § 141 odst. 4 správního řádu ve sporném řízení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Správní orgán může též vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků.
31. Uplatní se tedy princip formální pravdy, kdy je důkazní břemeno zejména na účastnících řízení (tj. v daném případě na žadatelích o určení právního vztahu). Správní orgán vychází především z důkazů, které byly účastníky navrženy. Může však provést i důkazy jiné a je na jeho uvážení, zda doplní další podklady pro vydání rozhodnutí. Správní orgán by měl doplnit zvláště ty podklady, které jsou potřebné k ochraně veřejného zájmu podle § 2 odst. 4 správního řádu (k tomu srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 757).
32. Žalobkyně se proto mylí, jestliže tvrdí, že správní orgány postupovaly v rozporu s § 3 správního řádu, neboť zásada materiální pravdy se v tomto zvláštním typu správního řízení neuplatní. Obecná povinnost správního orgánu zjišťovat z vlastní iniciativy podklady pro rozhodnutí je v tomto řízení potlačena ve prospěch předpokládané procesní aktivity účastníků řízení. Správní orgán I. stupně měl primárně vycházet z důkazů, které byly navrženy účastníky řízení.
33. V žádosti ze dne 18. 7. 2012 osoby zúčastněné na řízení žádný důkaz nenavrhly, v doplnění žádosti ze dne 5. 1. 2017 zejména odkázaly na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 170/2016-36 a jako přílohou přiložily listinu označenou jako odstoupení od smlouvy o spolupráci ze dne 24. 6. 2011. Jejich skutková tvrzení soud již shrnul pod body 12 a 16 tohoto odůvodnění. Oznámením o zahájení řízení ze dne 23. 1. 2017 správní orgán I. stupně vyzval účastníky řízení, aby uplatnili své námitky, připomínky a důkazy. Osoby zúčastněné na řízení ponechaly výzvu bez reakce. Žalobkyně se k věci sice vyjádřila podáním ze dne 9. 2. 2017, žádný důkaz nicméně (také) nenavrhla, byť jistě mohla (a měla) navrhopvat důkazy k prokázání svých tvrzení, potažmo ke zpochybnění splnění podmínek pro vydání (kladného) meritorního rozhodnutí. Žalobkyně ale svého práva navrhopvat důkazy nevyužila, ačkoli byla správním orgánem I. stupně ve smyslu § 36 odst. 1 správního řádu řádně poučena, že tak může činit po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí.
34. Soud konstatuje, že správní orgán I. stupně (jakož i žalovaný) při svém rozhodování vycházel z celé řady podkladů, které jsou součástí správního spisu. Správní spis vedený správním orgánem I. stupně ve věci stavebního řízení a změny stavby se skládá ze tří formálně samostatných součástí, které však tvoří jeden souhrnný celek. Na prvním místě je součástí spisu materiál pod sp. zn. 5226/2006 ke stavebnímu řízení včetně projektové dokumentace, následují listiny vztahující se k řízení o změně stavby před jejím dokončením vedeným pod sp. zn. 5684/2007, a dále jsou zařazeny listiny věnující se řízení o žádosti osob zúčastněných na řízení ze dne 18. 7. 2012 vedeného pod sp. zn. 03277/2012 (vedeno pod touto spisovou značkou ode dne 22. 8. 2012 i po doplnění žádosti ze dne 5. 1. 2017). Nelze proto přisvědčit námitce žalobkyně, že správní orgán I. stupně vycházel toliko z rozsudků č. j. 47 A 11/2014-53 a č. j. 1 As 170/2016-36. Správní orgán I. stupně totiž měl k dispozici i podklady ze správního spisu o (původní) žádosti osob zúčastněných

na řízení o změnu stavebníka. Na základě dostatečných podkladů pak správní orgán I. stupně učinil zjištění ohledně skutkového stavu věci. Uvedené přitom vyplývá též z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, ve kterém správní orgán I. stupně nejprve detailně popsal dosavadní průběh řízení a poté zaujal závěr o skutkovém stavu věci. Na uvedeném závěru ničeho nemění, že správní orgán I. stupně nezahrnul veškeré podklady do odstavce věnovanému seznamu podkladů pro rozhodnutí, jelikož nelze mít za to, že tento seznam je výčtem taxativním.

35. Současně účastníci správního řízení (tj. též žalobkyně) byli v oznámení ze dne 23. 1. 2017 poučeni, že mohou nahlížet do podkladů rozhodnutí u správního orgánu I. stupně a že se mohou před vydáním rozhodnutí vyjádřit k podkladům rozhodnutí, popřípadě navrhnout doplnění. Podklady pro rozhodnutí se nacházely ve správním spisu (jak soud rozvedl pod bodem 34 tohoto odůvodnění) a účastníci řízení se s nimi mohli seznámit i konfrontovat kdykoli v průběhu řízení. Je však pravdou, že účastníci nebyli před vydáním prvostupňového rozhodnutí informováni o tom, že již byly shromážděny všechny podklady pro vydání rozhodnutí a že správní orgán hodlá ve věci rozhodnout, což je smyslem postupu podle § 36 odst. 3 správního řádu. Tato vada však podle názoru soudu nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, jednak proto, že žádné podklady, které by nebyly žalobkyni známy, do spisu nepřibýly, a jednak proto, že ke všem podkladům se žalobkyně mohla vyjádřit ve svém odvolání. To ostatně učinila, a žalovaný se k jejím odvolacím důvodům vyjádřil. Tím byla vada prvostupňového řízení plně odstraněna. Je-li vada řízení vedeného v prvním stupni plně zhojena v řízení odvolacím, není správní řízení jako celek stiženo vadou, která by způsobovala nezákonnost napadeného rozhodnutí (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2004, č. j. 2 A 10/2002 - 269, ze dne 30. 11. 2010, č. j. 9 As 37/2010 - 217, a ze dne 26. 4. 2018, č. j. 1 As 186/2017 - 46).
36. Žalobkyně též brojí proti tomu, že za stavebníky byly určeny jiné osoby. K tomu uvádí, že to byla právě žalobkyně, která podala žádost o vydání stavebního povolení a které bylo stavební povolení pravomocně vydáno. Tvrdí proto, že stavebníkem dle stavebního povolení je toliko ona. Žalobkyně se proto e-maily (tuto korespondenci žalobkyně navrhla k důkazu) dotazovala žalovaného, zda je stavebníkem. Bylo jí ale odpovězeno, že ji za stavebníka nelze považovat automaticky, a byla odkázána právě na možnost požádat o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu.
37. Nutno podotknout, že předmětné správní řízení podle § 142 správního řádu bylo zahájeno a vedeno na základě žádosti osob zúčastněných na řízení, nikoli na základě žádosti žalobkyně. Správní orgány tak rozhodovaly v řízení o určení právního vztahu o tom, zda osoby zúčastněné na řízení jsou stavebníky dle vydaného stavebního povolení. Předmětem tohoto soudního řízení proto nemůže být otázka, zda je stavebníkem i žalobkyně. Soud proto navržené důkazy neprovedl.
38. V té souvislosti žalobkyně uvádí, že osoby zúčastněné na řízení lze za stavebníky považovat jen mimo rámec vydaného stavebního povolení, což je důsledkem toho, že osoby zúčastněné na řízení nebyly účastníkem řízení o stavebním povolení (tím byl pouze žalobce), což žalobkyně dovysvětlila při jednání. To podle názoru žalobkyně vyplývá i z rozsudku č. j. 1 As 170/2016-36, ve kterém Nejvyšší správní soud osoby zúčastněné na řízení za stavebníky označil, nicméně pouze z toho důvodu, že to připouští zákonná definice stavebníka. Žalobkyně tedy připouští, že osoby zúčastněné na řízení mají ze zákona postavení stavebníka, nesouhlasí ale s tím, že jsou stavebníky „dle stavebního povolení“.

Ačkoli žalobkyně souhlasí s právním závěrem Nejvyššího správního soudu, některé soudem vyslovené závěry dezinterpretuje. Soud zdůrazňuje, že otázka určení osob v pozici stavebníka již byla v právě posuzované věci pravomocně vyřešena a soud neshledává důvod k tomu, aby se odchýlil od právních závěrů vyslovených (zejména) v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 170/2016-36, ve kterém tento soud konstatoval, že se osoby zúčastněné na řízení nalézaly v pozici objednatelů stavby, Ing. K. byl investorem stavby a žalobkyně byla stavební podnikatelkou. Uvedl také, že z celého kontextu věci nelze shledat, že žalobkyně, jakožto žadatelka o stavební povolení, žádala o vydání stavebního povolení pro sebe. Tato skutečnost je přitom podle Nejvyššího správního soudu naprosto klíčová pro definici stavebníka podle § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona. Citoval, že již z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 As 196/2015-33, vyplývá, že „hlavním úkolem první a druhé části definice je vymezit pojem „stavebník“ pro účely těch procesů podle stavebního zákona, jejichž cílem je vznik veřejného subjektivního práva provést stavbu. První část definice je založena na formálním hledisku. Žadatel o stavební povolení, resp. ten, kdo ohlašuje stavbu, se tedy stává stavebníkem pro účely daného řízení, resp. procesu. Stavební zákon oproti § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu pouze doplňuje podmínku, že stavebník musí žádat vydání stavebního povolení „pro sebe“. To znamená, že žádá-li o vydání stavebního povolení stavební podnikatel pro objednatele stavby v rámci inženýrské činnosti, měl by být vybaven plnou mocí, žádost podat objednatelovým jménem a jako stavebník by v žádosti měl být označen objednatel.“ Dospěl-li proto Nejvyšší správní soud k závěru, že osobám zúčastněným na řízení v posuzované věci příslušelo postavení stavebníka již od počátku, jelikož se nacházely v pozici objednatelů stavby, zatímco stěžovatelka byla toliko stavebním podnikatelem, která nežádala vydání stavebního povolení pro sebe, neznamená to nutně, jak nesprávně vykládá žalobkyně, že osoby zúčastněné na řízení jsou (mohou být) stavebníky toliko podle věty za středníkem § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona.

39. Žalobkyně také namítá, že osoby zúčastněné na řízení žádaly, aby byly uváděny jako stavebníci od počátku stavebního řízení, avšak tato část jejich žádosti se do výroku prvostupňového rozhodnutí nijak nepromítla. Toto určení ve výroku prvostupňového rozhodnutí skutečně chybí. Soud se však touto námitkou nezabýval, neboť neuvedení okamžiku této skutečnosti ve výroku nemohlo zasáhnout do právní sféry žalobkyně. Takovou námitku by mohly vznést toliko osoby zúčastněné na řízení, nikoli však žalobkyně, která se nemůže úspěšně domáhat ochrany veřejných subjektivních práv jiných osob.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

40. S ohledem na shora uvedené závěry soud žalobu jako nedůvodnou zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
41. O nákladech soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovaný byl sice plně úspěšný, podle ustálené judikatury správních soudů však lze procesně úspěšnému správnímu orgánu přiznat náhradu pouze takových nákladů řízení, které přesahují rámec jeho běžné úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47). V daném případě však žalovaný netvrdil, že mu vznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, a ani z obsahu soudního spisu takové náklady nevyplývají. Soud proto žalovanému náhradu nákladů řízení nepřiznal.

42. Osobám zúčastněným na řízení soud nepřiznal náhradu nákladů řízení, neboť jim nebyla v řízení uložena žádná povinnost a nebyly zjištěny ani okolnosti hodné zvláštního zřetele pro přiznání náhrady nákladů (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních 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.

Praha 30. října 2019

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu