



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka v právní věci žalobců **a) A. V. a b) Ing. L. V.**, obou bytem V., K. n. Č. 1., zastoupených JUDr. Miroslavou Srbovou, advokátkou se sídlem Korunní 104, Praha 10, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení **P. a.s.**, se sídlem P., P., IČO: , zastoupené Mgr. Martinem Štuksou, advokátem se sídlem Kaplická 1037/12, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 5. 2014, č. j. 080021/2014/KUSK,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 5. 2014, č. j. 080021/2014/KUSK, a usnesení Městského úřadu Kostelec nad Černými lesy ze dne 21. 1. 2014, č. j. 03277/2012/KNCL/Su-10.HM.330.V./50.Zast, **se z r u š u j í** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům a) a b) na náhradu nákladů řízení částku **18.792,20 Kč** k rukám jejich zástupkyně JUDr. Miroslavy Srbové, advokátky se sídlem Korunní 104, Praha 10, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) se žalobci domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 5. 2014, č. j. 080021/2014/KUSK, kterým bylo zamítnuto jejich odvolání a potvrzeno usnesení Městského úřadu Kostelec nad Černými lesy (dále jen „stavební úřad“) ze dne

21. 1. 2014, č. j. 03277/2012/KNCL/Su-10.HM.330.V./50.Zast, kterým bylo pro zjevnou právní nepřípustnost podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zastaveno řízení o žádosti žalobců o změnu stavby před dokončením.

Žalobci uvedli, že požádali v zastoupení na základě plné moci Ing. V. K. o vydání stavebního povolení na výstavbu obousměrné místní obslužné komunikace, kabelového vedení veřejného osvětlení vč. stožárů na pozemcích p.č. , , (dle geometrického plánu č. 315-111/2002 parcela č.), a v k.ú. V. (dále jen „předmětná stavba“). Předmětná stavba byla povolena stavebním povolením ze dne 10. 5. 2007, č. j. 5226/2006-4. Žalobci uzavřeli s Ing. V. K., který je zároveň předsedou představenstva osoby zúčastněné na řízení, smlouvu o spolupráci, jejímž předmětem byla realizace prodeje a vybudování inženýrských sítí na předmětných pozemcích v jejich vlastnictví. Souhlasili s tím, aby se stavebníkem stala osoba zúčastněná na řízení, ta však byla několik let nečinná. V roce 2011 Ing. K. od smlouvy o spolupráci odstoupil a žalobci následně v roce 2012 odvolali souhlas s tím, aby osoba zúčastněná na řízení byla stavebníkem. Dne 22. 8. 2012 podali u stavebního úřadu žádost o rozhodnutí o změně stavebníka. Zamítnutím této žádosti nastala patová situace, neboť žalobci nemohou provést předmětnou stavbu, zatímco osoba zúčastněná na řízení ji provádět nebude a stavební povolení na žalobce nepřevedla. Ing. K. po nich žalobou podanou u Okresního soudu v Kolíně žádá zaplatit 8 milionů korun jako bezdůvodné obohacení za činnosti, které provedli jeho subdodavatelé. I kdyby tuto cenu zaplatili, nevyřeší to spor o změnu stavebníka. Žalobci rovněž poukázali na usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 23. 1. 2014, č. j. 27 Co 414/2013 – 268 (dále jen „usnesení odvolacího soudu“), ve věci žaloby Ing. K. proti žalobcům o zaplacení bezdůvodného obohacení, v jehož odůvodnění soud uvedl, že stavební povolení umožňuje žalobcům provést výstavbu na předmětných pozemcích a že lze uvažovat o právním nástupnictví na základě rozhodnutí o změně stavby před dokončením. Pokud žalobci odvolali souhlas s provedením stavby na svém pozemku osobou zúčastněnou, přešlo na ně právo provést stavbu. Není představitelný závěr, že změna stavebníka není možná a že stavebníkem je nadále osoba zúčastněná na řízení i přes neexistenci souhlasu žalobců, neboť by jim tím byl upřen výkon jejich vlastnického práva.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu zamítl pro nedůvodnost. Uvedl, že žádost o vydání stavebního povolení podala osoba zúčastněná na řízení, nikoliv žalobci, jak je uvedeno v žalobě. Právo provést stavbu tak vzniklo osobě zúčastněné na řízení se souhlasem žalobců. Aby žalobci mohli žádat o změnu stavebního povolení, museli by být právními nástupci osoby zúčastněné na řízení, což nejsou. Zrušením souhlasu žalobců s provedením stavby osobou zúčastněnou na řízení ani ukončením smlouvy o spolupráci mezi žalobci a Ing. K. na ně oprávnění k provedení předmětné stavby nepřešlo. Žalobci tedy neměli aktivní legitimaci k podání žádosti o změnu stavby před dokončením, neboť toto právo náleží stavebníkovi nebo jeho právnímu nástupci. Stavební úřad proto správně vyhodnotil žádost o změnu stavby před dokončením jako zjevně právně nepřípustnou a řízení zastavil. Žalovaný dále poukázal na skutečnost, že podle usnesení odvolacího soudu, osoba zúčastněná na řízení dosud předmětnou stavbu nezahájila, pouze prováděla činnosti nezbytné k získání práva realizovat předmětnou stavbu. Zřejmě tak i zanikly účinky stavebního povolení.

Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření k žalobě uvedla, že žalobci uzavřeli smlouvu o spolupráci s Ing. K., nikoliv s osobou zúčastněnou na řízení. Žalobci směřují činnost Ing. K. na základě smlouvy o spolupráci s podáním žádosti o vydání stavebního povolení. Pouze osoba zúčastněná na řízení jako stavebník je oprávněna k podání žádosti o změnu stavby před dokončením. Rovněž se neztotožňuje s názorem žalobců, podle něhož odvoláním souhlasu došlo automaticky ke změně stavebníka. Vypořádání soukromoprávních vztahů mezi Ing. K. a žalobci nemá přímou souvislost s tímto řízením. Pokud jde o závěry vyslovené v usnesení odvolacího soudu, má osoba zúčastněná na řízení za to, že soud vycházel z nesprávného a již zrušeného rozhodnutí stavebního úřadu o povolení změny stavby a že jeho závěry nejsou pro soud v daném řízení závazné. Osoba zúčastněná na řízení se nicméně neztotožňuje s názorem žalovaného, že stavební povolení zaniklo v důsledku nezačínání předmětné stavby. Stavba totiž byla zahájena, což vyplývá z obsahu správního spisu.

V replice k vyjádření žalovaného žalobci opět poukázali na závěry vyslovené v usnesení odvolacího soudu. Uvedli, že jsou v absurdní situaci, neboť by měli zaplatit Ing. K. z titulu bezdůvodného obohacení náklady spojené s rozestavěnou stavbou včetně činností spojených se získáním stavebního povolení. Stavebníkem ale bude nadále osoba zúčastněná na řízení a žalobci nebudou moci na svých pozemcích stavět. Žalobci proto nesouhlasí s názorem, že změna stavebníka v uvedeném případě není možná a že stavebníkem je stále osoba zúčastněná na řízení i přes neexistenci soukromoprávního titulu a nesouhlas vlastníka pozemku. Žalobci by se nemohli domoci vydání nového stavebního povolení pro překážku věci pravomocně rozhodnuté. Závěrem žalobci uvedli, že předmětná stavba byla zahájena již v roce 2007, a stavební povolení je proto platné. Od té doby je však osoba zúčastněná na řízení nečinná.

Z obsahu správního spisu soud zjistil, že osoba zúčastněná na řízení podala dne 27. 12. 2006 žádost o stavební povolení pro výstavbu obslužné komunikace a veřejného osvětlení na pozemcích ve vlastnictví žalobců. Žalobci udělili osobě zúčastněné na řízení dne 19. 4. 2007 písemný souhlas s vydáním stavebního povolení. Stavební úřad vydal stavební povolení na předmětnou stavbu ze dne 10. 5. 2007, č. j. 5226/2006-4. Jako stavebníka označil osobu zúčastněnou na řízení. Stavební povolení nabylo právní moci dne 9. 6. 2007. Rozhodnutím ze dne 26. 11. 2007, č. j. 5684/2007/HM-3, rozhodl stavební úřad na žádost osoby zúčastněné na řízení o prodloužení lhůty k dokončení stavby do 31. 12. 2009. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 15. 12. 2007.

Dne 22. 8. 2012 žalobci podali žádost o změnu stavebníka, v níž uvedli, že odvolávají souhlas s tím, aby stavebníkem byla osoba zúčastněná na řízení, a žádají o vydání rozhodnutí, podle něhož se stavebníkem podle stavebního povolení ze dne 10. 5. 2007 stanou žalobci. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 28. 3. 2013, č. j. 03277/2012/KNCL/SU-5.HM.330.V./5.Rozh, žádosti vyhověl a povolil změnu stavebníka. Současně rozhodl o prodloužení lhůty k provedení stavby na 24 měsíců od právní moci rozhodnutí. Toto rozhodnutí žalovaný zrušil dne 5. 8. 2013 a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání.

Stavební úřad následně rozhodnutím ze dne 21. 1. 2014 zastavil řízení o žádosti žalobců o změnu stavby před dokončením pro zjevnou právní nepřípustnost. Jako důvod

uvedl, že žalobci nebyli oprávněni podat žádost o změnu stavby, neboť nebyli v postavení stavebníka nebo jeho právního zástupce.

Žalobci podali proti rozhodnutí stavebního úřadu odvolání.

Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. V odůvodnění uvedl, že předmětná stavba byla zahájena ve dvouleté lhůtě po právní moci stavebního povolení, které je proto platné a účinné. Ukončením smlouvy o spolupráci mezi žalobci a Ing. K. nedošlo k převodu práv stavebníka, neboť stavební povolení bylo vydáno osobě zúčastněné na řízení. Aby mohli žalobci žádat o změnu stavebního povolení, museli by být právními nástupci osoby zúčastněné na řízení. Nástupnictví mohou získat koupí rozestavěné stavby, postoupením práva stavebníka od osoby zúčastněné na řízení nebo koupí osoby zúčastněné na řízení. Podle vyjádření osoby zúčastněné na řízení i žalobců ovšem k převedení práv k provádění stavby nedošlo, proto žalobci nemají aktivní legitimaci k podání žádosti o změnu stavby před dokončením. Stavební úřad proto správně posoudil jejich žádost jako zjevně právně nepřipustnou a podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu ji zamítl.

Vzhledem k tomu, že skutečnosti vyplývající z obsahu předloženého správního spisu poskytují dostatečný podklad pro rozhodnutí soudu, nepovažoval soud za nezbytné provádět dokazování územním rozhodnutím ze dne 1. 8. 2006, č. j. 430/2003/HM, a usnesením odvolacího soudu, jejichž provedení žalobci navrhli.

Krajský soud v Praze přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené výroky rozhodnutí žalovaného, jakož i řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Podle § 2 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“) se rozumí stavebníkem *osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo ohlašuje provedení stavby, terénní úpravy nebo zařízení, jakož i její právní nástupce, a dále osoba, která stavbu, terénní úpravu nebo zařízení provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti; stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby.*

Podle § 118 odst. 1 stavebního zákona *stavební úřad může na odůvodněnou žádost stavebníka nebo jeho právního nástupce povolit změnu stavby před jejím dokončením. Žádost obsahuje kromě obecných náležitostí popis změn a jejich porovnání se stavebním povolením a s projektovou dokumentací ověřenou stavebním úřadem, popřípadě autorizovaným inspektorem ve zkráceném stavebním řízení. K žádosti se připojí projektová dokumentace změn stavby, nebo kopie ověřené projektové dokumentace s vyznačením navrhovaných změn.*

Podle § 45 věta první a druhá správního řádu *žádost nesmí být zjevně právně nepřipustná. Takovou žádost správní orgán neprojednává a řízení zastaví (§ 66).*

Podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu *řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže byla podána žádost zjevně právně nepřipustná.*

Podle § 73 odst. 2 čtvrtá věta správního řádu *jestliže je pro práva a povinnosti účastníků určující právo k movité nebo nemovité věci, je pravomocné rozhodnutí závazné i pro právní nástupce účastníků.*

Žalobci opírají svoji žalobu o tvrzení, že stali se stavebníky poté, co odvolali souhlas s tím, aby byla stavba na jejich pozemcích provedena osobou zúčastněnou na řízení. Výkladem pojmu stavebník a otázkou, jakou formou má proběhnout změna v osobě stavebníka, se podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 As 196/2015 – 33 (všechna rozhodnutí NSS uvedená v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz). V rozsudku uvedl, že definice pojmu stavebník podle § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona obsahuje čtyři části. Stavebníkem je „[1.] osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo ohlašuje provedení stavby, terénní úpravy nebo zařízení, [2.] jakož i její právní nástupce, a dále [3.] osoba, která stavbu, terénní úpravu nebo zařízení provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti; [4.] stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby.“

Nejvyšší správní soud dále k jednotlivým částem definice stavebníka uvedl, že „[h]lavním 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. (...) Pro každé řízení, resp. proces, se určuje stavebník zvlášť, bude jím tedy např. žadatel o změnu stavby v rozsahu požadované změny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 18. července 2006 č. j. 7 As 64/2005-53).“

V průběhu řízení, včetně oněch zjednodušených procesů, stejně jako po jeho skončení, může ovšem ke změně osoby stavebníka dojít podle druhé části definice právním nástupnictvím (jedná se o zvláštní úpravu vůči § 66 odst. 1 písm. f), resp. § 73 odst. 2 správního řádu). Nutné je připustit jak univerzální sukcesi, tj. osoba stavebníka zanikne a veškerá její práva a povinnosti přebírá osoba nástupnická, tak sukcesi singulární, tj. stavebník převede na jinou osobu vlastnické právo k nemovité věci, jež je nebo byla předmětem řízení, typicky ke stavbě, k právu stavby či ke stavební parcele (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. května 2011 č. j. 57 A 75/2010-91). Druhá část definice má již zjevně materiální povahu – ke změně stavebníka z důvodu právního nástupnictví dochází ze zákona. Není tedy třeba žádného rozhodnutí ze strany stavebního úřadu, ten takovou změnu pouze bere na vědomí po předložení podkladů, jež ji prokazují. Dojde-li k ní v průběhu stavebního řízení, pouze o tom stavební úřad vyrozumí ostatní účastníky daného řízení. (...)

Podíváme-li se nyní na třetí část definice, má být stavebníkem též „osoba, která stavbu, terénní úpravu nebo zařízení provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti“. Z širší vymezení je zřejmé, že po vzniku veřejného subjektivního práva provést stavbu se již může „legálním“ stavebníkem stát kdokoli, nikoli nutně jen žadatel. Opět je z kontextu zřejmé, že musí stavbu provádět pro sebe, tedy nikoli pro jiného jako stavební podnikatel či zhotovitel (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. května 1999 č. j. 5 A 63/97-20). Čtvrtá část definice, podle níž se stavebníkem „rozumí též investor a objednatel stavby“, již danou myšlenku pouze rozvádí a rozšiřuje tak dosah definice stavebníka (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. května 2015 č. j. 10 As 14/2015-59). Její praktický význam spočívá podle Nejvyššího správního soudu jednak v tom, že demonstrativně, resp. názorně označuje typické stavebníky, jednak v tom, že usnadňuje při realizaci dozorových oprávnění identifikaci osoby stavebníka tam, kde by nalezení osoby provádějící pro sebe stavbu vyžadovalo složité svědecké dokazování, zatímco k identifikaci investora či objednatele zpravidla postačí listinné důkazy.

Nelze tak dojít k jinému závěru, než že veřejné subjektivní právo provést stavbu není vázáno na osobu původního žadatele, ale že čerpat je může kdokoli. Stavba se tedy nestává stavbou nepovolenou jen proto, že ji pro sebe realizuje jiná osoba, než která žádala o stavební povolení, podávala ohlášení, uzavřela veřejnoprávní smlouvu či smlouvu s autorizovaným inspektorem o kontrole projektové dokumentace stavby, příp. než právní nástupce takovéto osoby (v tomto náhledu se Nejvyšší správní soud liší od názoru prezentovaného ve výše citovaném rozsudku Krajského soudu v Plzni č. j. 57 A 75/2010-91). (...) Kdokoli, kdo stavbu pro sebe buduje, se stává ze zákona stavebníkem na základě třetí, resp. čtvrté části definice, a tudíž jsou pro něj závazné nejen požadavky, jež na stavebníka klade stavební zákon, nýbrž i podmínky vydaného stavebního povolení, příp. jiného aktu zakládajícího veřejné subjektivní právo stavby na daném místě. Lze tedy říci, že třetí a čtvrtá část definice stavebníka nabývají na významu až po skončení stavebního řízení či korespondujícího zjednodušeného procesu, přičemž se jedná o zvláštní zákonné ustanovení ve smyslu § 73 odst. 2 věta druhá správního řádu, podle níž „pro jiné osoby je pravomocné rozhodnutí závazné v případech stanovených zákonem v rozsahu v něm uvedeném“. (...)

Nejvyšší správní soud tedy po výše provedeném výkladu dospívá k závěru, že ani ke změně osoby stavebníka právním nástupnictvím, ani k přistoupení osoby (dalšího) stavebníka vedle původního žadatele na základě toho, že jiná osoba začne fakticky stavbu pro sebe provádět – ať již přímo, nebo jako investor či objednatel – není třeba rozhodnutí stavebního úřadu. K nabytí statusu stavebníka dochází naplněním znaků vyplývajících ze zákona. Pouze pokud by vznikl spor o to, zda určitá osoba z materiálního hlediska splňuje zákonné podmínky, aby mohla vystupovat jako stavebník, mohl by stavební úřad o této otázce rozhodnout, a to v průběhu stavebního řízení usnesením podle § 28 odst. 1 správního řádu, v ostatních případech pak deklaratorním rozhodnutím podle § 142 správního řádu, jež lze vydat na žádost kohokoliv, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv. Takové rozhodnutí je ovšem přípustné vydat jen tehdy, nelze-li danou skutečnost osvědčit (tj. všechny potenciálně dotčené osoby se změnou nebo přistoupením dalšího stavebníka souhlasí) nebo není-li možné danou otázku řešit v rámci jiného správního řízení.“

Ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) stavebního zákona tedy vymezuje pojem stavebník velmi široce. Veřejné subjektivní právo provést stavbu není vázáno na osobu označenou jako stavebník ve stavebním povolení, ale čerpat je může i její právní nástupce jako stavebník podle druhé části definice nebo jakákoliv jiná osoba, která stavbu provádí pro sebe jako stavebník podle třetí, resp. čtvrté části definice stavebníka. Ke změně stavebníka přitom dochází *ex lege*, aniž by o tom stavební úřad rozhodoval (srov. též rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 5. 2003, č. j. 15 Ca 150/2002-39, publ. pod č. 141/2004 Sb. NSS). Stavební úřad bere změnu v osobě stavebníka pouze na vědomí. Žalobci se proto mylí, pokud se domnívají, že k tomu, aby jim vzniklo veřejné subjektivní právo k provedení stavby podle stavebního povolení, musí stavební úřad vydat rozhodnutí o změně stavebníka. Pokud by zahájili provádění stavby, ať již sami nebo jako investor či objednatel stavby, ze zákona by se stali stavebníky ve smyslu třetí, resp. čtvrté části definice vedle (nikoliv na místo) osoby zúčastněné na řízení. Pokud by přitom žalobci postupovali v souladu s platným a účinným stavebním povolením, nejednalo by se o stavbu nepovolenou.

Správní orgány tedy v první řadě pochybily tím, že nesprávně posoudily podání žalobců ze dne 22. 8. 2012 jako žádost o změnu stavby před dokončením podle § 118 stavebního zákona. (Navíc také nesprávně aplikovaly § 118 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2013. Podle čl. II bod 14 zákona č. 350/2012 Sb. je totiž třeba v řízeních zahájených před 1. 1. 2013 postupovat podle dosavadních právních předpisů. Žalobci podali žádost o změnu stavebníka dne 22. 8. 2012, věc se tedy posuzuje podle ustanovení stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012.

Institut změny stavby před jejím dokončením lze využít pouze v těch případech, kdy se stavebník hodlá v podstatných rysech odchýlit od stavebního povolení nebo od projektové dokumentace stavby ověřené stavebním úřadem. O tom svědčí mj. i druhá věta § 118 odst. 1 stavebního zákona, podle níž je podstatnou náležitostí žádosti popis změn stavby. Případné změny před jejím dokončením je stavebník povinen nejprve projednat se stavebním úřadem zákonem předepsaným postupem podle § 118 stavebního zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010 - 101, publ. pod č. 2107/2010 Sb. NSS). Postup podle § 118 stavebního zákona tak neslouží k tomu, aby stavební úřad rozhodoval výlučně o změně stavebníka. Nelze jej tedy využít ani v dané věci. V tomto směru jsou tedy závěry vyslovené v usnesení odvolacího soudu zčásti nesprávné, neboť tímto postupem nelze rozhodnout o právním nástupci stavebníka.

Za situace, kdy mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení je sporné, zda se žalobci stali po odvolání svého souhlasu uděleného osobě zúčastněné na řízení stavebníkem, by však bylo možné posoudit žádost podle jejího obsahu (§ 37 odst. 1 správního řádu) jako návrh na vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu. Z obsahu žádosti i dalších podání žalobců vůči správním orgánům je zjevné, že žádali o vydání rozhodnutí o tom, že se stali stavebníky oprávněnými k provedení stavby podle stavebního povolení ze dne 10. 5. 2007. Žádost ovšem není dostatečně určitá a ani neobsahuje veškeré náležitosti návrhu, které vyplývají z § 37 odst. 2 a § 142 odst. 1 správního řádu. Z tohoto důvodu bylo na místě vyzvat žalobce v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu k odstranění vad podání tak, aby upřesnili, zda se skutečně domáhají vydání rozhodnutí o určení právního vztahu a co přesně má být rozhodnutím určeno, a rovněž specifikovali tvrzení o tom, proč je takové rozhodnutí

nezbytné pro uplatnění jejich práv, a svá tvrzení prokázali. Teprve poté by bylo možné o žádosti za podmínek stanovených v § 142 odst. 2 správního řádu rozhodovat.

Je však nutno doplnit, že i v případě odstranění vad podání tak, aby bylo jasné, o čem má být v řízení podle § 142 správního řádu rozhodováno, může takové řízení skončit zamítnutím návrhu bez věcného projednání, a to za situace, pokud by otázku legitimace stavebníka mohl stavební úřad řešit v jiném řízení, a to i jako otázku předběžnou. To vyplývá ze subsidiární povahy řízení o určení právního vztahu podle § 142 odst. 2 správního řádu. Tak by tomu bylo např. tehdy, pokud by z úkonů žalobců bylo zřejmé, že hodlají zahájit určité řízení podle stavebního zákona týkající se sporné stavby. V případě podání takového návrhu žalobci by si stavební úřad musel nejprve jako předběžnou otázku vyjasnit, a to i za účasti osoby zúčastněné na řízení, otázku legitimace žalobců k podání příslušného návrhu, resp. otázku jejich právního nástupnictví. Pouze pokud by snad při posouzení této předběžné otázky vznikly pochybnosti o tom, zda zaniklo soukromoprávní oprávnění osoby zúčastněné na řízení provést stavbu na pozemku žalobců, a mezi žalobci a osobou zúčastněnou na řízení by nedošlo k dohodě o této otázce, bylo by na místě postupovat *per analogiam* podle § 114 odst. 3 věta druhá stavebního zákona. Stavební úřad by v takovém případě musel odkázat účastníky řízení, aby otázku, komu svědčí soukromoprávní oprávnění předmětnou stavbu provést, řešili před soudem v občanském soudním řízení.

Pokud správní orgány shora uvedeným způsobem nepostupovaly a bez dalšího nesprávně posoudily podání žalobců jako žádost o změnu stavby před dokončením podle § 118 stavebního řádu, jde o podstatnou vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Nesprávné posouzení podání jako žádosti o změnu stavby před jejím dokončením podle § 118 stavebního řádu vedlo správní orgány k chybnému závěru o tom, že žádost je zjevně právně nepřipustná, v důsledku čehož bylo řízení zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, aniž došlo k věcnému projednání návrhu. Soud k takové vadě musel přihlídnout z úřední povinnosti, neboť je bez dalšího patrná z obsahu správního spisu a zároveň se jedná o vadu takové závažnosti, že brání řádnému přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2003, č. j. 2 Azs 23/2003 - 39, publ. pod č. 272/2004 Sb. NSS).

Krajský soud se nicméně neztotožňuje ani se závěry žalovaného ohledně možného právního nástupnictví žalobců po osobě zúčastněné na řízení. Podle Nejvyššího správního soudu může právní nástupnictví nastat vedle univerzální sukcese také singulární sukcesí, tj. převodem vlastnického práva k nemovité věci, jež je nebo byla předmětem řízení, typicky ke stavbě, k právu stavby či ke stavební parcele na osobu odlišnou od původního stavebníka. Ačkoliv Nejvyšší správní soud neuvedl vedle převodu vlastnického práva žádné jiné druhy právních jednání, které by mohly být důvodem právního nástupnictví stavebníka, je zdejší soud toho názoru, že právním nástupcem nemusí být z povahy věci pouze nabyvatel vlastnického práva. Podstatou nástupnictví totiž je skutečnost, že právní nástupce získá soukromé subjektivní právo k provedení stavby. Může jím být tedy také osoba, které svědčí subjektivní soukromé právo stavbu provést z jiných důvodů např. zřízením věcného břemene anebo na základě smlouvy, která nemá věcné účinky atp. [srov. § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona].

I v daném případě došlo k převedení subjektivního soukromého práva provést předmětnou stavbu, a to z osoby zúčastněné na řízení na žalobce. Žalobci původně udělili osobě zúčastněné na řízení právo provést předmětnou stavbu na jejich pozemcích a omezili tak své vlastnické právo. V dané věci není sporu o tom, že došlo k zániku smlouvy mezi Ing. K. a žalobci ani to, že došlo k platnému odvolání souhlasu k provedení předmětné stavby osobou zúčastněnou na řízení. Tyto okolnosti tedy představují dostatečný podklad pro závěr, že právo osoby zúčastněné na řízení k provedení předmětné stavby zaniklo. Tím zároveň odpadlo omezení vlastnického práva žalobců a obnovilo se jejich soukromé subjektivní právo provést předmětnou stavbu v souladu s vydaným stavebním povolením. Žalobci se tímto způsobem stali právním nástupcem osoby zúčastněné na řízení v rozsahu vyplývajícím z jejich vlastnických práv k předmětným pozemkům. Tomu ostatně odpovídají i závěry vyslovené v usnesení odvolacího soudu, na něž žalobci poukazovali. Nelze tedy přisvědčit názoru správních orgánů o tom, že žalobcům nesvědčí postavení stavebníka. Uplatněné žalobní námitky směřující proti tomuto závěru jsou tedy důvodné.

Soud se naopak nezabýval otázkou, zda již došlo ze strany osoby zúčastněné na řízení k zahájení předmětné stavby, neboť by tím vybočil z mezí uplatněných žalobních bodů. Správní orgány v průběhu řízení tuto skutečnost nikterak nezpochybňovaly a konstatovaly, že stavební rozhodnutí je platné a účinné v důsledku zahájení stavby. Žalobci proti tomuto závěru nic nenamítají. Rovněž osoba zúčastněná na řízení prohlásila, že předmětná stavba již byla zahájena. Pouze žalovaný, a to až ve vyjádření k žalobě, upozornil na to, že podle usnesení odvolacího soudu dosud k zahájení stavby nedošlo. Ačkoliv tedy tato otázka nemůže mít vliv na přezkum napadeného rozhodnutí, měly by se jí správní orgány v dalším průběhu řízení zabývat, aby došlo k odstranění případných pochybností o platnosti stavebního povolení.

Soud tedy dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Nad rámec uplatněných žalobních bodů soud shledal, že napadené rozhodnutí je zatíženo vadou řízení, která mohla mít vliv na jeho zákonnost, a proto napadené rozhodnutí bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že vady napadeného rozhodnutí se týkají i prvostupňového rozhodnutí stavebního úřadu a nelze je odstranit v řízení před žalovaným, zrušil soud rovněž rozhodnutí stavebního úřadu (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku jsou žalovaný i stavební úřad vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci byli z procesního hlediska plně úspěšní, soud jim proto přiznal plnou náhradu nákladů řízení. Náhradu nákladů řízení každého z žalobců tvoří odměna advokáta za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby) po 3.100,- Kč podle § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Odměnu advokáta za podání repliky soud žalobcům nepřiznal, neboť žalobci v tomto podání nikterak nedoplňovali svoji žalobní argumentaci a v podstatě jen zopakovali podstatná tvrzení, která uvedli již v žalobě. Nejedná se tedy o důvodně vynaložené náklady řízení. Vzhledem k tomu, že oba žalobci byli zastoupeni společnou zástupkyní, snižuje se odměna za každého z nich o 20% na částku 4.960,- Kč (§ 12 odst. 4 advokátního

tarifu), tj. celkem 9.920,- Kč za oba žalobce. Náklady řízení dále tvoří hotové výdaje ve výši 600,- Kč za dva úkony právní služby podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21% ve výši 2.209,20 Kč a zaplacené soudní poplatky za podání žaloby v celkové výši 6.000,- Kč. Celkem tak činí náhrada nákladů řízení 18.792,20 Kč.

Osobě zúčastněné na řízení soud nepřiznal náhradu nákladů řízení, neboť jí 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.

V Praze dne 10. června 2016

JUDr. Věra Šimůnková, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost: Alena Lébllová