



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců Mgr. Moniky Chaloupkové a JUDr. Pavla Peláka ve věci **žalobce J. K., zastoupeného JUDr. Jarmilou Černou, advokátkou**, se sídlem Sladkovského 484, 530 02 Pardubice, **proti žalovanému Krajskému úřadu Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice, **za účasti J. K., zastoupené JUDr. Romanem Krmenčíkem, advokátem**, se sídlem třída Míru 92, 530 02 Pardubice, **o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5.9.2011, č.j. KrÚ-51160/87b/2011/OMSŘ/To-r2,**

t a k t o :

- I.** Rozhodnutí žalovaného ze dne 5.9.2011, č.j. KrÚ-51160/87b/2011/OMSŘ/To-r2, a rozhodnutí Magistrátu města Pardubic ze dne 15.4.2011, č.j. MmP 27572/2011, **se pro vady řízení zrušují a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci, k rukám jeho zástupkyně, JUDr. Jarmily Černé, advokátky, náklady řízení ve výši **8 760,- Kč** do **60 dnů** od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 5.9.2011, č.j. KrÚ-51160/87b/2011/OMSŘ/To-r2, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil napadené rozhodnutí Magistrátu města Pardubic (dále jen „správní orgán I. stupně“ nebo „stavební úřad“) ze dne 15.4.2011, č.j. MmP 27572/2011, kterým bylo v přezkumném řízení podle § 98 zákona číslo 500/2004 Sb., správní řád, ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zrušeno rozhodnutí o povolení změny stavby „novostavba rodinného domu – 1 b.j. + přípojky inž. sítí (voda, kanalizace, plyn, elektro), garáž oplocení“ na pozemku označeném jako parc. č. 542/22 v katastrálním území Staré Hradiště, před jejím dokončením, ze dne 22.7.2010, č.j. MmP 50703/2010.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného včasnou žalobu, kterou se domáhal jeho zrušení a též zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně pro nezákonnost, když vadami vytýkanými napadenému rozhodnutí trpí i rozhodnutí prvoinstanční, a náhrady nákladů soudního řízení. Námitky žalobce soud pro přehlednost shrnul v následujících žalobních bodech:

1. Stavební úřad vydal své rozhodnutí bez splnění zákonných podmínek. Podle § 95 odst. 2 správního řádu mohl stavební úřad v přezkumném řízení rozhodovat pouze tehdy, pokud by k přezkumnému řízení dal podnět účastník, stavební úřad by účastníkovi plně vyhověl a současně by nebyla způsobena újma jinému účastníkovi.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí opakovaně uvádí, že stavební úřad zahájil řízení z moci úřední. V takovém případě by však musel jako prvostupňový orgán rozhodovat žalovaný, nikoliv stavební úřad. Tvrzení žalovaného o tom, že postupem stavebního úřadu nebyla porušena žádná ze zásad činnosti správního orgánu, tak nemůže obstát, neboť minimálně k porušení zásady legality došlo.

2. Stavební úřad ve svém rozhodnutí uvedl jako důvod zrušení rozhodnutí o povolení změny stavby skutečnost, že toto rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem, neboť žádost o změnu stavby před dokončením nebyla podána a následně projednána s oběma účastníky řízení. Žalovaný v napadeném rozhodnutí dospěl k závěru, že stavba rodinného domu spadá do SJM žalobce a paní J. K. a tedy žádost o změnu stavby by museli podat oba.

Žalobce je přesvědčen o tom, že závěr žalovaného nemá oporu v provedeném dokazování. Správní orgán není oprávněn řešit meritorně otázku vlastnictví stavby, i sama paní K. poukazuje na to, že vypořádání SJM je předmětem soudního řízení. Okruh účastníků řízení je dán § 109 zákona číslo 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), pokud se vlastnictví ke stavbě dovolává další osoba, je povinna své vlastnické právo prokázat, když správní orgán není oprávněn řešit tuto otázku jako otázku předběžnou podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu. Žalovaný bez dalšího uzavřel, že rozestavěná stavba tvoří součást SJM a tedy J. K. je účastníkem řízení, ačkoli podmínky vlastnického práva paní K. nezkomal, důkazní řízení neprováděl a paní K. nikdy nebyla stavebníkem. Závěr žalovaného, že porušení právního předpisu bylo zjevné ze spisového materiálu, neobstojí, neboť porušení nemohlo být zjevné, když ve spise nebyly žádné důkazy o tom, zda rozestavěný dům patří či nepatří do SJM.

3. Podle § 95 odst. 4 správního řádu jsou účastníky přezkumného řízení účastníci původního řízení. J.K. nebyla účastníkem ani územního, ani stavebního řízení.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí souhlasí se žalobcem, že paní K. nebyla účastníkem ani územního, ani stavebního řízení, současně však tvrdí, že byla účastníkem řízení o změně stavby před jejím dokončením. Jeho rozhodnutí je tak vnitřně rozporné a nepřezkoumatelné.

4. Na straně 5 v odst. 2 napadeného rozhodnutí žalovaný tvrdí, že „úpravu vlastnických vztahů nelze řešit ve správním řízení v rámci stavebního zákona, proto není možné považovat rozhodnutí stavebního úřadu o změně stavby před jejím dokončením týkající se změny stavebníků za neodporující zákonným předpisům“.

Žalobce s tímto názorem nesouhlasí. Stavební povolení bylo vydáno žalobci – stavebníkovi. Je legitimním a legálním postupem, pokud v důsledku změny vlastnictví k rozestavěné budově je žádáno o povolení změny stavby před jejím dokončením. Žalobce rovněž nebyl schopen realizovat stavbu v termínu stanoveném ve stavebním povolení, tj. do 31.5.2010, proto požádal o změnu též v určení data, do kterého má být stavba provedena. Pokud žalovaný konstatuje, že vymezení doby je jen otázkou formální, nijak nevynutitelnou, pomíjí § 178 odst. 3 písm. e) stavebního zákona, podle něhož se stavebník dopustí přestupku, staví-li stavbu v rozporu se stavebním povolením, a tedy fakticky nutí žalobce k přestupkovému jednání.

Žalovaný se k žalobě vyjádřil podáním ze dne 10.2.2012, kterým navrhl její zamítnutí. K jednotlivým žalobním bodům zaujal následující stanovisko:
Rozhodnutí o změně stavby před dokončením muselo být zrušeno, neboť změnu stavebníka nelze v rámci řízení o změně stavby před dokončením aplikovat, když správní orgány nemohou řešit ve správních řízeních vlastnické vztahy dané změnou stavebníka. Žalovaný souhlasí s tím, že neměl rozhodovat v přezkumném řízení jako prvoinstanční orgán stavební úřad, nicméně žalovaný by musel rozhodnutí o přezkumu zrušit, věc vrátit k novému projednání příslušnému orgánu a teprve poté by mohl rozhodnout sám. Žalovaný neaplikoval § 95 odst. 2 správního řádu z důvodu zásady procesní ekonomie, když zrušení nezákonného rozhodnutí považoval za nadměrně prodlužující proces uvedení věci do souladu se zákonem. Žalovaný se v otázce účastenství J.K. opřel o rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, ze dne 18.1.2010, č.j. 52 Ca 34/2009-36, podle něhož stačí předpoklad existence práv, o nichž má být rozhodováno.

J.K. jako osoba zúčastněná na řízení se k věci vyjádřila podáním ze dne 15.12.2011, kdy označila žalobu za nedůvodnou s tím, že s argumentací žalobce nesouhlasí. Osoba zúčastněná na řízení nejprve popsala historii případu od vydání stavebního povolení a poté k žalobě samotné uvedla:

Podmínky pro vydání rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o změně stavby před dokončením byly splněny.

Správní orgán nedospěl k závěru, že stavba spadá do SJM žalobce a paní J.K., v tomto se žalobce mylí. Správní orgán pouze odkázal na právní názor Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, prezentovaný v rozsudku č.j. 52 Ca 34/2009-36, a vyslovil, že „je možné konstatovat, že vznik práva k předmětné stavbě je zapříčiněn společným jměním manželů“. Tedy právě proto, že nemůže rozhodnout o rozsahu SJM, je povinen zohlednit skutečnost, že v budoucnu může být rozhodnuto tak, že stavba do SJM spadá. Pokud by tak neučinil, došlo by v případě takového rozhodnutí k významnému zásahu do práv osoby zúčastněné na řízení.

Závěr žalobce o nutnosti zkoumání podmínek vlastnictví s tím, že paní K. nikdy nebyla stavebníkem, je mylný. J.K. byla žadatelkou o stavební povolení a právě fakt, že s ní nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, je podstatou pochybení, která osoba zúčastněná na řízení stavebnímu úřadu ve vztahu ke stavebnímu povolení a k rozhodnutí o změně stavby před dokončením vytýká. Pokud stavební úřad nerozhodne o tom, že J.K. není účastníkem stavebního řízení, nelze jí účastenství upírat, neboť splňuje zákonné podmínky pro to, aby byla považována jak za účastníka řízení, tak za stavebníka.

Na vyjádření osoby zúčastněné na řízení reagoval žalobce podáním ze dne 1.3.2012 následujícím způsobem:

Osoba zúčastněná na řízení se nevyjádřila k zásadní námitce, a to že rozhodnutí je nicotné, neboť bylo vydáno věcně nepřislušným orgánem, když podle § 95 odst. 1 správního řádu přezkumné řízení zásadně provádí správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který vydal rozhodnutí. Jistá varianta autoremedury je upravena v § 95 odst. 2 správního řádu, avšak pro tento postup nebyly splněny podmínky, neboť:

- k přezkumnému řízení nebyl dán podnět. Za takový podnět nelze považovat „přihlášení opomenutého účastníka“, i v případě, že by se o podnět jednalo, nejedná se o podnět účastníka, neboť J.K.nebyla a není stavebníkem ani vlastníkem stavby.
- nebyla splněna podmínka, že zrušením přezkoumávaného rozhodnutí nesmí být způsobena újma jinému účastníkovi. Rozhodnutím o změně stavby před dokončením došlo k prodloužení lhůty pro dokončení stavby, jeho zrušením tak jednoznačně došlo k zásahu do práv stavebníků.

Žalobce proto navrhuje, aby soud v případě, že nevyhoví jeho návrhu na zrušení napadeného rozhodnutí, vyslovil nicotnost tohoto rozhodnutí.

O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona číslo 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), bez jednání, když oba účastníci s tímto souhlasili, a to žalobce výslovně podáním ze dne 28.11.2011 a žalovaný konkludentně, když jeho podání ze dne 20.12.2011 nemohl soud považovat za udělení výslovného souhlasu, neboť toto bylo učiněno až po uplynutí stanovené lhůty dvou týdnů (žalovanému byla dne 18.11.2011 doručena výzva soudu k vyjádření se ze dne 8.11.2011, v níž byl poučen, že nevyjádří-li ve lhůtě dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s rozhodnutím bez jednání, bude se mít za to, že souhlas s takovým postupem byl udělen). Soud přitom v souladu s § 75 s.ř.s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného, tj. ze stavu k datu 5.9.2011, kdy bylo napadené rozhodnutí žalovaného vydáno.

Předně je nutné zdůraznit, že podle § 75 odst. 2 s.ř.s. soud přezkoumává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Přezkoumá-li soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, překročí rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s.ř.s., přičemž Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) již v minulosti vyslovil, že „jinou vadou řízení před soudem“ s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé je, pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn jako žalobní bod. Takový postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení, neboť jim odnímá právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14.2.2008, č.j. 7Afs 216/2006-63). Určitý průlom do dispoziční zásady ovládající správní soudnictví představuje povinnost soudu vyslovit rozsudkem nicotnost

přezkoumávaného správního rozhodnutí bez návrhu (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a povinnost soudu zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí (srov.např. rozsudek NSS ze dne 12.12.2003, č.j. 2Ads 33/2003-78). Další případy týkající se možnosti tohoto průlomu stanovila judikatura jen v určitých, specifických věcech (např. prekluze v daňovém řízení, zánik odpovědnosti za přestupek uplynutím zákonné lhůty, uplatnění zásady ne bis in idem, aplikace zásady „non-refoulement“, aplikace právního předpisu či ustanovení, které na věc nedopadají – avšak to jen při splnění předpokladů stanovených v judikátu NSS ze dne 28.7.2009, č.j. 8 Afs 51/2007-87). Rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84, dále judikoval, že krajský soud je oprávněn dále zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení uvedené v § 76 odst. 1 s.ř.s., tj. ex officio, v případě, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, byť je žalobce výslovně v žalobě nenamítl (tj. jedná se o případy, kdy rozhodnutí není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek, přičemž tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu či z jeho absence nebo z rozhodnutí samotného, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry). Konečně, dle názoru krajského soudu, výjimkou z této zásady bude i případ, kdy se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod ze strany správního orgánu, které nebude předmětem žalobních námitek. Důvodem pro tuto výjimku je skutečnost, že ust. § 75 odst. 2 s.ř.s. představuje normu procesněprávní, a pokud se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod, tak je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoučelné, a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy. Proto může v takovém případě krajský soud aplikovat hmotněprávní ustanovení Listiny základních práv a svobod i za situace, kdy žalobce tuto námitku v žalobě vůbec neuplatnil (podle rozsudku NSS ze dne 13. 6. 2008, č.j. 2 As 9/2008, který sice se vztahoval ke kasační stížnosti, ale lze jej argumentum a simili aplikovat i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť základní úvaha aplikovaná v tomto případě je použitelná i v tomto řízení).

Krajský soud se tedy ve smyslu zmíněné judikatury nejprve zabýval otázkou, zda existuje některá z výše zmíněných výjimek ve vztahu k aplikaci dispoziční zásady, tj. zda je dán důvod proto, aby soud aplikoval některou z výše uvedených výjimek. V této souvislosti dospěl krajský soud k závěru, že nikoliv, proto žalobu přezkoumal v rozsahu žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.), přičemž dospěl k následujícím závěrům:

Ze správního spisu soud zjistil následující:

Dne 28.5.2007 byla na stavební úřad podána žádost o stavební povolení na stavbu rodinného domu na pozemku parc. č. 542/22 v kat.území Staré Hradiště, v níž byli za stavebníky označeni žalobce aj. J.K. (nyní K.) a která byla oběma stavebníky podepsána. Stavební úřad od počátku považoval za stavebníka pouze žalobce a jemu též vydal dne 11.7.2007, pod č.j. MmP 28719/2007, stavební povolení. J. K. nezahrnul mezi účastníky řízení, aniž by alespoň v odůvodnění stavebního povolení osvětlil proč. Dne 9.5.2011 bylo stavebnímu úřadu doručeno odvolání paní J.K. proti citovanému stavebnímu povolení. Paní K. stavební povolení označila za nezákonné, když stavebnímu úřadu vytýkala právě to, že s ní nejednal jako s účastníkem stavebního řízení,

ačkoliv byla dle žádosti o vydání stavebního povolení stavebníkem. Rozhodnutím ze dne 30.8.2011, č.j. KrÚ-51160/87a/2011/OMSŘ/To-r1, žalovaný odvolání zamítl jako nepřipustné, neboť bylo podáno osobou neoprávněnou. Žalovaný na straně 4 svého rozhodnutí uvedl: „Právní ustanovení § 109 odst. 1 písm. a), § 2 odst. 2 písm. c), § 110 odst. 2 písm. a), vše stavebního zákona, a § 4 vyhlášky č. 526/2006 Sb., a jeho přílohu č. 2, část B, bod 1 je nutné uchopit a užívat v kontinuálním vztahu.“ Dále pak právě s odkazem na uvedená ustanovení uzavřel, že „odvolatelka neprokázala listinou právní vztah k danému pozemku či stavbě, proto se nemohla stát účastníkem řízení“.

Podáním ze dne 25.3.2011, doručeným stavebnímu úřadu dne 28.3.2011, si Jana Kristová stěžovala na postup stavebního úřadu, konkrétně na to, že s ní nebylo jednáno ve stavebním řízení jako s účastníkem, ačkoliv byla jednou z osob, které podaly žádost o stavební povolení, a byla v této žádosti označena za stavebníka. Stavební úřad podáním ze dne 12.4.2011 paní K. sdělil s odkazem na § 109 odst. 1 a § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, že měla být účastníkem stavebního řízení a je oprávněna podat odvolání proti stavebnímu povolení, neboť toto jí nebylo nikdy oznámeno a tedy nenabylo právní moci.

Dne 10.5.2010 požádal žalobce o povolení změny stavby před dokončením, když tato změna měla spočívat jednak ve změně stavebníka, neboť žalobce darovací smlouvou ze dne 10.1.2008 převedl stavbu na své rodiče, J.K. st. a V. K., a dále v prodloužení lhůty pro dokončení stavby do 31.5.2012. Rozhodnutím ze dne 22.7.2010, č.j. MmP 50703/2010, stavební úřad změnu stavby povolil, přičemž z rozhodnutí je zřejmé, že řízení o povolení změny bylo vedeno pouze se žalobcem a oběma jeho rodiči.

Rozhodnutím ze dne 15.4.2011, č.j. MmP 27572/2011, stavební úřad v přezkumném řízení rozhodnutí o povolení změny stavby před dokončením zrušil jako vydané v rozporu se zákonem. V odůvodnění poukázal na to, že se mu dne 28.3.2011 přihlásila opomenutá účastnice řízení, paní J.K., která „měla být účastníkem stavebního řízení jako stavebník“. Dále pak dovodil, že žádost o změnu stavby před dokončením podaná pouze žalobcem, nikoliv oběma stavebníky, byla podána v rozporu s § 118 odst. 1 stavebního zákona a rovněž výsledné rozhodnutí o této žádosti není v souladu se zákonem, neboť řízení o ní nebylo vedeno se všemi účastníky řízení. Proti tomuto rozhodnutí podal odvolání žalobce, když mimo jiné namítal, že J.K. nemohla podat podnět k zahájení přezkumného řízení, neboť nebyla účastníkem žádného z předcházejících správních řízení, že stavební úřad porušil ust. § 95 odst. 1 a 2 správního řízení, neboť nebyl oprávněn ve věci sám rozhodnout. Žalovaný o žalobcově odvolání rozhodl tak, že ho zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Pokud se týká uvedených žalobcových odvolacích námitek, žalovaný uvedl, že:

- stavební úřad jednal z moci úřední, bez podnětu dotčené osoby,
- postup stavebního úřadu byl v souladu s právními předpisy.

Na základě skutečností zjištěných ze správního spisu soud zaujal k jednotlivým žalobním bodům následující stanovisko:

Ad 1.

Podle § 94 odst. 1 správního řádu: „V přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Přezkumné řízení lze zahájit, i pokud je rozhodnutí předběžně vykonatelné podle § 74 a dosud nenabylo právní moci; pokud bylo po zahájení takového přezkumného řízení podáno odvolání, postupuje se podle ustanovení hlavy VIII této části. Účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení; tento podnět není

návrhem na zahájení řízení; jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli.“

Podle § 95 odst. 1 správního řádu: „Správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, zahájí z moci úřední přezkumné řízení, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.“

Podle § 95 odst. 2 správního řádu: „Jestliže podnět k přezkumnému řízení dal účastník, může přezkumné řízení provést správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, pokud plně vyhoví účastníkovi, který podnět uplatnil, a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas. Jinak předá věc k provedení přezkumného řízení nadřízenému správnímu orgánu.“

Z citovaných ustanovení je zřejmé, že zásadně provádí přezkumné řízení správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který vydal přezkoumávané rozhodnutí. Z tohoto pravidla existuje jediná výjimka, upravená v ust. § 95 odst. 2 správního řádu. Podle tohoto ustanovení může (není k tomu ovšem povinen, jinými slovy i v takovém případě je oprávněn provést přezkumné řízení nadřízený správní orgán) přezkumné řízení ten správní orgán, který vydal přezkoumávané rozhodnutí, ovšem při současném splnění tří podmínek:

- a) podnět k přezkumnému řízení dal účastník řízení,
- b) správní orgán tomuto účastníkovi plně vyhoví,
- c) tímto vyhověním nemůže být způsobena újma jinému účastníkovi, ledaže s tím všichni dotčení vyslovili souhlas.

Podle soudu nebyla splněna ani jedna ze tří podmínek. Ze správního spisu především nevyplývá, že by stavební úřad obdržel podnět účastníka řízení. Žádné podání označené jako „podnět k přezkumnému řízení“ ve spise není založeno. Sám stavební úřad odkazuje v odůvodnění svého rozhodnutí na podání paní K. doručené mu dne 28.3.2011, přičemž hovoří o tom, že se mu tímto podáním „ohlásila opomenutá účastnice řízení“. Uvedené podání přitom J. K. nazvala a formulovala jako „stížnost proti postupu správního orgánu“. Je tedy zřejmé, že stavební úřad postupoval z moci úřední, k čemuž nebyl oprávněn. Naopak, pokud shledal důvody pro zrušení rozhodnutí o změně stavby před dokončením, měl své poznatky sdělit nadřízenému správnímu orgánu a ponechat na něm rozhodnutí o tom, zda přezkumné řízení zahájí, případně jak v něm rozhodne. Jestliže nebyl podán účastníkem řízení podnět k zahájení přezkumného řízení, nemohly být z logiky věci naplněny ani druhá (podnětu správní orgán plně vyhoví), ani třetí (tímto vyhověním nebude způsobena újma jinému účastníkovi řízení) podmínky.

Soud tedy uzavírá, že stručný závěr žalovaného o tom, že stavební úřad jednal z moci úřední a postupoval v souladu s právními předpisy, nemůže obstát, resp. soud se ztotožňuje s tím, že stavební úřad jednal z moci úřední, ovšem nemůže souhlasit s konstatováním, že jeho postup byl zákonný. Naopak stavební úřad postupoval v rozporu se zákonem, když provedl z moci úřední přezkumné řízení a vydal v něm rozhodnutí, přestože takto postupovat mohl pouze žalovaný coby jeho nadřízený správní orgán. Pokud pak žalovaný postup stavebního úřadu posvětil, dopustil se rovněž protizákonného postupu, který rozhodně nelze omluvit poukazem na hospodárnost řízení, jak žalovaný činí ve svém vyjádření k žalobě. První žalobní bod tedy soud shledal důvodným.

Vzhledem k tomu, že ve věci rozhodoval věcně nepřislušný správní orgán, byla již jen tato skutečnost důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Soud však považuje za prospěšné v zájmu rychlosti řízení, procesní ekonomie a předvídatelnosti soudního rozhodování se vyjádřit i k dalším žalobním bodům.

Ad 2.

Stavební úřad ve svém rozhodnutí dospěl k závěru, že J. K. měla být účastníkem stavebního řízení, neboť byla v žádosti o stavební povolení uvedena jako osoba žádající pro sebe vydání tohoto stavebního povolení, tedy byla stavebníkem ve smyslu § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, a následně dovodil, že „žádost o změnu stavby před dokončením byla podána v rozporu s ustanovením § 118 odst. 1 stavebního zákona, podle kterého žádost podává stavebník, popřípadě více stavebníků,....., výsledné rozhodnutí nebylo vydáno v souladu se zákonem, neboť žádost nebyla podána a následně projednána s oběma účastníky řízení“. Žalovaný však v napadeném rozhodnutí tuto argumentaci stavebního úřadu nepodpořil. Naopak na straně 3 se ztotožnil se žalobcem v tom, že paní K. nebyla správně účastníkem stavebního řízení, přičemž odkázal především na § 4 vyhlášky č. 526/2006 Sb., tedy na to, že nepředložila doklad o vlastnickém právu k pozemku nebo stavbě anebo právu založenému smlouvou provést stavbu. Přesto však dospěl ke shodnému závěru jako stavební úřad, tedy že paní K. měla být účastníkem řízení o změně stavby před dokončením, ovšem tento závěr opřel o zcela jiné důvody. Žalovaný především odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 18.1.2010, č.j. 52 Ca 34/2009-36, s tím, že k účastenství v řízení „je dostačující předpoklad existence práv, právem chráněných zájmů nebo povinností“. Dále pak obsáhle citoval z ustanovení zákona číslo 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, týkajících se SJM, načež konstatoval, že „vznik práva k předmětné stavbě je zapříčiněn společným jměním manželů“ a uzavřel na straně 5, že „žádost o změnu stavby před jejím dokončením nebyla s ohledem na vzniklé společné jmění manželů podána oběma manžely, tedy nesplňovala potřebné náležitosti podání, a tím došlo k dalšímu důvodu pro vyřčení nezákonnosti rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením“. K tomuto závěru žalovaný dospěl, aniž by provedl jakékoliv dokazování, resp. aniž by ve správním spise byly jakékoliv listiny, z nichž by vyplývalo, že stavba je v SJM žalobce a paní K. Z pouhé existence manželství žalobce aj. J.K. přitom nelze dovodit, že stavba patří do jejich SJM. V tomto ohledu tedy soud musí přitakat žalobci, že závěr o tom, že stavba je součástí SJM a tedy paní K. měla být z tohoto důvodu účastníkem řízení o změně stavby, nemá oporu ve spise. Samotná tato vada by však důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí nebyla, neboť samotný závěr o nutnosti účastenství J. K. v řízení o změně stavby před dokončením je správný, byť ne z důvodu uvedeného žalovaným, ale z důvodu prezentovaného stavebním úřadem.

Podle § 118 odst. 1 věty první stavebního zákona: „Stavební úřad může na odůvodněnou žádost stavebníka nebo jeho právního nástupce povolit změnu stavby před jejím dokončením.“

Podle § 118 odst. 2 věty první a druhé téhož zákona: „Žádost o změnu stavby před dokončením stavební úřad projedná s účastníky řízení a dotčenými orgány v rozsahu, v jakém se změna dotýká práv účastníků stavebního, případně územního řízení, jakož i zájmů chráněných zvláštními právními předpisy, a rozhodne o ní. Na řízení a povolení se vztahují přiměřeně ustanovení o stavebním, případně územním řízení.“

Podle § 109 odst. 1 písm. a) stavebního zákona: „Účastníkem stavebního řízení je stavebník.“

Podle § 2 odst. 2 písm. c) téhož zákona: „V tomto zákoně se dále 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.“

Na žádosti o vydání stavebního povolení je jako stavebník uvedena J.K.(později provdaná K., jak vyplývá ze správního spisu i shodných tvrzení žalobce a zúčastněné osoby) a žádost je jí též podepsána. Již ve stavebním řízení a následně též v řízení o změně stavby mělo tedy být s paní K. jednáno jako s účastníkem řízení. Názor zastávaný žalovaným, tedy že nedostatek dokladu o vlastnickém právu nebo právu provést stavbu svědčícím J.K. způsobuje, že jmenovaná nemůže být účastníkem těchto řízení, neobstojí. Uvedený doklad je jen jednou z více listin, které musí být připojeny k žádosti o stavební povolení, aby tato mohla být úspěšná. Pokud některá z listin chybí, je na místě výzva k odstranění nedostatků podání a případně zastavení řízení z důvodu neodstranění vad (viz § 192 stavebního zákona o podpůrném užití správního řádu ve spojení s § 45 odst. 2 a § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu). Nelze ovšem bez dalšího vyloučit osobu podávající žádost o stavební povolení a samu sebe definující jako stavebníka z řízení a tím jí odebrat jakoukoli možnost obrany před, třeba i nezákonným, postupem správního orgánu.

Soud tedy uzavírá, že druhý žalobní bod shledal důvodným, nicméně nesprávné odůvodnění správního závěru o tom, že Jana Kristová měla být účastníkem řízení o změně stavby před dokončením a tedy že rozhodnutí o změně je z tohoto důvodu nezákonné, není tak závažnou vadou, která by způsobila nezákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného.

Ad 3.

Žalovaný skutečně v napadeném rozhodnutí tvrdí, že J. K. nebyla účastníkem územního a stavebního řízení, přičemž toto označuje za správné, na straně druhé dovozuje, že měla být účastníkem řízení o změně stavby. Není však pravdou, že jeho rozhodnutí je z tohoto důvodu rozporné a nepřezkoumatelné. Naopak žalovaný poměrně podrobně odůvodňuje, proč podle jeho názoru paní K. měla být účastníkem řízení o změně stavby, když poukazuje na institut SJM a dovozuje, že uzavřením manželství se stala stavba součástí SJM, a z vlastnického práva paní K. ke stavbě pak vyplývá její účastenství v řízení o změně stavby. Rozhodnutí žalovaného je tedy přezkoumatelné, neboť jsou uvedeny důvody jeho závěrů, a netrpí ani rozporností. Jinou otázkou je správnost těchto závěrů, kdy soud tyto hodnotí jako chybné, nepodložené obsahem správního spisu. S touto otázkou se pak soud podrobně vypořádá pod bodem ad 2. a plně na něj odkazuje.

Soud tedy uzavírá, že třetí žalobní bod shledal nedůvodným.

Ad 4.

V tomto bodě žalobce polemizuje s názory žalovaného na řešení samotné žádosti o změnu stavby před dokončením, když obhájí nutnost rozhodnout o ní kladně, tedy rozhodnout o změně stavebníka a změně termínu dokončení stavby. Tato argumentace se však týká jiného řízení. V tomto řízení je soud oprávněn řešit pouze zákonnost napadeného rozhodnutí, tedy rozhodnutí, jímž došlo ke zrušení rozhodnutí o změně stavby pro

nezákonnost v přezkumném řízení. Otázky týkající se způsobu rozhodnutí o žádosti o změně stavby před dokončením jsou vyhrazeny řízení o této žádosti, případně (pokud nebude některý z účastníků srozuměn s konečným rozhodnutím) soudnímu řízení správnímu, ve kterém bude přezkoumávána zákonnost rozhodnutí o žádosti.

Soud tedy uzavírá, že čtvrtý žalobní bod shledal nedůvodným.

Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí a rovněž rozhodnutí správního orgánu I. stupně byla vydána věcně nepříslušným správním orgánem (viz argumentace u bodu ad 1.), soud postupoval podle § 78 odst. 1 a odst. 3 s.ř.s., obě rozhodnutí zrušil pro vady řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce byl v řízení plně úspěšný a náleží mu tedy náhrada všech nákladů řízení před soudem důvodně vynaložených. Náklady sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000,- Kč a z nákladů zastoupení advokátem, které se skládají z odměny za dva úkony právní služby po 2 100,- Kč za převzetí věci a podání žaloby, když odměnu za vyjádření k podání osoby zúčastněné na řízení soud nepovažoval v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. za důvodně vynaložený výdaj, neboť v tomto byla toliko zopakována a rozvedena žalobní námitka týkající se nedostatku věcné příslušnosti stavebního úřadu k vydání rozhodnutí v přezkumném řízení (§ 9 odst. 3 písm. f), § 7 bod 5., § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky číslo 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů), dvě paušální částky po 300,- Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky) a 20% DPH, tj. 960,- Kč (§ 57 odst. 2 s.ř.s.). Celkem tedy náhrada nákladů řízení činí 8 760,- Kč, kterou je žalovaný povinen zaplatit žalobci k rukám jeho zástupkyně ve lhůtě do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve třech 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 Pardubicích dne 30.4.2012

JUDr. Jan Dvořák, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Andrea Pfeiferová