

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Aleše Roztočila, Jany Brothánkové, Zdeňka Kühna, Lenky Matyášové, Barbary Pořízkové a Karla Šimky v právní věci žalobce: **CHOVSERVIS, a. s.**, se sídlem Zemědělská 897/5, Hradec Králové, zast. JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem, se sídlem Sokolovská 5/49, Praha 8, adresa pro doručování: Resslova 1253/17, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **M. P.**, zast. JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem, se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2013, čj. 2361/UP/2013/Kd, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 4. 2014, čj. 30 A 27/2013 – 52,

t a k t o :

- I. Prodloužení trvání dočasné stavby nebo její změnu na stavbu trvalou bez stavebně technických změn stavební úřad projedná v řízení o povolení změny v užívání stavby podle § 85 odst. 1 stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Žadatel o takovou změnu v užívání stavby je povinen doložit, že je vlastníkem pozemku, na němž je stavba umístěna, anebo že má k němu jiné právo, které jej opravňuje k (dalšímu) umístění stavby na cizím pozemku.
- II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí osmému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Přehled dosavadního řízení

[1] Magistrát města Hradec Králové rozhodnutím ze dne 20. 12. 2012, čj. 64443/2006 ST1/Kru, povolil osobě zúčastněné na řízení podle § 85 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též jen „stavební zákon z roku 1976“), a § 35 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, změnu v užívání stavby „*Budova – provozní kanceláře a sklady firmy Martin Páral – MALZED, umístěné v areálu společnosti CHOVSERVIS, a. s., Hradec Králové, Slezské Předměstí č. p. 1053, Zemědělská 3a*“ na pozemku p. č. 1726 v katastrálním území Slezské

Předměstí. Dočasná stavba s dobou trvání omezenou do 31. 12. 1999 se tím změnila na stavbu trvalou. Současně stavební úřad stanovil podmínky pro změnu v užívání stavby.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí magistrátu odvolání, které žalovaný rozhodnutím uvedeným v záhlaví zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Řízení o změně v užívání stavby bylo zahájeno na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení ze dne 24. 1. 2000. Správní orgány postupovaly podle ustanovení stavebního zákona z roku 1976, neboť z § 190 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon z roku 2006“), účinného od 1. 1. 2007, vyplývá, že řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Stavba, která byla předmětem řízení, je složena z UNIMO buněk a byla postavena na základě rozhodnutí Městského národního výboru v Hradci Králové ze dne 21. 8. 1973. Jejich užívání bylo povoleno rozhodnutím téhož orgánu ze dne 8. 10. 1974 s tím, že objekty budou odstraněny nejdéle do 14 dnů od konce roku 1980. Úřad města Hradec Králové poté rozhodl dne 7. 2. 1997 o povolení užívání téže dočasné stavby do 31. 12. 1999. Osoba zúčastněná na řízení získala stavbu do svého vlastnictví základě kupní smlouvy uzavřené dne 20. 11. 1992 se společností Východočeský chovatelský servis, a. s. (právním předchůdcem žalobce). Tato kupní smlouva se však nevztahovala na pozemek parc. č. 1726 v kat. území Slezské předměstí, na kterém je stavba umístěna. Tento pozemek je stále ve vlastnictví žalobce. Osoba zúčastněná na řízení pozemek užívala na základě nájemní smlouvy ze dne 17. 12. 1992, která byla uzavřena na dobu určitou do 31. 12. 1999. Další nájemní smlouva na pozemek pod stavbou byla mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení uzavřena 31. 12. 1999, a to opět na dobu určitou do konce roku 2005. Poté osoba zúčastněná na řízení pozemek užívala bez právního titulu.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který ji rozsudkem ze dne 25. 4. 2014, čj. 30 A 27/2013 – 52, zamítl. Souhlas žalobce jako vlastníka pozemku není dle krajského soudu podmínkou povolení změny v užívání stavby.

[4] Žalobce („stěžovatel“) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností. Namítl, že krajský soud porušil ústavně zaručené základní právo stěžovatele na pokojné užívání majetku. Rozsudek byl založen na výkladu stavebního zákona z roku 1976, který není ústavně konformní a jednostranně upřednostňuje vlastnické právo osoby zúčastněné na řízení ke stavbě. Žalobce byl v podstatě zbaven ochrany vlastnického práva k pozemku, to bylo fakticky vyprázdněno, aniž se mu za tento zásah dostalo jakéhokoli protiplnění. Podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod má vlastnické právo všech vlastníků stejný zákonný obsah a ochranu a vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za úplatu. Rozsudek krajského soudu je založen na nesprávné interpretaci závěrů Nejvyššího správního soudu vyslovených v rozsudku ze dne 18. 6. 2009, čj. 7 As 26/2008 – 140. Správní orgán i soud měl v souladu s principem rovnosti vlastnického práva nalézt rovnováhu mezi vlastnickými právy stojícími v kolizi, tj. nemohl jednostranně a bez dalšího upřednostnit vlastnické právo jednoho z vlastníků. Nelze akceptovat závěr krajského soudu o irelevanci stanoviska vlastníka pozemku, resp. omezení ochrany vlastníka pozemku tím, že se jako účastník správního řízení pouze dozví o změně užívání stavby. Žalobou napadené rozhodnutí nicméně vytváří právní stav, kdy se z dočasně povolené stavby stává stavba trvalá a

stěžovatel je fakticky zbaven svého vlastnického práva. Jedná se tedy o opatření, které je adekvátní vyvlastnění.

[5] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Ve vyjádření odkázal na žalobou napadené rozhodnutí a rozsudek krajského soudu, se kterým se ztotožnil. Argumenty kasační stížnosti žalovaný nepovažoval za důvodné.

[6] Osoba zúčastněná na řízení podala ke kasační stížnosti obsáhlé vyjádření, ve kterém argumentovala, že nedošlo k faktické změně stavby, ale pouze z formálního hlediska ke změně jejího užívání. Z materiálního hlediska je stavba užívána stejně jako dosud. Poměry mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby se z hlediska ochrany vlastnických práv nezměnily. Stěžovatel navíc své vlastnické právo sám dobrovolně omezil svým svobodným soukromoprávním úkonem – prodejem stavby na svém pozemku.

II.

Postoupení věci rozšířenému senátu

[7] Osmý senát Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžné poradě k právnímu názoru odlišnému od názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v dřívějších rozhodnutích. Podle rozsudku ze dne 18. 9. 2009, čj. 7 As 26/2008 – 140, pro povolení změny v užívání stavby podle stavebního zákona z roku 1976 nebylo zapotřebí souhlasu vlastníka pozemku, na němž byla stavba umístěna. K témuž závěru Nejvyšší správní soud dospěl i v rozsudku ze dne 8. 10. 2014, čj. 1 As 128/2014 – 59, ve vztahu ke změně v užívání stavby podle stavebního zákona z roku 2006. V posledně citovaném rozsudku soud řešil skutkově i právně velmi podobný případ změny v užívání stavby, kterou se změnila stavba dočasná ve stavbu trvalou, a vyslovil závěr, že nesouhlas vyslovený vlastníkem pozemku, na kterém je stavba umístěna, není na překážku povolení takové změny v užívání stavby.

[8] Podle osmého senátu naopak přeměna stavby ze stavby dočasné na stavbu trvalou představuje natolik podstatnou kvalitativní změnu stavby, že má být považována za změnu dokončené stavby ve smyslu § 139b odst. 3 stavebního zákona z roku 1976, byť není spojena s žádnou stavebně technickou přestavbou. Fakticky se totiž jedná o vytvoření „nové“ trvalé stavby namísto dosavadní dočasné stavby, která měla být po uplynutí doby jejího trvání odstraněna. Taková změna zasahuje do práv vlastníka pozemku, na kterém je stavba umístěna, i do práv vlastníků sousedních pozemků takovým způsobem, že musí být projednána jako změna dokončené stavby ve stavebním řízení podle § 85 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 a musí k jejímu povolení být předložen souhlas vlastníka pozemku. Osmý senát poukázal i na judikaturu civilních soudů, podle níž teorii o rovnocennosti vlastnických práv vlastníka stavby a vlastníka pozemku, kterou zmiňoval Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 1 As 128/2014 – 59, nelze aplikovat v případě, že stavba nebyla zřízena na základě trvalého práva k pozemku.

[9] Proto osmý senát postoupil věc rozšířenému senátu.

III.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[10] K postoupení věci rozšířenému senátu se vyjádřila podáním ze dne 25. 9. 2015 osoba zúčastněná na řízení. Poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. ledna 2009, čj. 1 Afs 140/2008 - 77, č. 1792/2009 Sb. NSS, a nález Ústavního soudu ze dne 22. června 2009, sp. zn. IV. ÚS 610/06, z nichž vyplývá, že důvěra jednotlivců v konstantní soudní judikaturu představuje významnou hodnotu, proto by ke změně existující judikatury mělo být přistupováno zdrženlivě a pouze tehdy, pokud pro to existují naléhavé důvody. Názor, jehož popření se osmý senát domáhá, nepředstavuje ojedinělý exces, nýbrž ustálenou judikaturu. Kromě obou výše citovaných rozsudků osoby zúčastněná poukazuje na to, že i sám osmý senát v rozsudku ze dne 15. 3. 2007, čj. 8 As 28/2005 - 120, č. 1200/2007 Sb. NSS, vyslovil názor, že změnu spočívající v prodloužení trvání stavby povolené jako stavba dočasná, má stavební úřad projednat v režimu změny v užívání stavby podle § 85 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976. I publikace citovaného rozsudku sedmého senátu, jakož i posledně citovaného rozsudku osmého senátu ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu po jejich schválení plénem představuje podstatný prvek, z něhož lze dovozovat legitimitu takového právního názoru a rovněž i větší důvěru adresátů práva v takto vyslovenou interpretaci právního předpisu. Výkladový spor se navíc týká již k 1. 1. 2007 zrušeného právního předpisu, proto legitimita změny judikatury je v takovém případě problematická. Osoba zúčastněná na řízení požádala o změnu v užívání stavby již v roce 2000, jednala v důvěře v převládající výklad stavebního zákona. Proto by dodatečně učiněná změna výkladu právního předpisu nepřipustným způsobem zasáhla do ochrany její dobré víry.

[11] Osoba zúčastněná dále zpochybnila složení senátu, v němž bylo rozhodnuto o postoupení věci rozšířenému senátu, neboť byla poučena o jeho určitém složení, nebyla vyrozuměna o tom, že ve složení senátu došlo v průběhu řízení ke změně, a nemohla tak uplatnit námitky proti soudci dočasně přidělenému Mgr. Petru Sedlákovu, který se na vydání usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu podílel, a to navíc v den, kdy jeho stáž na Nejvyšším správním soudu končila (30. 6. 2014). Tím bylo zasaženo do práva na zákonného soudce.

[12] Nesprávné je dle vyjádření pojetí změny v trvání stavby jako změny stavby, která má být projednávána dle osmého senátu v režimu § 85 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976. Stavební zákon z roku 1976 jasně vymezuje pojem změny stavby, která má být takto projednána, v § 139b odst. 3. Tuto úpravu zachoval i nový stavební zákon z roku 2006 (srov. jeho § 2 odst. 5). Stavební zákon z roku 2006 nyní již v § 129 odst. 6 výslovně uvádí, že u staveb, u kterých uplynula doba jejich trvání, lze v řízení o změně v užívání stavby prodloužit jejich trvání. Soudu nepřísluší pravomoc měnit zákon, pouze v mezích jeho znění jej interpretovat a aplikovat. Zákonodárce měl zjevně v úmyslu řešení soukromoprávní otázky vztahu k pozemku, na němž je stavba umístěna, ponechat při prodloužování trvání stavby na soukromoprávním jednání vlastníků stavby a pozemku, případně na rozhodnutí soudů v občanském soudním řízení.

[13] Osoba zúčastněná poukazuje na to, že pokud by se jednalo v případě projednávání stavby o stavbu neoprávněnou, mohl by se vlastník pozemku domáhat nařízení jejího odstranění v řízení před civilními soudy. Za zcela nepřijatelnou (tj. za „střelbu do vlastní nohy“) označila osoba zúčastněná i odkaz osmého senátu na judikaturu civilních soudů. Ta

se totiž vztahuje pouze na „neoprávněné stavby“ tj. stavby, které byly zřízeny bez souhlasu vlastníka pozemku. To ovšem rozhodně není případ stavby projednávané v nynějším řízení. Tuto stavbu totiž na svém vlastním pozemku před lety zřídil sám stěžovatel (resp. jeho právní předchůdce), který následně v roce 1992 ze své svobodné vůle rozdělil právní režim stavby a pozemku, neboť stavbu prodal osobě zúčastněné, zatímco převod pozemku pod stavbou, o nějž osoba zúčastněná po dlouhá léta usilovala, navzdory smlouvě o smlouvě budoucí z roku 1992 odmítl, a to i za nabízenou cenu několikanásobně převyšující cenu obvyklou. Na projednávanou věc je proto třeba aplikovat závěry vyplývající z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 6. 2013, sp. zn. 22 Cdo 4681/2009: *„zřídil-li na cizím pozemku stavbu stavebník, který měl časově neomezené právo mít na tomto pozemku stavbu, nelze se v zásadě domáhat vyklizení této stavby podle § 126 odst. 1 obč. zák., a to ani proti jeho právnímu nástupci. To platí tím spíše, zřídil-li stavbu ten, kdo byl právě vlastníkem pozemku, k čemuž podle zjištění odvolacího soudu došlo v daném případě.“* I v projednávané věci je navíc civilními soudy vedeno řízení, v němž se osoba zúčastněná snaží prokázat své oprávnění k umístění stavby na pozemku stěžovatele. Toto civilní soudní řízení však bylo přerušeno do skončení řízení před správními orgány, resp. správními soudy. Celá situace proto připomíná známou Hlavu XXII. Legitimní očekávání stěžovatele, že stavba bude po uplynutí její doby trvání odstraněna, zpochybnila osoba zúčastněná tím, že již v době převodu stavby (v roce 1992), se jednalo o stavbu nelegální, neboť její doba trvání stanovená ve stavebním povolení z roku 1974 do roku 1980 již dávno uplynula. Osoba zúčastněná dále upozornila, že projednávaná stavba není souborem UNIMO buněk, nýbrž budovou pro administrativu a sklad, která má devítinásobnou cenu oproti pozemku stěžovatele.

[14] Stěžovatel v replice k vyjádření osoby zúčastněné nesouhlasil s názorem, že by předkládací usnesení bylo v rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Rozsudek čj. 1 As 128/2014 - 59 se týká právní úpravy obsažené ve stavebním zákoně z roku 2006, tudíž na posuzovanou věc nedopadá. Rovněž rozsudek čj. 8 As 28/2005 - 120 se posuzované právní otázky netýká. Rozsudek čj. 7 As 26/2008 - 140 se také týkal odlišné věci, nikoli změny stavby z dočasné na trvalou, proto tento rozsudek nebrání osmému senátu vyslovit názor vyjádřený v předkládacím usnesení. Stěžovatel je toho názoru, že změna stavby z dočasné na trvalou představuje změnu podmínek, za kterých byla stavba původně povolena, proto by tato změna měla být povolována ve stavebním řízení, v němž má být zjištěno stanovisko vlastníka pozemku. Pro rozhodnutí správních orgánů a tedy i správních soudů jsou rozhodné i otázky soukromoprávní, včetně ochrany vlastnického práva. Ke spleť historii právních vztahů mezi stěžovatelem a osobou zúčastněnou uvedl, že tyto okolnosti jsou pro posouzení obecné otázky výkladu práva, která byla rozšířenému senátu postoupena k rozhodnutí, bezvýznamné a mohou být posouzeny tříčlenným senátem poté, co mu věc bude rozšířeným senátem vrácena. Stěžovatel je tedy toho názoru, že věc nemá být meritorně posouzena rozšířeným senátem.

[15] Žalovaný se k usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřil.

IV. Posouzení věci rozšířeným senátem

IV.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[16] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

[17] Předkládající senát se domnívá, že (i) prodloužení doby trvání stavby povolené jako stavba dočasná, resp. změna na stavbu trvalou má být projednávána jako změna dokončené stavby v režimu podle § 85 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 a (ii) že k povolení takové změny je nezbytné, aby žadatel (vlastník stavby) předložil stavebnímu úřadu souhlas vlastníka pozemku, na němž je stavba umístěna, jedná-li se o osobu odlišnou od vlastníka stavby.

[18] K otázce ad (i) se Nejvyšší správní soud vyjádřil tak, že prodloužení doby trvání stavby v případě stavby, u níž uplynula doba jejího trvání stanovená ve stavebním povolení, řeší stavební úřad v řízení o změně v užívání stavby dle § 85 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976. V rozsudku ze dne 15. 3. 2007, čj. 8 As 28/2005 - 120, č. 1200/2007 Sb. NSS (dále jen „rozsudek ve věci ZEAS“, Nejvyšší správní soud uvedl: „[Ze spisu vyplývá, že] stavba byla povolena jako stavba dočasná (cca na 10 let) a že již uplynula stanovená doba jejího trvání a rovněž pominul účel, pro který byla zřízena. Dne 31. 3. 2004 tedy bylo v souladu s ustanovením § 88 odst. 1 písm. d) stavebního zákona (ex officio) zahájeno řízení o odstranění této stavby. Pokud však během tohoto řízení vlastník stavby – stěžovatel – požádal dle § 85 stavebního zákona o změnu užívání stavby, měl stavební úřad řízení o odstranění stavby přerušit a vést řízení o podané žádosti s tím, že bylo-li by této žádosti vyhověno, řízení o odstranění stavby by se zastavilo a v opačném případě by se v něm pokračovalo. To se však v daném případě nestalo, když došlo naopak k přerušení řízení o žádosti stěžovatele na změnu v účelu užívání stavby, kterou podal dne 14. 4. 2004, a řízení o odstranění stavby bylo stavebním úřadem dokončeno. (...) [V] podmínkách nové právní úpravy na úseku stavebního práva je daná otázka již explicitně řešena, a sice v ustanovení § 129 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, který stanoví, že: ‘Stavební úřad nařídí odstranění dočasné stavby, u které uplynula stanovená doba jejího trvání. Pokud vlastník stavby požádá o prodloužení doby trvání stavby nebo o změnu v jejím užívání, stavební úřad řízení o odstranění stavby přeruší a vede řízení o podané žádosti; na řízení se přiměřeně vztahuje ustanovení § 127. Bude-li žádosti vyhověno, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví.’ Z hlediska budoucího vývoje na úseku stavebního práva jde tedy o otázku zřejmou a bezrozpornou. Nicméně v daném případě s ohledem na výše uvedené Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než konstatovat nezákonnost napadeného rozhodnutí, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky Krajským soudem v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, když tento soud aproboval shora popsany inverzní postup stavebního úřadu, který namísto přerušení řízení o odstranění stavby přerušil řízení ve věci žádosti stěžovatele o změnu v účelu užívání stavby a o prodloužení doby jejího trvání a následně dokončil řízení o odstranění stavby.“

[19] Tento názor zopakoval Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 30. 9. 2008, čj. 4 As 2/2007 - 285: „Správní orgán by nemohl zmíněnou žádost pominout ani v případě, že by předmětné stavby vyhodnotil jako dočasné. Každé podání účastníka řízení totiž musí být vykládáno podle jeho obsahu a za dané situace by mělo být podání žalobkyně považováno za žádost o změnu užívání stavby. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu ‘v

případě, že vlastník dočasné stavby v průběhu řízení o jejím odstranění podle § 88 odst. 1 písm. d) stavebního zákona z r. 1976 podá žádost o změnu užívání této stavby nebo prodloužení doby jejího trvání, stavební úřad řízení o odstranění stavby přeruší a vede řízení o podané žádosti. Pokud této žádosti stavební úřad vyhoví, řízení o odstranění zastaví; v opačném případě v řízení o odstranění stavby pokračuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2007, č. j. 8 As 28/2005 - 120). O takové žádosti musí správní orgán pochopitelně rozhodnout i tehdy, byla-li podána před zahájením řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, což nastalo v projednávané věci. Z citovaného judikátu je přitom zřejmé, že o odstranění stavby může být rozhodnuto teprve poté, kdy správní orgán o žádosti o změnu užívání stavby rozhodne.“

[20] Otázkou postupu stavebního úřadu při uplynutí stanovené doby trvání dočasné stavby, byť na půdorysu stavebního zákona z roku 2006, se zabýval Nejvyšší správní soud dále i v rozsudku ze dne 31. 3. 2015, čj. 4 As 217/2014 - 37, v němž posuzoval kasační stížnost ve věci zamítnutí žádosti OKD, a. s., o změnu v užívání staveb v areálu Dolu Frenštát spočívající v prodloužení doby jejich trvání do roku 2031.

[21] Co se týče posouzení nutnosti doložení souhlasu vlastníka pozemku s prodloužením doby trvání stavby [otázka předložená rozšířenému senátu ad (ii)], Nejvyšší správní soud se touto otázkou výslovně zabýval v rozsudku ze dne 8. 10. 2014, čj. 1 As 128/2014 - 59, kde uvedl: „S nářky stěžovatele se lze ztotožnit pouze do té míry, že změna dočasné stavby na stavbu trvalou se dotýká práv vlastníka pozemku intenzivněji nežli změna spočívající např. ve způsobu provozu stavby (resp. v případech, kdy stavba stále stojí a její účinky navenek jsou v podstatě stejné jako před změnou v užívání). V případě posuzování změny dočasné stavby na stavbu trvalou se totiž de facto rozhoduje o tom, zda se bude stavba na pozemku i nadále nacházet či nikoliv. Vzhledem k charakteru takové změny by se mohlo zdát jako vhodnější tuto změnu řešit v rámci řízení o povolení stavby, které by bylo patrně přiléhavější než postup stanovený pro změnu v užívání stavby. Stavební zákon ovšem zcela jednoznačně považuje změnu dočasné stavby na stavbu trvalou za typ změny v užívání stavby dle § 126 stavebního zákona (viz § 129 odst. 5 stavebního zákona), a proto není pochyb o tom, že i v případě posuzování této změny musí stavební úřad postupovat dle ustanovení § 126 a § 127 stavebního zákona. Nepřipadá tak v úvahu přiměřená aplikace ustanovení upravujících stavební řízení, neboť tu pro tyto případy zákon nepřipouští. (...) Své soukromoprávní nároky tedy mohla osoba zúčastněná na řízení uplatnit vůči žalobci v rámci civilního soudnictví, nikoliv v řízení u stavebního úřadu o změně v užívání stavby, kde stavební zákon nedává pro jejich posuzování prostor. Není možné připustit, aby absence práva k pozemku zcela znemožnila vlastníku stavby provedení jakékoliv změny v užívání stavby. Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud shrnuje, že krajský soud dospěl ke správnému závěru, že v řízení o změně v užívání stavby nemusí vlastník stavby dokládat soukromoprávní titul k pozemku pod stavbou. Toto rozhodnutí odpovídá smyslu stavebního zákona a nejedná se neproporcionální rozhodování, jež by bylo v rozporu s logikou celého právního řádu.“

[22] Rozšířený senát zdůrazňuje, že jakkoli právní úprava změny v užívání stavby ve stavebním zákonu z roku 1976 a ve stavebním zákonu z roku 2006 vykazuje určité dílčí odlišnosti (např. možnost v některých případech povolit změnu v užívání stavby souhlasem mimo správní řízení), ohledně řešených otázek (i) a (ii) lze považovat tuto úpravu za shodnou, a proto by bylo krajně nežádoucí tato v zásadě shodná ustanovení

vykládat zcela odlišným způsobem pouze s odkazem na to, že se jedná (formálně) o jiný právní předpis.

[23] S ohledem na výše uvedené rozšířený senát konstatuje, že osmý senát v usnesení o postoupení věci vyjádřil ohledně otázek (i) i (ii) odlišný názor od názoru dosud zastávaného v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Pravomoc rozšířeného senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. je tedy dána.

[24] K procesní námitce uplatněné osobou zúčastněnou na řízení ohledně nesprávného složení senátu při postoupení věci rozšířenému senátu lze uvést, že osoba zúčastněná byla přípisem ze dne 27. 5. 2014 poučena o složení osmého senátu (JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Jan Passer a Mgr. David Hipšr) s tím, že toto složení může být změněno a změny rozvrhu práce jsou k nahlédnutí na webových stránkách Nejvyššího správního soudu (www.nssoud.cz). Rozvrhem práce na rok 2015 bylo stanoveno, že členem osmého senátu bude soudce dočasně přidělený Mgr. Petr Sedlák. Podle bodu 6. 1. Pravidel pro přidělování, která jsou obsažena v tomto rozvrhu práce, soudci dočasně přidělení se na výkon soudnictví podílejí tak, že jim první předseda senátu, do něhož byli zařazeni, postupně přiděluje již napadlé kasační stížnosti. Seznam přidělených věcí se bezprostředně po přidělení zveřejní formou přílohy rozvrhu práce. Při výběru jednotlivých kasačních stížností předseda senátu přihlédne k počtu neskončených věcí u jednotlivých členů senátu, a dbá o to, aby soudce dočasně přidělený nebyl z projednávání a rozhodování o kasační stížnosti vyloučen pro předchozí podíl na projednávání a rozhodování věci. Podle bodu 6. 2. soudci dočasně přidělení projednají a rozhodnou věci v senátech, v nichž jim byly tyto věci přiděleny. Projednávaná věc byla takto přidělena předsedou senátu JUDr. Michalem Mazancem soudci dočasně přidělenému Mgr. Petru Sedlákov, který se podílel jako člen senátu na vydání usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu, a to v době jeho dočasněho přidělení k Nejvyššímu správnímu soudu v době od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2015 (byť právě v poslední den doby dočasněho přidělení). Názor osoby zúčastněné na řízení, že osmý senát o postoupení věci rozšířenému senátu rozhodl v chybném složení, je proto nesprávný. Osoba zúčastněná navíc nenamítá podjatost Mgr. Petra Sedláka a z jejího podání není nijak zřejmé, jak by jeho účastí v senátu měla být poškozena.

IV.2. Posouzení věci

[25] Podle § 85 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 (ve znění účinném do 31. 12. 2006) *stavbu lze užívat jen k účelu určenému v kolaudačním rozhodnutí, popřípadě ve stavebním povolení. Změny ve způsobu užívání stavby, v jejím provozním zařízení, ve způsobu nebo podstatném rozšíření výroby, popřípadě činnosti, která by mohla ohrozit zdraví a život nebo životní prostředí, jsou přípustné jen na základě rozhodnutí stavebního úřadu o změně v užívání stavby; na řízení se vztahují přiměřeně ustanovení § 76 až 84.* Odstavec 2 stanoví, že *změnu v užívání stavby, která je spojena se změnou stavby, projedná stavební úřad ve stavebním řízení a po jejím dokončení provede kolaudaci změny stavby.* Podle § 85 odst. 3 tohoto zákona *změna v užívání stavby nemůže být povolena, pokud je v rozporu se závaznou částí územně plánovací dokumentace.*

[26] Podle § 35 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona (ve znění účinném do 31. 12. 2006), k návrhu na povolení změny v užívání stavby se přiloží: *a) dokumentace s vyznačením stávajícího a nového způsobu užívání jednotlivých prostorů; u starších staveb, kde se dokumentace nezachovala, lze k návrhu předložit pasport stavby (§ 45 odst. 2), b) doklad o vlastnickém právu ke stavbě, popřípadě souhlas vlastníka stavby se změnou ve způsobu jejího užívání, není-li navrhovatel vlastníkem stavby, c) doklady o jednání s orgány státní správy a s účastníky řízení, pokud byla předem o návrhu vedena, a rozhodnutí, stanoviska, vyjádření, souhlasy, posouzení, popřípadě jiná opatření dotčených orgánů státní správy vyžadovaná zvláštními předpisy, d) kolaudační rozhodnutí, popřípadě stavební povolení, ze kterého je zřejmé, k jakému účelu byla stavba povolena, anebo doklad podle § 45 odst. 5.*

[27] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda lze prodloužení trvání stavby (bez toho, aby byly prováděny jakékoli faktické stavebně technické změny stavby) považovat za změnu stavby ve smyslu § 85 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976. Je nutno vycházet z toho, že pojem „změna stavby“ je definován v § 139b odst. 3 téhož předpisu, kde je stanoveno, že *změnami dokončených staveb* (na rozdíl od změn staveb před jejich dokončením, které jsou definovány v § 139b odst. 4 téhož zákona) *jsou a) nástavby, jimiž se stavby zvyšují, b) přístavby, jimiž se stavby půdorysně rozšiřují a které jsou vzájemně provozně propojeny s dosavadní stavbou, c) stavební úpravy, při nichž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby.* Výklad podle legální definice má přednost před výkladem podle obecného jazyka. Pokud zákonodárce sám definuje určitý právní pojem, činí tak zpravidla proto, že mu chce dát odlišný význam, než má tento pojem v obecném jazyce (srov. Wintř, J.: *Metody a zásady interpretace práva*, Praha: Auditorium, 2013, s. 52). Ačkoli tedy i změna doby trvání stavby, resp. změna ze stavby dočasné na stavbu trvalou, představuje v obecném smyslu určitou změnu, která se stavby týká, nelze ji považovat za změnu stavby ve smyslu stavebních předpisů. Stavební zákon z roku 1976 a shodně i stavební zákon z roku 2006 totiž za změnu stavby považují pouze stavební změnu ve smyslu změny výšky, půdorysu, či vnitřního stavebního uspořádání.

[28] Toto „stavebně technické“ pojetí změn stavby ostatně odpovídá tradicím českého stavebního práva: Zákon č. 5/1889 z. z., stavební řád pro království České, stanovil v § 27, že *za podstatné opravy nebo změny pokládány buďtež ty, a) jimiž předmět stavební změny se ve svých zevnějších rozměrech vůbec nebo ve své fašádě, b) jimiž hlavní části jeho se vyměňují, odstraňují nebo se posunují, nebo které mají jakýmkoli způsobem vliv na pevnost stavení, na bezpečnost jeho před ohněm, na zdravotní poměry jeho neb na práva sousedů.* Podobně byla definována změna stavby v § 3 zákona č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu.

[29] Proto je třeba za změnu stavby spojenou se změnou v jejím užívání, kterou je ve smyslu § 85 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 nutno projednat ve stavebním řízení, považovat pouze změnu stavebně technickou ve smyslu § 139b odst. 3 téhož zákona, tj. změny výšky, půdorysu nebo vnitřního uspořádání stavby. Pouhé prodloužení trvání stavby povolené jako stavba dočasná bez potřeby těchto stavebně technických změn tedy nelze projednávat ve stavebním řízení. Takové prodloužení trvání stavby bez stavebně technických změn stavby stavební úřad projedná v řízení o povolení změny v užívání stavby podle § 85 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976. Jak ostatně uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci ZEAS, tato změna je již dle stavebního zákona z roku 2006

výslovně řešena v režimu změny v užívání stavby (srov. § 129 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006, ve znění zákona č. 350/2012 Sb.).

[30] Další otázkou, kterou musel rozšířený senát posoudit, je to, zda pro povolení takové změny v užívání stavby spočívající v prodloužení jejího trvání nebo v její změně na stavbu trvalou je třeba, aby vlastník stavby prokázal své právo k pozemku, na kterém je stavba umístěna, resp. souhlas vlastníka pozemku s takovou změnou.

[31] Nejprve je třeba konstatovat, že mezi doklady, které požaduje k žádosti o změnu v užívání stavby doložit vyhláška č. 132/1998 Sb., takový požadavek obsažen není. To ostatně konstatoval Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 1 As 128/2014 i ve vztahu ke stavebním předpisům platným od 1.1.2007. Správní řád přitom stanoví v rámci základních zásad činnosti správních orgánů, že podklady mohou správní orgány od dotčené osoby vyžadovat jen tehdy, stanoví-li tak zvláštní předpis (srov. § 6 odst. 2 věta druhá správního řádu). Tento silný argument jistě mluví ve prospěch názoru vysloveného v rozsudku ve věci sp. zn. 1 As 128/2014, že nelze od žadatele (vlastníka stavby) o změnu v užívání stavby dočasné spočívající v prodloužení jejího trvání nebo její změně na stavbu trvalou vyžadovat doklad o tom, že je (i nadále) oprávněn k umístění stavby na pozemku.

[32] Podle rozšířeného senátu však existují ještě silnější důvody pro přijetí opačného výkladu. Změna v užívání stavby dočasné spočívající v prodloužení doby trvání nebo změně na stavbu trvalou představuje skutečně kvalitativně zcela odlišnou změnu právního režimu stavby od jiných změn v užívání existujících staveb. Prodloužení závazné časové meze existenci stavby, po jejímž uplynutí musí být stavba odstraněna [srov. § 88 odst. 1 písm. d) stavebního zákona z roku 1976, resp. § 129 odst. 1 písm. g) stavebního zákona z roku 2006, ve znění zákona č. 350/2012 Sb.] představuje závažný a nevratný zásah do práv vlastníka pozemku (je-li odlišný od vlastníka stavby na něm umístěné), který je srovnatelný se zřízením zcela nové stavby nebo s přístavbou stávající stavby. Z pohledu veřejného práva se vytváří zcela nová situace, kterou je vlastník pozemku podstatným způsobem omezen na praktických možnostech výkonu svého vlastnického práva k pozemku. I z hlediska fyzikálního je čas někdy považován za čtvrtou dimenzi tzv. časoprostoru, který určuje podobu světa, v němž žijeme. Proto nelze zcela odlišovat požadavky na ochranu vlastnického práva vlastníka pozemku v případě zřízení nové stavby, resp. její změny spočívající např. v nástavbě nebo přístavbě na jedné straně a v případě změny v užívání dočasné stavby spočívající v prodloužení jejího trvání nebo její změně na stavbu trvalou na straně druhé. Naopak v obou případech je třeba práva vlastníka pozemku zohlednit obdobným způsobem.

[33] Vlastník pozemku jistě má legitimní očekávání, že stavba dočasná umístěná na jeho pozemku, jejíž stanovená doba trvání již uplynula a ohledně jejíhož dalšího umístění na svém pozemku se s jejím vlastníkem nedohodl, bude odstraněna. Vlastník stavby, která byla provedena bez stavebního povolení, a který požádá o její dodatečné povolení, musí předložit doklad, jímž stavebník prokazuje, že je vlastníkem pozemku nebo stavby anebo že má k pozemku či stavbě jiné právo, které jej opravňuje zřídit na pozemku požadovanou stavbu nebo provést změnu stavby [srov. § 88 odst. 1 písm. b) na konci stavebního zákona z roku 1976 ve spojení s § 16 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 132/1998 Sb., resp. § 129 odst. 2 věta pátá stavebního zákona z roku 2006, ve znění zákona č. 350/2012 Sb., ve spojení

s přílohou 9 část B vyhlášky č. 503/2006 Sb.]. Neexistuje žádný racionální důvod, proč by stejná ochrana práv vlastníka pozemku neměla být zajištěna v řízení o změně v užívání dočasné stavby, jejíž doba trvání uplynula, jako je tomu v nyní projednávaném případě.

[34] Naopak, rozšířený senát má za to, ve shodě s rozsudkem ve věci *ZEAS*, že situace vlastníka nepovolené stavby je v zásadě srovnatelná se situací vlastníka stavby, jejíž doba trvání uplynula, a která má být proto odstraněna. Je sice pravdou, že vlastník pozemku zřejmě musel v době povolování dočasné stavby udělit stavebníku (následně vlastníku stavby) právo stavbu na pozemku zřídit, zpravidla svůj souhlas s tímto záměrem vyjadřoval ve vztahu ke konkrétnímu záměru dočasné stavby, přičemž právo stavbu trvalou by odlišné osobě neposkytl, resp. nikoli za stejných podmínek. Jinými slovy, dočasnost stavby představovala typicky podstatnou okolnost podmiňující vyslovení původního souhlasu vlastníka pozemku se zřízením stavby (udělení práva stavbu zřídit) a po uplynutí stanovené doby trvání stavby již není možné se tohoto původního práva zpravidla dovolávat, nevyplývá-li ovšem z něho jinak, např. nebylo-li sjednáno jako věcné břemeno na dobu neurčitou nebo na dobu určitou přesahující původně veřejnoprávně stanovenou dobu trvání stavby, popř. jako právo stavby podle § 1240 a násl. občanského zákoníku z roku 2012, které dosud trvá. Zákonodárce ostatně přijetím nového občanského zákoníku, kodifikujícího zásadu *superficies solo cedit*, vyjádřil vůli omezit do budoucna případy odlišného vlastnického režimu stavby a pozemku, na němž je stavba umístěna.

[35] Rozšířený senát si je vědom, že geneze vzniku komplikovaných právních poměrů v projednávaném případě je jiná a souvisí spíše se společenskou a právní entropií panující v době transformace společnosti, majetkových poměrů a právního řádu v devadesátých letech minulého století. Na posouzení věci to však nic nemění. Pokud se osoba zúčastněná dovolává své dobré víry v dosavadní judikaturu, lze poukázat na to, že veškeré rozhodné skutkové okolnosti a jednání osoby zúčastněné (uzavření kupní smlouvy na stavbu, podání žádosti o změnu v užívání stavby) nastaly v době před vydáním rozsudků, kterých se osoba zúčastněná nyní dovolává. Tudíž logicky tato osoba nemohla v době před vznikem nyní částečně korigované judikatury jednat v důvěře v ní. Zásah do práv osoby zúčastněné je rovněž relativizován tím, že již v době uzavření kupní smlouvy na posuzovanou stavbu mezi právním předchůdcem stěžovatele a osobou zúčastněnou na řízení se jednalo o stavbu, jejíž stanovená doba trvání uplynula (v roce 1980), což jistě bylo možné ověřit na stavebním úřadu. Navzdory této skutečnosti po dobu 24 let po zakoupení této „nelegální“ stavby osoba zúčastněná na řízení stavbu užívala a užívá pro své podnikání. Dále je třeba vzít v úvahu, že k následně podané žádosti osoby zúčastněné o změnu v užívání stavby došlo k prodloužení doby trvání stavby, avšak pouze na dobu do konce roku 1999, po kterou měla osoba zúčastněná právo k umístění stavby na pozemku stěžovatele na základě nájemní smlouvy ze dne 17. 12. 1992. Osoba zúčastněná si tak musela být vědoma toho, že další prodloužení doby trvání stavby, resp. její změna na stavbu trvalou, nemůže být bez prokázání práva k pozemku pod stavbou povolena. Pokud se dále osoba zúčastněná odvolává na smlouvu o budoucí smlouvě kupní, kterou se právní předchůdce stěžovatele zavázal pozemek pod stavbou prodat osobě zúčastněné, je třeba konstatovat, že taková kupní smlouva nikdy uzavřena nebyla a ze spisu nijak nevyplývá, že by se osoba zúčastněná na řízení domáhala uzavření takové kupní smlouvy soudní cestou (srov. zásadu *vigilantibus iura*). Vzhledem k těmto okolnostem případu má rozšířený senát za to, že změna výkladu právních předpisů, k níž nyní přistupuje, nedopadne na osobu zúčastněnou

nepriměřeně tvrdě a nespravedlivě [srov. náleze ze dne 5. 8. 2010 sp. zn. II. ÚS 3168/09 (N 158/58 SbNU 345), body 23 násl.].

[36] Pokud tedy prováděcí předpisy ke stavebnímu zákonu z roku 1976 ani ke stavebnímu zákonu z roku 2006 nestanoví žadateli o povolení změny v užívání dočasné stavby spočívající v prodloužení doby trvání stavby, příp. změně na stavbu trvalou, povinnost doložit, že je vlastníkem pozemku nebo stavby anebo že má k pozemku či stavbě jiné právo, které jej opravňuje k (dalšímu) umístění stavby na cizím pozemku, lze v tom shledávat mezeru v zákoně (resp. zde v jiném právním předpise).

[37] Rozšířený senát v této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 7/2008 - 116, č. 1953/2009 Sb. NSS, ve kterém se soud zabýval řešením obdobné situace: *„Dále je proto třeba posoudit, zda se jedná o mezeru v zákoně (srov. F. Melzer, Metodologie nalézání práva, služba Knihovnička, Brno, 2008, str. 174 a násl., který hovoří o teleologické mezeře; resp. Z. Kühn, Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v judikatuře, Karolinum, Praha, 2002, str. 205 a násl., který hovoří o axiologické mezeře), nebo o úmysl zákonodárce. Existence mezery v zákoně je podmíněna nezamýšlenou neúplností právního řádu. Ta nastává tehdy, když zákonodárce neuzal v potaz hodnoty, principy, či argumenty, které jsou imanentní právnímu řádu jako celku. Nelze ji rozumět rozpor s principem účelnosti nebo právně politickými představami interpreta, ale s teleologickým pozadím celého právního řádu. Prvně zmíněný rozpor je řešitelný pouze změnou právní úpravy, zatímco teleologická mezera v zákoně obecně připouští její vyplnění, podle charakteru mezery buď analogií, nebo teleologickou redukcí.“*

[38] Rovněž Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, posuzoval situaci do určité míry srovnatelnou s nyní posuzovanou věcí, kdy neaplikace podzákonného předpisu na určité případy v souladu s jeho doslovným výkladem vedla k protiústavním důsledkům. V bodě 37 nálezu Ústavní soud uvedl: *„Jinak řečeno, zatímco na advokáty (a zprostředkovaně tedy i na jimi zastoupené účastníky řízení) dopadá jasná podzákonná úprava vymezující výši paušální náhrady hotových výdajů, na nezastoupené účastníky řízení žádná výslovná právní úprava nedopadá, což je nutno chápat jako mezeru v právu, způsobující protiústavní důsledky, jak bylo vyloženo výše. Tuto mezeru je nutno překlenout použitím analogie iuris, tedy tím, že na řešení situace, na niž žádná – v tomto případě podzákonná – právní úprava výslovně nedopadá, se použije ustanovení toho podzákonného právního předpisu, který řeší situaci nejpodobnější, v daném případě tedy ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu, pokud by nepoužití takové analogie mělo protiústavní důsledky. Nejde přitom o použití analogie nepřípustné, neboť nejde o oblast, v níž by její použití bylo vyloučeno, jako je tomu v trestním právu hmotném, a její použití jde v daném případě ve prospěch nezastoupených účastníků řízení, na něž toto analogické vztažení advokátního tarifu dopadne. Zároveň jde o analogické použití podzákonného předpisu, jež výslovně umožňuje text předpisu zákonného, totiž ona výše zmíněná demonstrativní povaha výčtu hrazených nákladů řízení v § 137 odst. 1 občanského soudního řádu. Jde pak především o analogické použití, které je přikázáno imperativem ústavně konformního výkladu podústavního práva, a to ve výše vymezených situacích, kdy by vztažení možnosti paušální náhrady hotových výdajů jen na advokáty založilo protiústavní nerovnost mezi zastoupenými a nezastoupenými účastníky. Text zákonné úpravy tedy toto analogické vztažení podzákonné úpravy i na nezastoupené účastníky umožňuje, čl. 37 odst. 3 Listiny jej v určitých situacích přikazuje.“*

[39] V nyní posuzované věci má rozšířený senát za to, že se jedná o mezeru v zákoně nevědomou a nepravou (ohledně podrobnějšího výkladu k těmto kategoriím rozšířený senát pro stručnost odkazuje na rozsudek ze dne 21. 1. 2016, čj. 6 As 75/2015 - 17). Taková mezera může a s ohledem na čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod musí být zaplněna pomocí *analogie legis*, tj. aplikováním požadavku na doložení toho, že žadatel o změnu v užívání stavby je vlastníkem pozemku, na němž je stavba umístěna, anebo že má k pozemku jiné právo, které jej opravňuje k (dalšímu) umístění stavby na cizím pozemku dle § 16 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 132/1998 Sb., resp. dle přílohy 9 část B vyhlášky č. 503/2006 Sb. Tomuto požadavku vlastník stavby umístěné na cizím pozemku, u níž má být povoleno prodloužení jejího trvání nebo změna na stavbu trvalou, zpravidla vyhoví tím, že doloží souhlas vlastníka pozemku, na němž je stavba umístěna, s povolením takové změny v užívání stavby.

[40] Rozšířený senát zdůrazňuje, že v nyní projednávané věci se nejedná o případ nepřipustnosti analogie (např. zákaz analogie v neprospěch pachatele v trestním právu hmotném, založení daňové povinnosti v důsledku analogické aplikace daňových předpisů, srov. Wintr, cit. dílo, str. 161) či založení pravomoci správního orgánu pomocí analogie (srov. Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: Teorie práva, 2. přepracované vydání, Praha: ASPI 2004, str. 183).

[41] Analogickou aplikací ustanovení vyhlášek vydaných k provedení stavebního zákona z roku 1976, resp. stavebního zákona z roku 2006, nedojde ani k nespravedlivému porušení práv vlastníka stavby. I vlastník stavby totiž musí počítat s tím, že po uplynutí doby, na kterou byla stavba povolena, bude muset být odstraněna. Neexistuje zde nárok na jakési automatické prodloužení doby trvání stavby a stavební úřad při posuzování žádosti o změnu v užívání stavby musí vzít v úvahu celou řadu dalších faktorů, zejm. veřejné zájmy, jako jsou ochrana života a zdraví osob, životního prostředí atp. (srov. § 85 odst. 1 na konci ve spojení s § 81 odst. 1 věta druhá stavebního zákona z roku 1976), resp. i s územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování a obecnými požadavky na výstavbu (srov. § 126 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, ve znění zákona č. 350/2012 Sb.). Nejedná se o žádnou formalitu. Vlastník stavby musí její dočasnost, resp. podmíněnost dalšího trvání stavby mj. i dohodou s vlastníkem pozemku, zohlednit jak v rámci případných investic do své stavby, tak i ve vztazích a jednání s vlastníkem pozemku. Je totiž zřejmé, že cena stavby (jak v posuzovaném případě dokládá osoba zúčastněná na řízení) může být vyšší než cena pozemku pod ní, je však také zřejmé, že reálná cena stavby, u níž uplynula doba jejího trvání a má být odstraněna, je dramaticky odlišná od stavby, jejíž další trvání je z hlediska práva neproblematické. Je rovněž odlišná reálná cena pozemku, na kterém je zřízena stavba cizího vlastníka, který majiteli pozemku nehradí nic, neboť není uzavřena ani nájemní smlouva na pozemek, případně pouze nízkou kompenzací, od stavebního pozemku, který je nezastavěný a jeho vlastník s ním může volně nakládat. Nelze pak jednostranně zvýhodnit pouze vlastníka stavby, jejíž právní status je obdobný jako u stavby nepovolené, oproti vlastníkovi pozemku. Naopak ochrana práv vlastníka pozemku musí mít v zásadě podobná v případě nepovolené cizí stavby na svém pozemku jako v případě cizí stavby, jejíž doba trvání uplynula.

[42] Rozšířený senát dodává, že v případě jiných změn v užívání stavby, než je prodloužení doby jejího trvání, se použije výčet dokladů, které je žadatel povinen připojit k žádosti dle § 35 vyhlášky č. 132/1998 Sb., resp. dle části B přílohy č. 14 k vyhlášce č. 503/2006 Sb., tj. v takových řízeních se od žadatele nepožaduje doložení souhlasu vlastníka pozemku. Tím samozřejmě nejsou nijak dotčeny povinnosti vlastníka stavby ve vztahu k vlastníku pozemku vyplývající ze soukromoprávních vztahů (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 9. 2004, sp. zn. 22 Cdo 1340/2004). Pokud by se ovšem jednalo o podstatnou změnu v užívání stavby, která má vliv na životní prostředí, resp. nároky na veřejnou dopravní či technickou infrastrukturu, žadatel by musel nejprve získat územní rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území podle § 81 stavebního zákona z roku 2006. K žádosti o vydání územního rozhodnutí by byl povinen doložit i souhlas vlastníka pozemku s takovou změnou v užívání stavby (srov. § 5 odst. 2 a část B přílohy č. 3 k vyhlášce č. 503/2006 Sb.).

V. Závěr

[43] Rozšířený senát tedy uzavřel, že prodloužení trvání dočasné stavby nebo její změnu na stavbu trvalou bez stavebně technických změn stavby stavební úřad projedná v řízení o povolení změny v užívání stavby podle § 85 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976. Žadatel o takovou změnu v užívání stavby je povinen doložit, že je vlastníkem pozemku, na němž je stavba umístěna anebo že má k pozemku jiné právo, které jej opravňuje k (dalšímu) umístění stavby na cizím pozemku.

[44] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku. V souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací osmému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. května 2016

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu