



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA v právní věci

žalobce: **V. R., nar. X**
bytem X
právně zastoupen advokátem Mgr. Ing. Štěpánem Dražkou
sídlem Orlí 483/1, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**
sídlem Staroměstské náměstí 6, 110 15 Praha 1

za účasti: **I. UNI-EKOSPOL, s.r.o., IČ 41539621**
sídlem Krakovská 474, 664 52 Sokolnice
zastoupen Mgr. M. K.
bytem X

II. Sokolnice RE, s.r.o., IČ 286 13520
sídlem Vrázova 1231/38, 703 00 Ostrava – Vítkovice

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 11. 2020, č. j. MMR-26049/2020-83/1253

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 20. 11. 2020, č. j. MMR-26049/2020-83/1253, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 13 200 Kč k rukám Mgr. Ing. Štěpána Dražky, advokáta, sídlem Orlí 483/1, 602 00 Brno, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou ze dne 22. 1. 2021 doručenou zdejšímu soudu téhož dne domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 11. 2020, č. j. MMR-26049/2020-83/1253 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „správní řád“), zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 27. 3. 2020, č. j. JMK 47436/2020, sp. zn. S-JMK 17844/2020 OÚPSŘ (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Krajský úřad v prvostupňovém rozhodnutí rozhodl, že osobě zúčastněné na řízení I vzniklo z uzavřené veřejnoprávní smlouvy o změně stavby před jejím dokončením ze dne 4. 2. 2019, č. j. 250/19SÚ, sp. zn. 3132/18/SÚ/JR, mezi touto společností a Obecním úřadem Sokolnice, stavebním úřadem, právo realizace změny stavby: „Rozšíření skladových prostor společnosti DÉMOS a.s., na pozemku parc.č. 1746/1 k.ú. Sokolnice“, před jejím dokončením, tj. změny spočívající ve zvětšení půdorysných a výškových parametrů stavebního objektu SO 02 – Zázemí skladníků, v rozšíření zpevněné plochy chodníku, v dispozičním propojení objektu skladovací haly s objektem zázemí skladníků a ve změně jednosměnného provozu Stavby na provoz dvousměnný.

II. Obsah žaloby

3. Žalobce pokládá prvostupňové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, přičemž žalovaný nezákonně nepřezkoumatelnost nedovodil a svým uvažováním doplnil prvostupňové rozhodnutí. Krajský úřad se totiž vůbec nevyjádřil k možné aplikaci § 166 správního řádu na projednávanou věc, ačkoliv byl na to žalobcem upozorněn. Tím, že se touto námitkou zabýval až žalovaný v rámci odvolacího řízení, žalobce přišel o jednu instanci a nezbývá mu než se bránit soudně.
4. Ve vztahu k meritu věci se žalobce především domnívá, že v případě veřejnoprávní smlouvy o změně stavby před jejím dokončením ze dne 4. 2. 2019 měl být vyzván k udělení souhlasu s touto veřejnoprávní smlouvou, v důsledku čehož je tato „změnová smlouva“ neúčinná. Tato změnová smlouva mění veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby a zároveň veřejnoprávní smlouvu o provedení stavby, nicméně § 78a stavebního zákona neupravuje účastenství v případě změny veřejnoprávní smlouvy. Za této situace lze na danou věc užít ustanovení § 166 správního řádu, přestože je stavební řád lex specialis, neboť neupravuje účast těch, co souhlasili s původní smlouvou. Předmětné ustanovení je de facto institutem ochrany práv třetích osob, že veřejnoprávní smlouva, se kterou souhlasili, nebude změněna takovým způsobem, kdy by již souhlas neposkytli. A to zvláště za situace, kdy veřejnoprávní smlouva nebyla po uzavření v souladu se zákonem zveřejněna na úřední desce. Použití § 166 správního řádu na danou věc lze dovodit i z relevantní judikatury.

Účastníkem smlouvy měl být z důvodu přímého dotčení jeho vlastnických práv, a to hlukem z provozu a dopravy.

III. Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný se k žalobnímu návrhu vyjádřil podáním ze dne 8. 2. 2022, v němž předně shrnul průběh předchozího řízení. Setrval na názoru, že „lex specialis derogat legi generali“ je obecným platným legislativním pravidlem, které není třeba v rozhodnutí odůvodňovat. Nesouhlasí se závěrem, že uvedená problematika není ve speciálním právním předpise upravena, a proto je třeba postupovat podle obecné úpravy ve správním řádu. Naopak je tento postup upraven v § 118 odst. 4 stavebního zákona, neboť veřejnoprávní smlouva nahrazující rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením má zákonem upravené náležitosti včetně vymezení okruhu osob, jejichž písemný souhlas je obsahovou náležitostí takové veřejnoprávní smlouvy. K přímému dotčení vlastnického práva žalobce k pozemku změnou předmětné stavby nedojde, tudíž jeho podpis není nutný. Žalobcem zmíněná judikatura není přílehlavá pro projednávanou věc.

IV. Další procesní vyjádření

6. Podáním ze dne 25. 2. 2022 osoba zúčastněná na řízení I oznámila, že hodlá v dané věci uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Totéž uvedla osoba zúčastněná na řízení II ve svém podání ze dne 10. 3. 2022.
7. Žalobce na vyjádření žalovaného reagoval replikou ze dne 14. 3. 2022. Žalovaným uváděné ustanovení § 118 odst. 4 stavebního zákona přímo odkazuje na § 166 správního řádu, pročez lze obě úpravy použít vedle sebe komplementárně. Navíc se tato úprava dotýká pouze vymezení okruhu osob v rámci stavebního řízení, změnová veřejnoprávní smlouva však mění jak podmínky stavebního povolení, tak řízení o umístění stavby. U územního řízení se však obdobná formulace jako u změny stavby před jejím dokončením nenachází. Obecnou úpravu správního řádu lze proto použít. Dotčení svých práv pak žalobce spatřuje v provozu skladu, a to zejména hlukem. Rozšíření zázemí pro skladníky souvisí s navýšením směnovosti provozu, čímž dojde k navýšení hluku. Nelze tak souhlasit s úvahou správních orgánů, že k dotčení práv žalobce nedojde. Dále poukázal na to, že veřejnoprávní smlouva nebyla řádně po uzavření zveřejněna v souladu se stavebním zákonem na úřední desce. O doručení veřejnoprávní smlouvy stavebnímu úřadu rovněž neexistuje ve spise jakýkoliv zápis. Žalobce tak neměl možnost se o její existenci dozvědět.
8. Osoba zúčastněná na řízení I se k žalobnímu návrhu vyjádřila podáním ze dne 20. 4. 2022. Stavební zákon obsahuje speciální právní úpravu, která má přednost před obecnými ustanoveními správního řádu. V případě změny stavby před dokončením nesplývá automaticky okruh původních účastníků řízení s účastenstvím v řízení o změně stavby před dokončením, nýbrž se stanovuje ad hoc k tomuto řízení dle kritéria obsaženého v § 118 odst. 3 stavebního zákona. Vztah § 166 správního řádu a § 118 stavebního zákona je v jeho odst. 4 výslovně popsán, přičemž podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy v těchto případech je souhlas osob, které by byly účastníky stavebního řízení podle odst. 3. Žalobcem citovaná judikatura je na uvedenou věc vztažena uměle. Předmětem změny stavby před jejím dokončením jsou v zásadě bagatelní úpravy realizované ve stávajícím průmyslovém areálu, které navenek se nemohou přímo dotýkat výkonu vlastnických práv vlastníků protilehlých pozemků. V bezprostředním sousedství navíc stojí rovněž stavba pro výrobu a skladování pracujících ve vícesměnném provozu anebo rovněž průmyslové či

výrobní provozy sousedící s nemovitostmi žalobce. Příspěvek projednané změny stavby před jejím dokončením v tomto prostředí je naprosto zanedbatelný. V dané věci bylo ve vztahu k hlukovým imisím a ochraně veřejného zdraví vydáno souhlasné závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje a byly provedeny rovněž měření hlukové expozice skladovací haly, dle nichž nedošlo k překročení hygienických limitních hladin. Stavební úřad vyvěsil informaci o podaném návrhu veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 78a odst. 3, § 116 odst. 3 stavebního zákona na úřední desce dne 16. 1. 2019, nadto žalobce fakticky o vyvěšení informace o podaném návrhu veřejnoprávní smlouvy věděl. Povinnost zveřejnit uzavřenou smlouvu na úřední desce ze stavebního zákona neplatí, neboť tento hovoří toliko o vyvěšení informace o podaném návrhu veřejnoprávní smlouvy, nikoli smlouvy jako takové. Stavební úřad stanovil okruh třetích osob plně v souladu s § 118 stavebního zákona.

V. Posouzení věci krajským soudem

9. Na základě včas podané žaloby Krajský soud v Brně přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2, věta první, zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že žaloba je **důvodná**. O žalobě soud rozhodl, aniž by nařizoval jednání, za splnění podmínek vyplývajících z § 51 s. ř. s.
10. Předně se krajský soud zabýval žalobcem vznesenou námitkou nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí. Soud připomíná, že předmětem soudního přezkumu je zejména rozhodnutí vydané ve správním řízení v rámci odvolacího řízení, které s prvostupňovým rozhodnutím jako takovým tvoří jeden celek. V této souvislosti lze poukázat na obsáhlou judikaturu Nejvyššího správního soudu k této otázce (např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007-80). Obsah obou rozhodnutí je nutné vnímat v jejich vzájemné souvislosti. Odvolací orgán může argumentaci správního orgánu prvního stupně doplnit. A naopak mezery v odůvodnění rozhodnutí o odvolání, které by jinak způsobovaly jeho nepřezkoumatelnost, mohou zaplnit argumenty obsažené již v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2009, č. j. 1 Afs 88/2009-48, č. 2646/2012 Sb. NSS, a ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25). Odvolací orgán tedy může napravovat chyby orgánu prvního stupně, a to i pouhým upřesněním (doplněním) argumentace. Žalovaný tak mohl doplnit svým uvážením prvostupňové rozhodnutí, aby případnou vadu nepřezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí napravil. Přesvědčení žalobce, že takový postup je nezákonným, tak není pravdivým. Námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí proto soud neshledal důvodnou.
11. Podstatou sporu v projednávané věci je otázka, zda žalobce měl být vyzván k udělení souhlasu s veřejnoprávní smlouvou nahrazující rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením.
12. Ze správního spisu vyplývají následující relevantní okolnosti případu. Dne 11. 6. 2018 nabyla účinnosti veřejnoprávní smlouva ze dne 28. 5. 2018, č. j. 1355/18, sp. zn. 1055/18/SÚ/JR, o umístění stavby „Rozšíření skladových prostor společnosti DÉMOS a.s.“ (přípojky inženýrských sítí, čerpací stanice LPG a část komunikace), která nahradila

územní rozhodnutí o umístění stavby. Žalobce byl považován za třetí osobu, jejíchž práv se uvedená veřejnoprávní smlouva dotýká a která by byla účastníkem územního řízení dle § 85 stavebního zákona, a to z důvodu spoluvlastnictví k pozemku p. č. XA (zahrada) k. ú. X, dotčeného umístěním stavby přípojky splaškové kanalizace (objekt IS 03). Dne 8. 6. 2018 byl žalobcem udělen souhlas se zněním této veřejnoprávní smlouvy.

13. Dne 23. 7. 2018 nabyla účinnosti veřejnoprávní smlouva ze dne 9. 7. 2018, č. j. 1724/18, sp. zn. 1601/18/SÚ/JR, o provedení stavby „Rozšíření skladových prostor společnosti DÉMOS a.s.“ (čerpací stanice LPG a část komunikace), nahrazující stavební povolení. Žalobce již nebyl považován za osobu, jejíchž práv se tato smlouva přímo dotýká a která by byla účastníkem stavebního řízení podle § 109 stavebního zákona. Z tohoto důvodu nebyl po žalobci vyžadován ani souhlas se zněním této veřejnoprávní smlouvy. Stavební úřad v tomto směru akceptoval návrh stavebníka, který žalobce nezahrnul do okruhu osob, které by byly účastníky stavebního řízení, pokud by bylo vedeno. Ve vztahu k této veřejnoprávní smlouvě je součástí spisového materiálu veřejná vyhláška ze dne 22. 8. 2018, č. j. 2138/18, sp. zn. 1601/18/SÚ/JR oznamující uzavření předmětné veřejnoprávní smlouvy a nabytí její účinnosti, jakož i veřejná vyhláška ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2138/18, sp. zn. 1601/18/SÚ/JR, oznamující podání návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy o provedení předmětné stavby, přičemž tato byla zveřejněna dne 21. 6. 2018 a zveřejnění bylo ukončeno dne 11. 7. 2018, resp. 15. 7. 2018 v případě zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup.
14. Dne 11. 2. 2019 nabyla účinnosti veřejnoprávní smlouva ze dne 4. 2. 2019, č. j. 250/19/SÚ, sp. zn. 3132/18/SÚ/JR, o změně veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby a zároveň o změně veřejnoprávní smlouvy o provedení stavby. Dle čl. II. a) této smlouvy je jejím předmětem změna v umístění stavby nazvané „Rozšíření skladových prostor společnosti DÉMOS a.s.“, přičemž tato změna spočívala ve změně zastavěné plochy z původních 59 m² na 89,70 m² (rozšíření i prodloužení), změně výškové úrovně podlahy, změně celkové výšky stavebního objektu SO 02 – zázemí skladníků a prodloužení inženýrského objektu – zpevněné plochy chodníku kolem objektu SO 02 – zázemí skladníků. Dle čl. II. b) smlouvy bylo jejím předmětem dále změna stavby před dokončením stavby nazvané „Rozšíření skladových prostor společnosti DÉMOS a.s.“ spočívající ve změně stavebního objektu SO 01 skladovací haly (pouze dispoziční propojení se zázemím skladníků) a SO 02 zázemí skladníků (změna půdorysu, výšky, dispozice a dispozičního propojení se skladovou halou). Součástí byla také změna jednosměnného provozu na dvousměnný provoz. Žalobce nebyl považován za osobu, jejíchž práv se tato smlouva přímo dotýká a která by byla účastníkem územního řízení dle § 85 stavebního zákona [ve vztahu k předmětu smlouvy dle čl. II. a) smlouvy] či účastníkem stavebního řízení podle § 109 stavebního zákona [ve vztahu k předmětu smlouvy dle čl. II. b) smlouvy]. Z tohoto důvodu nebyl po žalobci vyžadován ani souhlas se zněním této veřejnoprávní smlouvy. K této smlouvě je součástí spisového materiálu veřejná vyhláška ze dne 16. 1. 2019, č. j. 132/19, sp. zn. 3132/18/SÚ/JR oznamující podání návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy o změně veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby a změně veřejnoprávní smlouvy o provedení předmětné stavby, přičemž tato byla zveřejněna dne 16. 1. 2019 a zveřejnění bylo ukončeno dne 30. 1. 2019.
15. Dne 30. 1. 2020 podal žalobce žádost o určení právního vztahu ve smyslu § 142 správního řádu, resp. o neúčinnosti veřejnoprávní smlouvy ze dne 4. 2. 2019. Domníval se, že měl být účastníkem této smlouvy (je dotčeno jeho vlastnické právo, je dotčen hlukem z provozu

stavby a byl účastníkem původní veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí) a tato smlouva nenabyla účinnosti, neboť s jejím uzavřením nevyslovil souhlas.

16. Krajský úřad prvostupňovým rozhodnutím rozhodl, že osobě zúčastněné na řízení I vzniklo z uzavřené veřejnoprávní smlouvy o změně stavby před jejím dokončením ze dne 4. 2. 2019, právo realizace změny předmětné stavby před jejím dokončením (změna spočívala ve zvětšení půdorysných a výškových parametrů stavebního objektu SO 02 – Zázemí skladníků, v rozšíření zpevněné plochy chodníku, v dispozičním propojení objektu skladovací haly s objektem zázemí skladníků a ve změně jednosměnného provozu stavby na provoz dvousměnný). Krajský úřad poukázal na příslušnou změnu, která spočívá ve změně půdorysného a výškového rozměru zázemí skladníků a zvětšení zpevněné plochy chodníku, naopak se nejedná o změnu samotné stavby skladovací haly. Vzhledem ke vzdálenosti předmětné změny stavby cca 45 m od pozemku s rodinným domem žalobce (tj. nejde o přímé sousedství, neboť pozemky dělí místní komunikace) k přímému dotčení vlastnického práva žalobce změnou umístění předmětné stavby nedojde, tudíž jeho podpis (souhlas) není nutný. Žalobcův podpis tak nebyl podmínkou nabytí právních účinků této veřejnoprávní smlouvy ze dne 4. 2. 2019. Dále dospěl rovněž k závěru, že nedošlo k přímému dotčení vlastnických práv žalobce touto smlouvou v části týkající se změny původní veřejnoprávní smlouvy nahrazující stavební povolení. Změna jednosměnného provozu na dvousměnný v čase od 6:00 do 22:00 hodin se odehrála mimo zákonem stanovenou dobu nočního klidu, bylo k ní vydáno souhlasné závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje, daná stavba je již dokončena a řádně zkolaudována včetně provedeného měření hluku, jehož výsledky vždy potvrdily, že nedochází k překročení hygienických limitů. Žalobcem namítané nesplnění podmínek z uzavřené soukromoprávní dohody ze dne 8. 6. 2018 nelze uplatňovat jako důvod neplatnosti či neúčinnosti následně vydaných veřejnoprávních smluv Samotná existence zmiňované soukromoprávní dohody ze dne 8. 6. 2018 nezakládala žalobci právo osoby, která by byla účastníkem územního či stavebního řízení pro předmětnou stavbu, tj. osoby, jejíž písemný souhlas by byl podmínkou pro nabytí právních účinků uzavřené veřejnoprávní smlouvy ze dne 4. 2. 2019. Krajský úřad proto dospěl k závěru, že v řízení o určení právního vztahu nebyla zjištěna potence dotčení vlastnického žalobce, a proto dle § 142 správního řádu vydal deklaratorní rozhodnutí o tom, že veřejnoprávní smlouva o změně stavby před jejím dokončením ze dne 4. 2. 2019 je účinná, tudíž osobě zúčastněné na řízení I vzniklo dle této smlouvy právo realizovat daný záměr.
17. Proti prvostupňovému rozhodnutí žalobce podal odvolání s obsahově shodnými námitkami jako v žalobním návrhu. Žalovaný napadeným rozhodnutím toto odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil, přičemž se ztotožnil s úvahami krajského úřadu a tyto zopakoval. Žalobce byl toliko osobou, která by byla účastníkem řízení o umístění stavby, pokud by bylo vedeno, a to z titulu spoluvlastnictví k pozemku p. č. XA (zahrada) k. ú. S., dotčeného umístěním stavby přípojky splaškové kanalizace, přičemž s veřejnoprávní smlouvou nahrazující územní rozhodnutí vyslovil souhlas. Ve vztahu k aplikaci správního řádu poukázal na přednost zvláštního zákona (stavební zákon) před obecnou úpravou (správní řád), přičemž toto pravidlo není třeba podrobně odůvodňovat. Ani žalovaný tak nepřisvědčil žalobci v tom, že veřejnoprávní smlouva ze dne 4. 2. 2019 nemohla nabýt účinnosti a nemohlo vzniknout právo realizace změny stavby. Co se týče porušení zákona při uzavírání a zveřejňování veřejnoprávních smluv, žalovaný poukázal na předmět věci, kterým nebyl přezkum veřejnoprávních smluv, ale rozhodování podle § 142 správního řádu. Stavební zákon v § 118 odst. 4 nestanovuje stavebnímu úřadu povinnost

vyvěsit oznámení o uzavření veřejnoprávní smlouvy o změně stavby před jejím dokončením na úřední desce.

18. Dle § 142 odst. 1 správního řádu platí, že správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014-52, žádost o určení právního vztahu ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu je „*zcela případný prostředek ochrany práv osoby, která tvrdí, že k uzavření veřejnoprávní smlouvy dle ust. § 161 správního řádu nebyl vyžadován její souhlas, ačkoliv vyžadován měl být. Situace je zde plně srovnatelná se situací posuzovanou zvláštním senátem zřízeným podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, v rozsudku ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012 - 9. Ve vztahu k tehdy účinné právní úpravě vyslovil zvláštní senát závěr, že řízení podle ust. § 142 správního řádu je nejvhodnějším možným prostředkem pro nápravu vad způsobených nezákonně vydaným a posléze oznámeným certifikátem autorizovaného inspektora [dle hlavy III. části čtvrté zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Jak přitom zvláštní senát výslovně poukázal, žádost podle ust. § 142 odst. 1 správního řádu je především prostředkem ochrany osob, které o sobě tvrdí, že by byly účastníkem správního řízení, bylo-li by vedeno (srov. body 72 až 81 rozsudku zvláštního senátu). Nejvyšší správní soud proto neshledává žádný důvod, proč by měl být též osobě při využití jiné, srovnatelné alternativy ke správnímu řízení (zde při uzavření veřejnoprávní smlouvy) zapovězena možnost ochrany jejich práv postupem podle ust. § 142 odst. 1 správního řádu.*“
19. Žalobce v souladu s citovaným ustanovením § 142 odst. 1 správního řádu požádal o přezkum toho, zda vznikl právní vztah založený veřejnoprávní smlouvou ze dne 4. 2. 2019, č. j. 250/19/SÚ, sp. zn. 3132/18/SÚ/JR, o změně veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby a zároveň o změně veřejnoprávní smlouvy o provedení stavby, která nabyla účinnosti dne 11. 2. 2019.
20. Pro toto posouzení je v souzené věci především klíčové posoudit to, zda žalobce měl být vyzván k tomu, aby udělil souhlas s touto veřejnoprávní smlouvou. Tato předmětná smlouva jednak mění veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby [dle čl. II. a) smlouvy], jednak nahrazuje rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením [jak plyne z čl. II. b) smlouvy]. Z výše rekapitulovaného průběhu předchozího procesu výstavby předmětné stavby plyne, že žalobce byl účastníkem původní veřejnoprávní smlouvy, již bylo nahrazeno územní rozhodnutí o umístění stavby. Tato skutečnost není ostatně ani mezi stranami sporná. S ohledem na základní principy závazkového práva, jemuž se právní úprava veřejnoprávních smluv jakožto smluvního nástroje ve veřejném právu snaží přiblížit, má krajský soud za to, že žalobce měl být rovněž účastníkem veřejnoprávní smlouvy, která původní veřejnoprávní smlouvu nahrazující územní rozhodnutí měnila, a to i za situace, kdy podstatou této „změnové“ veřejnoprávní smlouvy bylo především nahrazení rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením.
21. V této souvislosti nelze pominout ani příslušnou právní úpravu obsaženou ve stavebním zákoně, ale také ve správním řádu. Krajský soud přitom souhlasí se vztahem speciálního a obecného právního předpisu co se týče úpravy veřejnoprávních smluv, jak ve svém vyjádření uvádí žalovaný a jak tento vztah vystihly správní orgány ve svých rozhodnutích. Pokud stavební zákon upravuje určitou náležitost procesu uzavírání veřejnoprávní

smlouvy odlišně oproti správnímu řádu, použije se na základě principu *lex specialis derogat legi generali* úprava obsažená ve stavebním zákoně.

22. Lze tedy připomenout, že dle § 94 odst. 1 stavebního zákona lze vydané územní rozhodnutí změnit novým územním rozhodnutím, přičemž dle odst. 4 se při změně územního rozhodnutí použijí ustanovení o územním řízení obdobně. Ve smyslu § 78a odst. 1 stavebního zákona lze územní rozhodnutí nahradit veřejnoprávní smlouvou. Podle odst. 8 věty druhé téhož ustanovení lze veřejnoprávní smlouvu změnit na základě dohody stavebního úřadu a žadatele za podmínek § 94 odst. 1, postupem podle odstavců 1 až 4. Odkazovaná ustanovení samy blíže neupravují podmínku zajištění souhlasů těch osob, které svůj souhlas daly k původní veřejnoprávní smlouvě, současně ani nevylučují aplikaci § 166 správního řádu, dle něhož změnit obsah veřejnoprávní smlouvy lze jen písemnou dohodou smluvních stran; bylo-li k uzavření smlouvy třeba souhlasu správního orgánu nebo třetí osoby, je tohoto souhlasu třeba i k uzavření této dohody; ustanovení § 164 odst. 3 platí obdobně.
23. Citovaná právní úprava tak společně se základními principy smluvního práva poskytuje prostor pro závěr o nezbytnosti souhlasu žalobce se „změnovou“ veřejnoprávní smlouvou, která se dle čl. II. a) této smlouvy dotýká rovněž původní veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí. S ohledem na změnu veřejnoprávní smlouvy, k níž byl připojen souhlas žalobce, neboť mohlo být touto veřejnoprávní smlouvou dotčeno jeho vlastnické právo, může k takovému dotčení dojít i jakoukoliv změnou, kterou se tato původní veřejnoprávní smlouva mění.
24. Pokud žalovaný ve svém vyjádření k žalobnímu návrhu argumentuje pouze § 118 odst. 4 stavebního zákona a tím, že tato veřejnoprávní smlouva nahrazuje rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením, pak evidentně pomíjí čl. II. a) této smlouvy, dle něhož dochází rovněž ke změně veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí. Konkrétně žalovaný odkazuje na odst. 4 tohoto ustanovení, z něhož lze především poukázat na poslední větu: „Změnu stavby před dokončením je možné provést na základě veřejnoprávní smlouvy za podmínek § 116, změnu stavby prováděné podle veřejnoprávní smlouvy lze dohodnout podle § 166 správního řádu, podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy v těchto případech je souhlas osob, které by byly účastníky stavebního řízení podle odstavce 3.“ Pokud tedy dochází ke změně stavby před dokončením a tato stavba je prováděna na základě veřejnoprávní smlouvy, lze ji za naplnění ustanovení § 166 správního řádu uskutečnit rovněž prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy. Z tohoto jednak vyplývá povinnost dodržet výše citovaný § 166 odst. 1 správního řádu, jednak na tomto místě stavební zákon hovoří o provádění stavby na základě veřejnoprávní smlouvy, nicméně je třeba na paměti mít to, že provedení stavby může předcházet její umístění v území (které může rovněž nastat na základě veřejnoprávní smlouvy). Pokud by tedy podstatou veřejnoprávní smlouvy ze dne 4. 2. 2019, č. j. 250/19/SÚ, bylo toliko rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením [čl. II. b) smlouvy], bylo by možno uvažovat o přisvědčení žalovanému, neboť k původní veřejnoprávní smlouvě nahrazující stavební povolení ze dne 9. 7. 2018 žalobce souhlas neposkytoval, tj. ve smyslu § 166 odst. 1 správního řádu by jeho souhlas nebyl nutný ani k takové „změnové“ veřejnoprávní smlouvě. Nicméně, jak již bylo výše uvedeno, podstatou veřejnoprávní smlouvy ze dne 4. 2. 2019 byla rovněž změna veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí, k níž žalobce souhlas udělil, a tudíž by ve smyslu § 166 odst. 1 správního řádu měl být brán jako účastník i této změnové veřejnoprávní smlouvy.

25. Odkázat lze rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2017, č. j. 6 As 182/2017-30, vycházejícího z usnesení tzv. konfliktního senátu ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82, č. 1675/2008 Sb. NSS: „ (...) *Veřejnoprávní vztah je naopak charakteristický tím, že jeho podstatný obsah je předepsán zákonem, případně stanoven individuálním správním aktem, aniž by se od něj strany mohly odchýlit.*“ *Tuto úvahu můžeme obdobně vztáhnout též na dodatečné změny obsahu uzavřeného veřejnoprávního závazku. Přípustné sice jsou, avšak striktně jen za takových okolností a prostřednictvím těch právních nástrojů, které zákon výslovně předvídá. (...) režim změny obsahu veřejnoprávní smlouvy, výpověď a zrušení veřejnoprávní smlouvy je kogentně regulován a právní úprava nedává prostor pro jiné způsoby změny obsahu či zániku veřejnoprávní smlouvy, ať už zcela nebo zčásti, než které výslovně umožňuje.*“
26. Závěrem se soud toliko ve stručnosti vyjádří k žalobcově námitce o nesprávném zveřejnění rozporované veřejnoprávní smlouvy na úřední desce. Žalobce tuto námitku uplatnil až ve své replice, tj. po lhůtě k podání žaloby proti rozhodnutí, námitka je proto opožděná. Nadto je z jeho tvrzení evidentní, že se s obsahem takové smlouvy seznámil a proti této smlouvě brojil prostřednictvím návrhu na určení právního vztahu dle § 142 správního řádu.

VI. Shrnutí a náklady řízení

27. S ohledem na vše shora uvedené dospěl krajský soud k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného nebylo vydáno v souladu se zákonem. Soudu tedy nezbylo, než napadené rozhodnutí zrušit podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém bude správní orgán vázán právním názorem zdejšího soudu dle ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s.
28. Výrok o nákladech řízení má oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Úspěšnému žalobci přísluší právo na náhradu nákladů řízení spočívající v náhradě nákladů za právní zastoupení advokátem a za zaplacený soudní poplatek. Na náhradě nákladů za právní zastoupení advokátem přísluší dle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, v platném znění [tarifní hodnota dle § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], odměna za 3 úkony právní služby dle § 11 odst. 1 advokátního tarifu (převzetí a příprava právního zastoupení, sepsání žaloby, replika), a to za každý tento úkon částka ve výši 3 100 Kč [§ 7 bod 5. ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Náhrada hotových výdajů činí za každý učiněný úkon podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 300 Kč. Náhrada nákladů za právní zastoupení tak činí částku 10 200 Kč. Dále pak žalobci náleží zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Celkově tak žalobci na náhradě nákladů řízení přísluší částka ve výši 13 200 Kč, kterou je žalovaný povinen uhradit v soudem stanovené třicetidenní lhůtě.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 31. května 2022

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu