



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců Mariana Kokeše a Martina Kopy v právní věci

žalobce: **POZEMSTAV Prostějov – servis, s.r.o.**, IČO: 25546244
sídlem Pod Košířem 329/73, 796 01 Prostějov
zastoupený advokátem Mgr. et Mgr. Bc. Janem Holasem
sídlem Aloise Krále 2640/10, 796 01 Prostějov

žalovaný: **Krajský úřad Olomouckého kraje**
sídlem Jeremenkova 40b, 779 11 Olomouc

za účasti osob
zúčastněných na řízení:

- 1) E. B.
- 2) J. D.
- 3) P. D.
- 4) L. G.
- 5) E. H.
- 6) M. J.
- 7) D. K.
- 8) M. N.
- 9) R. P.
- 10) M. P.
- 11) Z. P.
- 12) J. P.
- 13) M. P.
- 14) Z. P.
- 15) K. P.
- 16) A. R.

- 17) A. R.
- 18) P. S.
- 19) R. S.
- 20) E. Š.
- 21) V. Š.
- 22) J. Š.
- 23) H. U.
- 24) L. V.
- 25) M. V.

všichni zastoupeni advokátem Mgr. et Mgr. Bc. Janem Holasem
sídlem Aloise Krále 2640/10, 796 01 Prostějov

26) R. M.

27) CITY WEST INVESTORS, s.r.o.

sídlem Archeologická 2256/1, Stodůlky, 155 00 Praha 5,
oba zastoupeni advokátem JUDr. Tomášem Vymazalem
sídlem Wellnerova 1322/3C, 779 00 Olomouc

28) Š. P.

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 10. 2021, č. j. KUOK 90720/2021, sp. zn. KUOK/68865/2021/OSR/7000

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh správního řízení

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozhodnutí, kterým žalovaný podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), zamítl jako nepřipustné odvolání žalobce a potvrdil správnost rozhodnutí Stavebního úřadu Magistrátu města Prostějova (dále též „stavební úřad“ či „správní orgán prvního stupně“) ze dne 12. 10. 2017, č. j. PVMU 131409/2017 61, sp. zn. SÚ/549/03-Ing.Ko, kterým správní orgán prvního stupně zastavil řízení o změně stavby „*Výstavba bytových domů – bytový dům podsklepený č. X, X, v ulici Z. (původně umístěný na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH a XCH v kat. území X)*“ (dále jen „předmětná stavba“) před jejím dokončením, a to části uvedené stavby „SO 201 Bytový dům č. X v ulici Z. XI, na pozemku parc. č. XJ v kat. území X“, konkrétněji jejího 1. až 4. nadzemního podlaží. Správní orgán prvního stupně tak rozhodl z důvodu, že v době rozhodování o povolení ke změně stavby před dokončením již došlo k provedení změn, jejichž povolení bylo žádáno, a proto konstatoval, že v tomto řízení opadl jeho předmět.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), žalobce navrhl

krajskému soudu, aby rozhodnutí žalovaného zrušil, neboť nesprávně posoudil otázku jeho účastenství v řízení o změně stavby před jejím dokončením. Žalobce je přesvědčen, že byl oprávněn odvolání podat.

3. Žalobce nejprve rekapituloval procesní průběh dané věci. Upozornil, že prvostupňové rozhodnutí ze dne 12. 10. 2017 mu bylo doručeno dodatečně dne 14. 5. 2021 až k jeho žádosti o zaslání listin. Stavební úřad v přípisu ze dne 10. 5. 2021, č. j. PVMU 63197/2021 61, uvedl, že žalobce *„je dle výše uvedených skutečností účastníkem daného řízení a má možnost se proti zaslanému rozhodnutí odvolat“*. Žalobce se v souladu s tímto poučením proti prvostupňovému rozhodnutí odvolal, avšak žalovaný je jako nepřipustné zamítl. Jelikož jednal v souladu s poučením, necítil žalobce potřebu v odvolání snášet argumenty ve prospěch svého účastenství, což mu žalovaný v napadeném rozhodnutí vytkl. Uvedl je proto v žalobě.
4. Zaprvé žalobce zmínil, že v minulosti vlastnil bytovou a nebytovou jednotku náležející k předmětné stavbě. Současně zdůraznil, že účastníkem řízení byl i z pozice stavebníka předmětné stavby, což dokládá příslušnými ustanoveními smlouvy o výstavbě a jejího dodatku č. 1. Touto otázkou se žalovaný vůbec nezabýval, napadené rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Dále žalobce poukázal na rozdílný přístup správních orgánů ke společnosti POZEMSTAV Prostějov, a.s., IČO 25527380, která taktéž neměla v době vydání prvostupňového rozhodnutí žádná vlastnická ani jiná věcná práva k předmětné stavbě. S touto společností však bylo po celou dobu řízení ze strany správních orgánů jednáno jako s účastníkem. Účastenství žalobce osvědčuje i skutečnost, že s ním stavební úřad v roce 2003 komunikoval ve věci kolaudace předmětné stavby. Je nelogické, aby byl žalobce účastník řízení o kolaudaci, nikoliv již o změně předmětné stavby před jejím dokončením.
5. Žalobce zadruhé nesouhlasí se závěrem žalovaného, že žalobci nesvědčí postavení účastníka řízení, protože prvostupňové rozhodnutí nemůže zasáhnout jeho práva. Žalobcova práva mohou být negativně dotčena například tím, že změna předmětné stavby nebude před jejím dokončením legalizována (původní stavební povolení na předmětnou stavbu bylo po 13 letech zrušeno), v důsledku čehož může být žalobci jako stavebníkovi uložena povinnost stavbu odstranit. Dále mohou subjektům, na které žalobce převedl vlastnické právo k bytové a nebytové jednotce předmětné stavby, vzniknout v důsledku zrušení původního povolení změny stavby vůči žalobci nároky. S odkazem na § 14 zákona č. 71/1967 Sb. (dále jen „správní řád z roku 1967“) pak dle žalobce platí, že je účastníkem řízení *„až do doby, než se prokáže opak“*. To žalovaný neprokázal. K tomu žalobce dodává, že pokud by žalovaný skutečně prokázal, že žalobce není účastníkem řízení, musel by o tom samostatně procesně rozhodnout. Bez takového pravomocného rozhodnutí by nemohl odvolání žalobce jako nepřipustné zamítnout.

III. Vyjádření žalovaného, replika žalobce a vyjádření osob zúčastněných na řízení

6. Žalovaný krajskému soudu navrhl, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl. Dle § 68 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon z roku 1976“) je totiž okruh účastníků řízení o změně stavby před dokončením oproti standardnímu stavebnímu řízení zúžen jen na osoby, jichž se změna dotýká. Účastníkem řízení tak nutně nemusí být každá osoba, která byla účastníkem původního stavebního řízení. Žalovaný zjistil, že ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí žalobci postavení účastníka nesvědčilo, neboť nedisponoval vlastnickým ani jiným věcným právem k předmětné stavbě či pozemku, na kterém je stavba umístěna. Žalobce nebyl ani

stavebníkem. K otázce poučení žalovaný odkázal na § 68 správního řádu a uvedl, že prvostupňové rozhodnutí obsahovalo všechny zákonné náležitosti.

7. Osoby zúčastněné na řízení č. 26 a 27 ve vyjádření k žalobě uvedly, že považují žalobu za nedůvodnou a napadené rozhodnutí za správné. Současně uvedly, že případné přiznání účastnictví žalobci by nemohlo mít vliv na věc samou. Žalobce totiž napadá rozhodnutí o zastavení řízení o změně stavby před dokončením, jeho zákonnost byla potvrzena správními soudy. Zúčastněné osoby tak tvrdí, že žalobci nesvědčí aktivní legitimace, neboť jeho veřejná subjektivní práva nebyla nijak dotčena. Žalobce současně opomíjí, že ze smlouvy o výstavbě (a ze zákona o vlastnictví bytů i judikatury) vyplývá, že práva a povinnosti stavebníka z této smlouvy přechází na jejich právní nástupce. Žalobce v roce 2004 převedl vlastnictví dvou jednotek na nabyvatele, čímž zaniklo jeho právo být účastníkem případného správního řízení. K argumentaci žalobce ohledně povinnosti správního orgánu vydat samostatné procesní rozhodnutí o tom, že není účastníkem, odkázaly zúčastněné osoby na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 2. 2013, č. j. 62 A 15/2011-60 (rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na <https://www.nssoud.cz>). Ten vyslovil závěr, že odvolací orgán může přímo v rozhodnutí o oprávněném prostředku posoudit účastnictví podatele a nemusí vydávat samostatné rozhodnutí dle § 28 správního řádu.
8. V replice k vyjádření žalovaného žalobce setrval na své argumentaci uvedené v žalobě.

IV. Posouzení věci soudem

9. Krajský soud přezkoumal, za splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, včetně řízení předcházející jejich vydání, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

Nepřezkoumatelnost

10. Krajský soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, jelikož se jedná o tak závažnou vadu, že by se jí soud musel zabývat z úřední povinnosti i nad rámec uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35, rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). Krajský soud považuje za vhodné předestřít, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Žalobce námitku stran nepřezkoumatelnosti formuloval tak, že v napadeném rozhodnutí absentovalo odůvodnění, proč jej žalovaný nepovažuje za účastníka řízení za situace, kdy byl stavebníkem předmětné stavby.
11. Námitka je nedůvodná. Krajský soud konstatuje, že žalovaný na stranách 6 a 7 napadeného rozhodnutí uvedl důvody, proč žalobci nepřiznal postavení účastníka v řízení o změně stavby před dokončením. Byť se konkrétně nezabýval otázkou, zda žalobci náleželo postavení účastníka z toho důvodu, že byl stavebníkem předmětné stavby, má krajský soud za to, že absence této úvahy není vadou napadeného rozhodnutí. Žalobce totiž tuto tvrzenou skutečnost v podaném odvolání vůbec nezmínil, současně ani nevyplývala ze správního spisu (stavebníkem a podatelem žádosti o změnu stavby před dokončením byla společnost POZEMSTAV Prostějov, a.s., IČO 25527380).

Posouzení účastnictví žalobce

12. Mezi stranami je sporné, zda žalobce byl či nebyl účastníkem řízení o změně předmětné stavby před jejím dokončením. Krajský soud je přesvědčen, že žalobce účastníkem řízení nebyl a ztotožňuje se s argumentací žalovaného, na základě které bylo odvolání žalobce jako nepřípustné zamítnuto.
13. Řízení o změně předmětné stavby před dokončením zahájil stavební úřad dne 26. 2. 2003. Dle přechodného ustanovení § 190 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, v rozhodném znění, se řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních předpisů; na řízení v nyní projednávané věci se tedy aplikuje stavební zákon z roku 1976. Obdobné platí pro použití správního řádu z roku 1976 (srov. § 179 odst. 1 „nového“ správního řádu). Pro posouzení otázky účastenství je však třeba vycházet výhradně ze stavebního zákona z roku 1976, neboť měl vlastní speciální definici účastníků řízení, a to konkrétně v § 68 odst. 2 za přiměřeného použití § 59 tohoto zákona (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 3. 2013, č. j. 62 A 21/2012-110).
14. Žalobce dovozuje své účastenství v řízení jednak z toho, že v minulosti vlastnil dvě jednotky náležející k předmětné stavbě, jednak z toho, že byl jejím stavebníkem.
15. Dle § 68 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 pro změnu stavby před jejím dokončením platí, že *„[v] rozsahu, v jakém se změna dotýká práv, právem chráněných zájmů nebo povinností účastníků stavebního řízení, jakož i zájmů chráněných dotčenými orgány státní správy, projedná stavební úřad žádost a vydá rozhodnutí, jímž buď změnu stavby povolí, přičemž rozhodne i o případných námitkách účastníků a stanoví podle potřeby další závazné podmínky, nebo žádost zamítne. Na řízení o změnu se vztahují přiměřeně ustanovení o stavebním řízení.“*
16. Ustanovení § 59 stavebního zákona z roku 1976 mezi účastníky stavebního řízení řadil a) stavebníka, dále b) osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich, včetně osob, které mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena, a c) další osoby, kterým zvláštní zákon toto postavení přiznává.
17. Nelze přisvědčit žalobní argumentaci, že žalobce byl stavebníkem předmětné stavby. Dle § 58 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 se stavebníkem rozumí osoba, která podává žádost o stavební povolení, dále investor a objednatel stavby [§ 139 písm. d) tohoto zákona]. Žalobce však není ani jednou z těchto osob. Zaměňuje totiž osobu stavebníka dle veřejného (stavebního) práva s osobu „stavebníka“, jež si definovaly smluvní strany v soukromoprávní smlouvě o výstavbě, kterou žalobce uzavřel se společností POZEMSTAV Prostějov, a.s., IČO 25527380. Právě tato společnost je však stavebníkem předmětné stavby, což plyne již z toho, že podávala žádost o stavební povolení na předmětnou stavbu, i žádost o její změnu před dokončením. Na podporu tohoto závěru lze odkázat na definici stavebníka v § 2 odst. 2 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., který z ní výslovně vyřazuje osobu *„stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti.“* Jak vyplývá z předložené smlouvy o výstavbě i jejího dodatku, žalobce právě takovým stavebním podnikatelem je. Současně z předložených dokladů či vyjádření stran nevyplývá, že by snad žalobce byl právním nástupcem stavebníka – POZEMSTAV Prostějov, a.s.
18. Krajský soud se neztotožnil ani s notně hypotetickou argumentací žalobce stran budoucího možného dopadu rozhodnutí stavebního úřadu o zastavení řízení do právní sféry žalobce. Zaprvé, žalobce nebyl stavebníkem dle stavebního zákona, tudíž nepřipadá v úvahu, aby mu správní orgány ukládaly povinnosti spojené s tímto postavením [např. odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb.]. Zadruhé, Nejvyšší správní soud se již v rozsudku ze dne 25. 2. 2022, č. j. 10 As 77/2020-50, vyjádřil k obdobné argumentaci

stavebníka předmětné stavby tak, že „[t]vrzení, že by změna stavby mohla být kvůli zrušení původního titulu odstraněna, je spíše stavebníkovou spekulací a nic tomu reálně nenasvědčuje. Z ničeho neplyne, že stavební úřad snad stavebníkovi odstranění změny stavby nařídil. Ani při podání kasační stížnosti v březnu 2020 (kdy už uplynuly dva roky od pravomocného zastavení řízení o změně stavby před dokončením), ani kdykoli později (do února 2022) nesdělil stavebník soudu nic, co by dokládalo reálnost této jeho obavy. Stavební úřad by jen obtížně hledal důvody, pro které by bylo nutné nařídít – po mnoha letech pokojného užívání – odstranění vnitřních dispozičních změn stavby (tedy nikoli stavby bytového domu jako takového). A i takové (hypotetické) rozhodnutí by podléhalo soudnímu přezkumu, při němž by soud stěžít mohl opomenout dobrou víru stavebníka i obyvatel domu. Judikatura NSS odpovídá i na otázku, zda by stavebník byl nucen při (hypotetickém) odstranění stavby hradit vlastníkům cenu bytových jednotek: případné škody jdou k tíži správního orgánu, který v řízení pochybil...“. Nelze tedy souhlasit s žalobcem, že by se jeho práv, zájmů či povinností mohlo rozhodnutí stavebního úřadu dotknout, tudíž neměl právo se účastnit řízení, v němž bylo vydáno či proti němu podávat opravné prostředky.

19. Jak žalovaný uvedl v napadeném rozhodnutí, žalobce neměl postavení účastníka taktéž proto, že se změna předmětné stavby nemohla dotknout jeho práv, zájmů nebo povinností, a to z toho důvodu, že nedisponoval žádným vlastnickým či jiným právem k pozemkům a stavbám, kterých se změna stavby mohla dotknout. Žalovaný správně uvedl, že žalobci sice původně postavení účastníka náleželo, jelikož však ke dni 19. 3. 2004 převedl svá vlastnická práva k jednotkám č. 2 a č. 26 na třetí osobu, tohoto práva pozbyl. Odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, podané dne 28. 5. 2021, tak bylo odvoláním nepřipustným. Žalobce se dále mylně domnívá, že pokud se účastnil kolaudačního řízení, měl právo se účastnit i řízení o změně stavby před dokončením. Právě proto, že žalobce byl vlastníkem zmíněných jednotek, byl i oprávněn se účastnit kolaudačního řízení předmětné stavby [§ 78 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976].
20. Pro posouzení věci taktéž není rozhodné, že stavební úřad v přípisu ze dne 10. 5. 2021, č. j. PVMU 63197/2021 61, žalobce za účastníka řízení považoval a poučil jej o možnosti podání odvolání. V dané věci žalovaný postupoval správně, když po zjištění, že žalobci účastenství v řízení nesvědčí, zamítl jím podané odvolání jako nepřipustné. Přitom se v souladu s ustanovením § 92 správního řádu vypořádal také s tím, zda v dané věci nebyly dány důvody pro obnovu řízení nebo pro přezkum rozhodnutí mimo odvolací řízení. Nelze se ztotožnit s tvrzením žalobce, že o tom, že není účastníkem řízení, mělo být v každém případě rozhodnuto samostatným rozhodnutím; takovou povinnost zákon neukládá, z § 14 odst. 1 správního řádu z roku 1976 ji nelze dovodit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005-118). Žalovaný nepochybil, pokud nevydal samostatné rozhodnutí o tom, že žalobce není účastníkem řízení. Tento závěr vyjádřil v napadeném rozhodnutí, jímž zamítl odvolání jako nepřipustné. Proti němu měl žalobce možnost brojit správní žalobou, což také učinil.

V. Závěr a náklady řízení

21. Krajský soud proto na základě výše uvedeného žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
22. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 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. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto

úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, pročez mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

23. O náhradě nákladů osob zúčastněných na řízení rozhodl krajský soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Vzhledem k tomu, že osobám zúčastněným na řízení soud plnění žádné povinnosti neuložil, krajský soud jim náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jim v souvislosti s plněním povinnosti, uložené soudem, žádné náklady nevznikly, a na náhradu jiných nákladů řízení ze zákona nárok nemají.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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 30. listopadu 2023

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu