



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Michala Bobka, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Ivo Pospíšila v právní věci žalobců: a) **M. M.**, b) **T.T.**, c) **P. M.**, všichni zast. Mgr. Irenou Bohatou, advokátkou se sídlem Nám. Republiky 202/28, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **A. M.**, ve věci žaloby proti rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 11. 2023, č. j. PK-RR/5691/23, a ze dne 15. 11. 2023, č. j. PK-RR/6349/23, o kasační stížnosti žalobců a) až c) proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 8. 2024, č. j. 55 A 1/2024 - 85,

t a k t o :

- I. Výroky I. a III. rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 8. 2024, č. j. 55 A 1/2024 - 85, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 11. 2023, č. j. PK-RR/5691/23, **se ruší**, a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žaloba žalobkyně b) proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 11. 2023, č. j. PK-RR/5691/23, **se odmítá.**
- IV. V rozsahu napadení výroku II. Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 8. 2024, č. j. 55 A 1/2024 - 85, **se kasační stížnosti žalobců a) až c) zamítají.**
- V. Žalobkyně b) **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- VI. Žalovaný **je povinen** zaplatit každému z žalobců a) a c) jednak na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4 864,20 Kč, jednak na náhradě nákladů řízení o žalobě částku 8 046,50 Kč, dohromady celkem tedy 25 821,40 Kč, a to do 30 dnů

od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupkyně Mgr. Ireny Bohaté, advokátky.

VII. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á **p r á v o** na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a předchozí řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 11. 2023, č. j. PK-RR/5691/23, („první rozhodnutí žalovaného“) zamítl odvolání žalobce a) a žalobkyně b) proti rozhodnutí Městského úřadu Nýřany („stavební úřad“) vydanému dne 29. 8. 2023, č. j. OV-Ška/26564/2023, („prvostupňové rozhodnutí“) a toto rozhodnutí potvrdil. Prvostupňovým rozhodnutím stavební úřad podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), nařídil odstranění označených staveb na pozemku parc. č. X v k. ú. X, a to žalobci a) a žalobkyni b) jako vlastníkům stavby.

[2] Rozhodnutím ze dne 15. 11. 2023, č. j. PK-RR/6349/23, („druhé rozhodnutí žalovaného“) žalovaný zrušil opravné usnesení stavebního úřadu ze dne 4. 10. 2023, č. j. OV-Ška/30628/2023 („opravné usnesení“). Opravným usnesením stavební úřad podle § 70 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, opravil zřejmou nesprávnost prvostupňového rozhodnutí v datu vydání rozhodnutí z „18. 8. 2023“ na „28. 8. 2023“.

[3] První i druhé rozhodnutí žalovaného napadli dne 15. 1. 2024 žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) žalobci a) až c). Namítali, že žalovaný v odvolacím řízení nesprávně vymezil okruh účastníků řízení. Žalobce a) převedl darovací smlouvou svůj spoluvlastnický podíl k dotčeným nemovitostem na žalobce c), účinky vkladu nastaly ke dni 9. 10. 2023. V době vydání rozhodnutí o odvolání proto žalobce a) nebyl účastníkem řízení, tím měl být naopak žalobce c), vůči němuž proto první rozhodnutí žalovaného nevyvolává žádné účinky, respektive je „nulitní“. Žalobce c) byl současně zkrácen na svém právu být účastníkem řízení a hájit v něm účinně své zájmy.

[4] Krajský soud shora označeným rozsudkem zamítl žalobu proti prvnímu rozhodnutí žalovaného (výrok I.) a odmítl žalobu proti druhému rozhodnutí žalovaného (výrok II.). Poukázal na judikaturu NSS a závěry odborné literatury, podle nichž správní akty týkající se určité nemovité věci (akty *in rem*) zavazují i právní nástupce, kteří nabydou odpovídající práva a povinnosti k dané věci. Rozhodnutí o odstranění stavby proto zavazuje právní nástupce vlastníka stavby, jemuž bylo prvotně odstranění stavby nařízeno. Pokud se týče procesního nástupnictví, k tomu dochází ve správním řízení *ex lege*. Z odborné literatury plyne, že není-li osoba procesního nástupce sporná, správní orgán o otázce procesního nástupnictví nerozhoduje, ale bez dalšího s procesním nástupcem pokračuje v řízení. K postavení „nového“ účastníka (právního nástupce) krajský soud konstatoval, že takový účastník musí přijmout stav řízení, jaký tu je v době jeho vstupu do řízení.

pokračování

[5] K poměrům projednávané věci krajský soud uvedl, že žalobce a) převedl s účinky k 9. 10. 2023, tedy po zahájení odvolacího řízení, svůj spoluvlastnický podíl na žalobce c). Žádný z žalobců tuto skutečnost správnímu orgánu neoznámil. Žalobce c) se dnem nabytí spoluvlastnického práva stal účastníkem řízení a od tohoto okamžiku s ním byl žalovaný povinen jako s účastníkem jednat. Žalobce a) současně účastenství pozbyl. Žalobce c) byl povinen přijmout stav řízení platný v době jeho vstupu do řízení, tj. skutečnost zahájeného a vedeného odvolacího řízení. Přitom mu nic nebránilo v realizaci jeho procesních práv. Žalovaný poté řádně dokončil odvolací řízení. Jelikož neprováděl další dokazování ani nejednal s účastníky řízení, pouze posoudil důvodnost odvolání a vydal rozhodnutí, které doručil žalobci a) a žalobkyni b), dodatečně též žalobci c). Posledně uvedený proto nebyl nikterak zkrácen na svých právech. První rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím *in rem*, které zavazuje vlastníky stavby, tedy i žalobce c).

[6] Prvním rozhodnutím žalovaného podle krajského soudu nedošlo k porušení práv žalobkyně b), která ostatně neuvedla ani žádný žalobní bod ve vztahu ke své osobě. Stejně tak rozhodnutí nezasahuje do práv žalobce a), který již v době jeho vydání nebyl účastníkem řízení.

[7] Žalobu proti druhému rozhodnutí žalovaného krajský soud odmítl jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Druhým rozhodnutím žalovaného bylo zrušeno opravné usnesení stavebního úřadu, tedy zde není žádné rozhodnutí, které by se mohlo dotýkat práv žalobců. Krajský soud též poukázal na rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2020, č. j. 5 As 201/2019 - 28, podle něhož není přípustná žaloba proti opravnému usnesení správního orgánu (resp. rozhodnutí o odvolání proti opravnému usnesení). Takové rozhodnutí se totiž nijak nedotýká hmotných práv žalobce.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[8] Žalobci („stěžovatelé“) a) až c) podávají kasační stížnost z důvodů, které podřadili pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Navrhují napadený rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, případně zrušit napadený rozsudek krajského soudu a současně s ním též první a druhé rozhodnutí žalovaného, a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

[9] Stěžovatelé nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že v okamžiku vydání žalobou napadených rozhodnutí nebyl účastníkem řízení stěžovatel a), ale stěžovatel c). Účinky singulární sukcese, jak je předestřel krajský soud v napadeném rozsudku, by nastaly pouze v případě, pokud by k převodu vlastnického práva žalobce a) na žalobce c) došlo po rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel a) však již v době rozhodování žalovaného nebyl účastníkem řízení.

[10] Žalovaný měl povinnost ověřit, kdo byl účastníkem odvolacího řízení, z veřejných registrů, nezávisle na úkonech dotčených osob. Nesprávně vymezil okruh účastníků řízení a odňal tak stěžovateli c) možnost účinně hájit své zájmy. Na tom nic nemění skutečnost, že žalovaný v odvolacím řízení neprováděl další důkazy. Nelze bez dalšího předjímat postup stěžovatele c), pokud by bylo vydáno správné, tedy jemu adresované rozhodnutí. První rozhodnutí stěžovatele je „nulitní“ vůči stěžovateli c), a to pro absolutní omyl v osobě

adresáta. Nicotným rozhodnutím přitom nesvědčí presumpce správnosti co do jejich obsahu.

[11] Aktivně legitimovanou k podání kasační stížnosti je též stěžovatelka b), neboť napadená rozhodnutí zasahují též do jejích práv. Stěžovatelům je těmito rozhodnutími uložena povinnost odstranit stavbu. Stěžovatelka b) však tuto povinnost nemůže splnit, neboť by mohla zasáhnout do vlastnického práva dalšího spoluvlastníka, jemuž taková povinnost zákonným způsobem uložena nebyla.

[12] Stěžovatelé současně navrhli přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[13] Žalovaný se ztotožnil s obsahem napadeného rozsudku a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[14] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[15] Kasační stížnost je přípustná. Stěžovatelé a) až c) ji podávají z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a Nejvyšší správní soud neshledal nedostatky podmínek řízení či jiné překážky, které by bránily dalšímu postupu a rozhodnutí ve věci. Napadený rozsudek proto přezkoumal v rozsahu a z důvodů vymezených v kasační stížnosti s přihlédnutím k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost je **důvodná** v rozsahu, v němž směřuje proti výroku I. a III. napadeného rozsudku (zamítnutí žaloby a rozhodnutí o nákladech řízení). Ve zbylém rozsahu kasační stížnost **důvodná není**.

[17] Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu, že stavební úřad vydal (neboť vypravil) dne 29. 8. 2023 prvostupňové rozhodnutí, jímž stěžovateli a) a stěžovatelce b) podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídil jakožto vlastníkům stavby odstranění stavby (zemědělského objektu, dřevěné kolny a oplocení z drátěného poplastového pletiva, dále „odstraňovaná stavba“) na pozemku p. č. X v k. ú. X.

[18] Stěžovatelé a) a b) podali proti prvostupňovému rozhodnutí dne 19. 9. 2023 odvolání, o němž rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 11. 2023. V rozhodnutí o odvolání žalovaný jako účastníky řízení podle § 27 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, označil stěžovatele a) a stěžovatelku b).

[19] Součástí správního spisu (ačkoli nikterak nežurnalizovanou a neoznačenou číslem listu) je též výpis z evidence katastru nemovitostí prokazující stav ke dni 7. 2. 2024. Z toho vyplývá, že vlastníkem pozemku p. č. X v k. ú. X je k danému dni stěžovatel c). Vlastnické právo ke spoluvlastnickému podílu k uvedenému pozemku nabylo darovací smlouvou od stěžovatele a) dne 9. 10. 2023. Stejně tak jsou součástí správního spisu dvě doručky

pokračování

prokazující doručení prvního a druhého rozhodnutí žalovaného stěžovateli c) dne 13. 2. 2024.

[20] S ohledem na kasační argumentaci musel NSS posoudit, jaký vliv měl uvedený převod spoluvlastnického podílu na účastenství v odvolacím řízení. Na toto zjištění pak navazuje posouzení, zda ob stojí závěr krajského soudu, že stěžovatel c) se stal *ex lege* procesním nástupcem stěžovatele a), tedy i účastníkem správního řízení a současně adresátem rozhodnutí o odstranění stavby.

[21] Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona *stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena* (zvýraznil NSS). Podle § 129 odst. 10 stavebního zákona jsou účastníky řízení o nařízení odstranění stavby mimo jiné *povinný a osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům, na kterých je odstraňovaná stavba umístěna nebo stavbám na nich*.

[22] Stavební úřad nařídil prvostupňovým rozhodnutím odstranění stavby vlastníků odstraňované stavby, tj. stěžovateli a) a stěžovatelce b) podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Jak správně uvedl již krajský soud, rozhodnutí o nařízení odstranění stavby podle § 129 odst. 1 stavebního zákona je správním aktem *in rem*. Jde o rozhodnutí, které se vztahuje ke konkrétní nemovité věci a zavazuje i právní nástupce původního vlastníka stavby. Jestliže dojde k převodu či přechodu vlastnictví k odstraňované stavbě z původního vlastníka na jinou osobu, není již původní vlastník povinen k odstranění stavby, neboť tato povinnost přechází na jeho právní nástupce. Uvedené vyplývá z rozsudku NSS ze dne 18. 4. 2014, č. j. 1 As 6/2013 - 63, jakož i z odborné literatury citované krajským soudem v bodu 12 napadeného rozsudku.

[23] Pro správní akty *in rem* platí, že působí vůči každé osobě, která se ve vztahu k předmětu daného aktu nachází ve stejné právní situaci jako původní adresát (srov. citovaný rozsudek č. j. 1 As 6/2013 - 63, dále rozsudky NSS ze dne 28. 12. 2007, č. j. 8 As 24/2006 - 60, ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 As 73/2011 - 316, jakož i nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 10. 2018, sp. zn. III.ÚS 3078/18). Správní řád obsahuje rozlišení rozhodnutí podle okruhu jejich adresátů v § 73 odst. 2, podle jehož věty třetí platí: *Jestliže je pro práva a povinnosti účastníků určující právo k movité nebo nemovité věci, je pravomocné rozhodnutí závazné i pro právní nástupce účastníků*.

[24] Nelze však pouštět ze zřetele, že právní účinky vyvolávají zásadně individuální správní akty pravomocné (s výjimkou individuálních správních aktů předběžně vykonatelných). Teprve pravomocné rozhodnutí je závazné, a to v případě rozhodnutí *in rem* též pro právní nástupce účastníků. Výslovně tak stanoví rovněž citovaná věta třetí § 73 odst. 2 správního řádu, která hovoří o *pravomocných* rozhodnutích. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, proti němuž bylo podáno odvolání, takové účinky však zásadně nevyvolává (srov. § 85 odst. 1 správního řádu). Nemůže proto ještě ani zavazovat případné právní nástupce adresátů tohoto rozhodnutí.

[25] V projednávané věci došlo k převodu vlastnického práva, který případně mohl mít vliv na otázku závaznosti rozhodnutí o nařízení odstranění stavby pro právního nástupce stěžovatele a), *v průběhu odvolacího řízení*. Rozhodnutí o nařízení odstranění stavby adresované stěžovateli a) a stěžovateli b) tak *nebylo v právní moci*. Je proto nutno se zabývat primárně otázkou *procesního nástupnictví* v průběhu správního řízení, nikoli závazností pravomocného rozhodnutí pro právního nástupce účastníka.

[26] Správní řád neobsahuje úpravu procesního nástupnictví při singulární sukcesi obdobnou § 107a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“). Vliv hmotněprávního nástupnictví na postavení dotčených subjektů ve správním řízení je proto nutno dovozovat z obecných pravidel.

[27] Předně platí, že správní orgán rozhoduje podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 - 79). Uvedená zásada platí i pro rozhodnutí odvolacího správního orgánu, jak NSS uvedl například v rozsudcích ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 - 43, a ze dne 17. 3. 2016, č. j. 7 Azs 29/2016 - 23. Je přitom úkolem správních orgánů v řízení vždy náležitě prověřovat okruh účastníků řízení a jednat jako s účastníkem s tím, komu takové postavení svědčí (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2011, č. j. 5 As 24/2010 - 97).

[28] Podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu jsou účastníky řízení zahájeného z moci úřední *dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají*. Postavení účastníků řízení podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu má povinný ve smyslu § 129 odst. 10 stavebního zákona, tj. vlastník stavby, popřípadě s jeho souhlasem stavebník stavby prováděné nebo provedené bez potřebného rozhodnutí, jemuž stavební úřad rozhodnutím nařídí odstranění stavby (tj. uloží povinnost stavbu odstranit). Pokud se týče účastníků správního řízení ve smyslu § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu, platí, že k procesnímu nástupnictví v případě singulární sukcese, tedy v návaznosti na změnu v subjektu hmotněprávní povinnosti nebo práva, dochází *ex lege*. Určení účastenství je zde totiž vázáno na hmotné právo a odvisí od nositelství hmotného práva nebo povinnosti, o kterou v řízení jde, respektive od vztahu hmotněprávního postavení k předmětu řízení.

[29] V projednávané věci byla povinnost odstranit stavbu podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona *uložena vlastníkovu stavby*. Osoba, která se stane vlastníkem dotčené stavby, se tak ocitá v právní situaci, s níž procesní normy spojují účast v řízení. Změna v subjektu vlastnického práva k dané stavbě tak přímo, bez nutnosti zvláštního procesního rozhodnutí správního orgánu, působí, že právního nástupce dosavadního účastníka se stává účastníkem řízení a původní účastník jím být přestává. Správní orgán rozhodující podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí pak musí z úřední povinnosti ověřit, kdo je v rozhodné době vlastníkem stavby, a s kým má tedy formálně jednat jako s účastníkem řízení, tedy i kdo bude adresátem konečného rozhodnutí.

[30] V souzené věci došlo v průběhu odvolacího řízení k převodu spoluvlastnického podílu stěžovatele a) k pozemku p. č. X v k. ú. X na stěžovatele c). K tomu NSS uvádí, že hlavní účastenství v řízení o nařízení odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního

pokračování

zákona odvisí nikoli od vlastnictví pozemku, na němž se odstraňovaná stavba nachází, ale od *vlastnictví odstraňované stavby*. Mezi účastníky však není sporné, že došlo též k právní skutečnosti zakládající právní nástupnictví stěžovatele c) vůči stěžovateli a) ve vztahu k vlastnictví odstraňované stavby. Stěžovatelé svoji žalobní a kasační argumentaci ostatně vystavěli právě na tom, že žalovaný pominul procesní důsledky této skutečnosti.

[31] Jak připustil i krajský soud v napadeném rozsudku, převod vlastnického práva k odstraňované stavbě stěžovatele a) na stěžovatele c) se žádným způsobem nepromítl do procesního postupu žalovaného v rámci odvolacího řízení, ani do prvního rozhodnutí žalovaného. Žalovaný v rámci odvolacího řízení formálně jako s účastníkem nejednal se stěžovatelem c). Za účastníky odvolacího řízení výslovně označil stěžovatele a) a stěžovatelku b). Ve výrokové části prvního rozhodnutí žalovaného rovněž předmět řízení vymezil jako odvolání stěžovatele a) a stěžovatelky b).

[32] Za této situace neobstojí závěr krajského soudu, že první rozhodnutí žalovaného má právní účinky vůči stěžovateli c), jenž se stal *ex lege* účastníkem řízení a byl povinen přijmout stav řízení existující v době jeho vstupu do řízení. Žalovaný svým prvním rozhodnutím rozhodl o odvolání stěžovatele a) a stěžovatelky b), vůči kterým je výrok tohoto rozhodnutí závazný. První rozhodnutí žalovaného ve spojení s rozhodnutím o nařízení odstranění stavby pak také vytváří překážku věci pravomocně rozhodnuté, a to vůči stěžovateli a) a stěžovatelce b). Vůči stěžovateli c) tato překážka vytvořena není. Stěžovatele c) rozhodnutí žalovaného (ve spojení s rozhodnutím o nařízení odstranění stavby) samo o sobě nezavazuje.

[33] Uvedený závěr nelze zvrátit konstatováním, že v průběhu odvolacího řízení došlo k procesnímu nástupnictví ze zákona, aniž k tomu bylo zapotřebí zvláštního rozhodnutí žalovaného, takže rozhodnutí žalovaného stěžovatele c) zavazuje „jaksi materiálně“. Krajský soud, pokud z takové premisy vycházel, pominul jednak skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu je jakožto procesní úkon autoritativním projevem vůle. I pro případ omylu v osobě adresáta nelze takový projev vůle vykládat podle „skutečné vůle“ správního orgánu, nýbrž podle toho, jak byla vůle projevována. Rozhodnutí ve správním řízení zakládá procesní vztah, který se uplatní přednostně před vztahy hmotněprávními. Je-li případně pravomocné rozhodnutí správního orgánu v rozporu se skutečnými hmotněprávními poměry, nemohou se hmotněprávní vztahy prosadit v důsledku mocenské (autoritativní) povahy veřejnoprávních vztahů (srov. Lavický, P. Vzájemné vztahy práva procesního a práva hmotného v díle pana profesora Macura. In: *Macurův Jubilejní památník*, Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 36). Prvostupňové rozhodnutí o nařízení odstranění stavby ve spojení s prvním rozhodnutím žalovaného tudíž pravomocně uložilo povinnost odstranit stavbu pouze stěžovateli a) a stěžovatelce b).

[34] Na tom, že osobami povinnými z tohoto rozhodnutí jsou právě stěžovatel a) a stěžovatelka b), nic nemění ani skutečnost, že se jedná o rozhodnutí *in rem*. V souladu s § 73 odst. 2 větou třetí správního řádu je sice takové rozhodnutí za podmínky, že nabude právní moci, závazné pro právní nástupce účastníků. Aplikovat uvedené ustanovení v situaci, kdy k právnímu nástupnictví *došlo již v odvolacím řízení*, však nelze. Pokud k právnímu nástupnictví dojde již v průběhu odvolacího řízení, tato skutečnost má být zásadně reflektována správním orgánem a má se promítnout mimo jiné do výroku

konečného rozhodnutí. Vzhledem k tomu že správní orgán o procesním nástupnictví samostatně nerozhoduje, v případech, kdy správní orgán nečiní další úkony směrem k účastníkům řízení, do nichž by svoji reflexi procesního nástupnictví promítl, je to právě výrok konečného rozhodnutí, v němž se má právní nástupnictví projevit. Pokud správní orgán v konečném rozhodnutí vymezí předmět řízení tak, že se týká dosavadních účastníků řízení, nikoli jejich právních nástupců, v souladu s presumpcí správnosti správních aktů je nutno mít za to, že podle správního orgánu k procesnímu nástupnictví nedošlo. Správní orgán v tomto případě závazně stanovuje povinnost dosavadním účastníkům řízení, neboť rozhoduje podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí.

[35] Nelze proto připustit výklad, podle něhož by do rozsahu § 73 odst. 2 věta třetí správního řádu spadaly situace, kdy k právnímu nástupnictví dojde ještě v průběhu správního řízení, z něhož poté pravomocné rozhodnutí předvídané tímto ustanovením vzejde. Opačný výklad by působil značné obtíže mimo jiné při případném výkonu takového rozhodnutí. V rámci toho by totiž musela být posouzena otázka, koho takové pravomocné rozhodnutí zavazuje – proč nikoli subjekt, jemuž byla závazně výrokem tohoto rozhodnutí podle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí uložena povinnost.

[36] Nelze současně ani akceptovat závěr krajského soudu, že stěžovatel c) nebyl zkrácen na svých procesních právech. Stěžovateli c) bylo rozhodnutí žalovaného doručeno teprve dne 13. 2. 2024, zatímco stěžovatelům a) a b) prostřednictvím jejich právní zástupkyně již dne 15. 11. 2023. Ze samotné skutečnosti, že stěžovatel a) převedl svůj spoluvlastnický podíl k pozemku, respektive k odstraňované stavbě na stěžovatele c), přitom nelze dovozovat, že stěžovatel c) se dozvěděl o vedení odvolacího řízení ve věci nařízení odstranění stavby. Krajský soud má pravdu v tom ohledu, že stěžovatel c) byl případně povinen akceptovat stav řízení existující v době jeho vstupu do řízení a žalovaný v odvolacím řízení nečinil žádné úkony, při nichž by jednal s účastníky řízení. To ovšem neznamená, že žalovaný neměl v duchu základních zásad správního řízení (zejm. § 4 odst. 2 až 4 správního řádu) stěžovatele c) alespoň uvědomit o tom, že s ním jako s účastníkem řízení bude nadále jednat namísto stěžovatele a). Stěžovateli c) tak žalovaný svým postupem odňal možnost v řízení efektivně uplatňovat svá práva a hájit své zájmy. Stěžovatel c), jakožto hlavní účastník řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, by v případě své řádné účasti především mohl disponovat s předmětem odvolacího řízení, vznášet odvolací důvody, případně se vyjadřovat k podkladům rozhodnutí a vykonávat i další jemu příslušející procesní práva.

[37] Krajský soud tudíž pochybil, pokud konstatoval, že první rozhodnutí žalovaného zavazuje stěžovatele c) jakožto právního nástupce stěžovatele a), respektive že postupem žalovaného nedošlo k dotčení procesních práv stěžovatele c). Výrok I. napadeného rozsudku tudíž neobstojí. Žalovaný zatížil řízení podstatnou vadou, která měla vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, neboť v průběhu řízení nerefletoval právní nástupnictví na straně vlastníků odstraňované stavby. Vzhledem k tomu, že tuto vadu nelze odstranit v řízení před krajským soudem, shledal NSS důvod ve smyslu § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. rovněž ke zrušení rozhodnutí žalovaného.

[38] Na žalovaném bude, aby si v dalším řízení v první řadě ujasnil otázku účastenství v řízení o odstranění stavby. Žalovaný musí posoudit, zda došlo ke skutečnosti zakládající

pokračování

přechod (převod) vlastnického práva k odstraňované stavbě, a zda tedy účastníkem řízení přestal být stěžovatel a) a do řízení naopak namísto něho vstoupil stěžovatel c). Pakliže nástupnictví shledá, stěžovatele c) o jeho účasti v řízení odpovídajícím způsobem uvědomí, aby zajistil účinnou možnost uplatnění jeho práv. Procesní nástupnictví pak ale rovněž promítne do výroku rozhodnutí o odvolání a skutečnost, že došlo k procesnímu nástupnictví, a tedy povinnost odstranit stavbu tíží stěžovatele c), také přezkoumatelným způsobem vysvětlí v odůvodnění svého rozhodnutí.

[39] Žalobu před krajským soudem podali všichni tři stěžovatelé. Materiálně se tak jednalo o tři žaloby tří různých subjektů proti týmž rozhodnutím žalovaného, o nichž krajský soud rozhodoval jedním a tímtéž rozsudkem. Z tohoto důvodu se ovšem měl krajský soud zabývat také podmínkami projednatelnosti žaloby ve vztahu ke každému z žalobců. Pokud pak krajský soud konstatoval v bodu 36 napadeného rozsudku, že stěžovatelka b) v žalobě neuvedla žádný žalobní bod ve vztahu ke své osobě, tento jeho závěr se nikterak nepromítl do výroku I. rozhodnutí, jímž krajský soud souhrnně zamítl žaloby všech tří stěžovatelů proti prvnímu rozhodnutí žalovaného.

[40] Jak NSS ověřil ze spisu krajského soudu, stěžovatelka b) v žalobě žádný žalobní bod neuplatnila, a to nejen ve vztahu ke své osobě. Uvedla pouze, že podává žalobu, protože „*napadenými rozhodnutími je zasahováno i do [jejích] práv*“. Uvedené konstatování za řádný žalobní bod ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. považovat nelze, jak plyne např. z rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017 - 31. Podle téhož rozsudku poté platí, že neuplatní-li žalobce ve lhůtě pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu alespoň jeden žalobní bod tak, aby jeho žaloba byla projednatelná (§ 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), soud žalobu odmítne podle § 37 odst. 5 téhož zákona. Krajský soud měl proto žalobu stěžovatelky uvedeným postupem odmítnout. Jelikož takto již v řízení před krajským soudem byly důvody pro odmítnutí návrhu, rozhodl NSS podle § 110 odst. 1 věty první za středníkem o odmítnutí žaloby stěžovatelky b) vůči prvnímu rozhodnutí žalovaného.

[41] Kasační stížností konečně stěžovatelé napadali rovněž druhé rozhodnutí žalovaného, jímž žalovaný zrušil opravné usnesení stavebního úřadu. V tomto ohledu ovšem žádnou bližší argumentaci vůči důvodům napadeného rozsudku nevznesli. Postačí proto obecně odkázat na odůvodnění krajského soudu v bodech 38 až 40 napadeného rozsudku a judikaturu NSS tam citovanou. Ostatně vzhledem k tomu, že NSS přistoupil ke zrušení prvního rozhodnutí žalovaného, by opravné usnesení, a tudíž i druhé rozhodnutí žalovaného, tak jako tak pozbylo podkladu a rozhodovat o něm by bylo bezpředmětné.

IV. Závěr a náklady řízení

[42] S ohledem na výše uvedené NSS zrušil podle § 110 odst. 1 s. ř. s. výrok I. a III. napadeného rozsudku. Současně shledal důvody k postupu podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a proto zrušil rovněž první rozhodnutí žalovaného, věc v tomto rozsahu žalovanému vrátil k dalšímu řízení a současně jej zavázal právním názorem vysloveným výše v bodu [38]. Rovněž byl ve vztahu k žalobě stěžovatelky b) dán důvod k postupu podle § 110 odst. 1 věta první za středníkem, NSS tudíž podle § 37 odst. 5 s. ř. s. její žalobu proti prvnímu rozhodnutí žalovaného odmítl. Ve zbytku kasační stížnost

stěžovatelů důvodná není, proto ji NSS podle 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. v tomto rozsahu zamítl.

[43] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. V řízení o kasační stížnosti měli v rozsahu, v němž NSS rozhodl o zrušení výroku I. a III. krajského soudu, úspěch stěžovatelé a) a c). Procesně úspěšnou účastnicí v tomto rozsahu není stěžovatelka b), neboť ačkoli NSS zrušil výrok I. a III. napadeného rozsudku, nicméně současně její žalobu odmítl. Pokud stěžovatelé napadali výrok II. napadeného rozsudku, v tomto rozsahu měl sice formálně úspěch žalovaný. Bylo tomu tak ovšem i z důvodu, že druhé rozhodnutí žalovaného vzhledem k výrokům I. a II. tohoto rozsudku pozbylo podkladu. NSS proto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. stěžovatelům a) a c) přiznal náhradu nákladů řízení v plné výši (srov. analogicky § 142 odst. 3 o. s. ř.).

[44] Důvodně vynaložené náklady procesně úspěšných stěžovatelů a) a c) *v řízení o kasační stížnosti* představuje odměna jejich zástupkyně za dva společné úkony právní služby, a to jednak za podání kasační stížnosti ze dne 15. 10. 2024 v plné výši 3 100 Kč [§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5. a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]; jednak za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti v poloviční výši 1 550 Kč [§ 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 7 bod 5. a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Za uvedené úkony se odměna za každou společně zastupovanou osobu snižuje o 20 % [§ 12 odst. 4 advokátního tarifu]. Celkem tedy odměna zástupkyně činí 7 440 Kč. Dále představuje důvodně vynaložené náklady paušální náhrada hotových výdajů zástupkyně stěžovatelů za dva úkony právní služby ve výši 600 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celková částka náhrady 8 040 Kč se dále zvyšuje o 21 % odpovídajících sazbě daně z přidané hodnoty, jejímž je zástupkyně úspěšných stěžovatelů plátcem, a činí tak 9 728,4 Kč.

[45] Jelikož NSS částečně zrušil rozsudek krajského soudu a současně rozhodl též způsobem podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., musel ve smyslu § 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s. rozhodnout též o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. V tomto řízení byli procesně úspěšnými účastníky stěžovatel a) a stěžovatel c) v rozsahu zrušení prvního rozhodnutí žalovaného. Žalobu stěžovatelky b) NSS v daném rozsahu odmítl. Ve zbytku žalobu odmítl krajský soud. Rovněž zde se ovšem podle NSS uplatní řečené výše v bodu [43], proto NSS přiznal procesně úspěšným stěžovatelům a) a c) taktéž náhradu nákladů řízení v plné výši.

[46] Důvodně vynaložené náklady stěžovatelů a) a c) *v řízení o žalobě* představuje odměna jejich zástupkyně za tři úkony právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení, podání žaloby proti rozhodnutí a návrh na přiznání odkladného účinku, o němž krajský soud samostatně rozhodl, v tomto posledním případě v poloviční výši [§ 11 odst. 1 písm. a) a d), § 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 7 bod 5. a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Za uvedené úkony se odměna za každou společně zastupovanou osobu snižuje o 20 % [§ 12 odst. 4 advokátního tarifu]. Celkem tedy odměna činí 12 400 Kč. Dále představuje důvodně vynaložené náklady paušální náhrada hotových výdajů zástupkyně stěžovatelů za tři úkony právní služby ve výši 900 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celková částka náhrady 13

pokračování

300 Kč se dále zvyšuje o 21 % odpovídajících sazbě daně z přidané hodnoty, jejímž je zástupkyně úspěšných stěžovatelů plátcem, a činí tak 16 093 Kč.

[47] Vzhledem k tomu, že stěžovatelé a) a c) v řízení o kasační stížnosti vystupovali samostatně, jsou každý oprávněni k poměrné části (1/2) náhrady. Náhradu nákladů žalovaný zaplatí zástupkyni stěžovatelů v přiměřené lhůtě soudem stanovené.

[48] Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil žádnou povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jí náklady řízení vznikly; nežádala ani o náhradu z důvodů zvláštního zřetele hodných. Osoba zúčastněná na řízení proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

[49] Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval o návrhu stěžovatelů na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť ve věci samé rozhodl bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, čj. 5 As 278/2016 - 16).

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

V Brně dne 5. prosince 2024

Michal Bobek
předseda senátu