

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **Ing. T. K.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **J. T.**, zastoupen JUDr. Petrem Moravcem, advokátem se sídlem Dlouhá 16, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 5. 2010, č. j. 15 Ca 261/2008 – 71,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 31. 5. 2010, č. j. 15 Ca 261/2008 – 71, zrušil jak rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje (dále jen „stěžovatel“) ze dne 1. 9. 2008, č. j. 293/UPS/2008-3, ev. č. 143815/2008/Doč, tak i rozhodnutí Magistrátu města Teplice ze dne 6. 5. 2008, č. j. ÚP 020053/2008/Křá. Prvním z uvedených rozhodnutí bylo zamítnuto jako nepřípustné odvolání žalobce (dále jen „účastník řízení“) proti druhému z uvedených rozhodnutí, kterým byla osobě zúčastněné na řízení uložena povinnost provést před vydáním kolaudačního rozhodnutí na stavbu „OBI – Market Teplice – Trnovany, Teplice Trnovany“ (dále jen „stavba“) zkušební provoz a stanoveny podmínky pro jeho provedení. Důvodem nepřípustnosti odvolání bylo to, že odvolatel nebyl účastníkem správního řízení. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že nezbytnou podmínkou pro řádné stanovení okruhu účastníků řízení o povolení zkušebního provozu stavby je správné určení právního předpisu, který se na toto řízení

vztahuje. Podle ust. § 190 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) se u staveb pravomocně povolených přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona provede kolaudační řízení podle dosavadních právních předpisů. Protože předmětná stavba byla povolena před 1. 1. 2007, kdy stavební zákon nabyl účinnosti, musí být kolaudační řízení vedeno podle zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý stavební zákon“). Nadpis „Kolaudace staveb“ uvedený nad § 76 starého stavebního zákona se vztahuje na všechna ustanovení § 76 až § 84 starého stavebního zákona. Pod pojem kolaudace staveb z hlediska systematického výkladu je tedy nutno zahrnovat i řízení o povolení k předčasnému užívání stavby a řízení o povolení k prozatímnímu užívání stavby ke zkušebnímu provozu. Smyslem a účelem prozatímního užívání stavby ke zkušebnímu provozu podle § 84 starého stavebního zákona je ověření jejích funkčních parametrů, zejména v režimu blížícím se předpokládanému trvalému provozu, a tím získání informací pro rozhodnutí o kolaudaci stavby. Vzhledem k úzké vazbě řízení o povolení zkušebního provozu na kolaudaci staveb a odlišnou právní úpravu tohoto institutu ve starém a v novém stavebním zákoně, je zcela proti smyslu právní úpravy, aby řízení o povolení zkušebního provozu bylo vedeno podle stavebního zákona a řízení, v jehož rámci by se měly vyhodnocovat výsledky zkušebního provozu, bylo vedeno podle úpravy obsažené ve starém stavebním zákoně. Vzhledem k tomu, že žádost o zkušební provoz stavby byla posuzována podle ust. § 124 stavebního zákona, bylo řízení vedeno podle nesprávné právní úpravy, což má za důsledek nezákonnost rozhodnutí správních orgánů. V ust. § 84 starého stavebního zákona, které upravuje řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu, není nijak vymezen okruh účastníků řízení. Krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, č. j. 7 As 29/2003 – 78, publ. pod č. 943/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz, podle kterého je prozatímní užívání stavby v případech, kde je ho třeba, integrální součástí kolaudačního řízení. Okruh účastníků řízení o prozatímním užívání stavby je proto shodný s okruhem účastníků kolaudačního řízení vymezeným v § 78 odst. 1, příp. odst. 2, starého stavebního zákona. Krajský soud se neztotožnil s názorem správních orgánů, že v etapě provádění stavby nelze za stavebníka označovat žadatele o stavební povolení, pokud není zároveň objednatelem stavby. Pokud stavebník, který obdržel stavební povolení od svého záměru realizovat stavbu upustí, přestává být stavebníkem, neboť stavební povolení je svojí podstatou rozhodnutím „in rem“, které se neváže k určité osobě, ale k určité věci. Záměr upustit od realizace předmětné stavby však nelze dovozovat z jednostranného prohlášení ostatních stavebníků a ze skutečnosti, že smlouvu o dílo na realizaci předmětné stavby podepsal pouze jeden ze žadatelů o stavební povolení, bez jakéhokoliv projevu vůle dotčeného dosavadního stavebníka. Mezi stavebníky může existovat dohoda o způsobu financování a realizaci jednotlivých fází výstavby apod.

Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Dokončení správních řízení zahájených před účinností nové úpravy je podle jeho názoru žádoucí pro naplnění principu právní jistoty. Zároveň však musí být legitimní důvody pro podřízení osob, které shodně projeví vůli nabýt práva užívat stavbu, rozdílným právním normám. Takové důvody jsou dány pouze v případě kolaudačního řízení, ne však v případě řízení ve věci zkušebního provozu. Výklad krajského soudu tudíž není v souladu se smyslem právní úpravy přechodných ustanovení ve stavebním zákoně. Podle platné právní úpravy již neprobíhá kolaudační řízení, proto musel zákonodárce logicky zachovat tento režim stavby pravomocně povolené za platnosti

starého stavebního zákona. Stavební zákon vymezil skupinu staveb, které sice jsou natolik „závažné“, že vyžadují stavební povolení, ale nejsou podmíněny kolaudačním souhlasem. Kontrolu stavebního úřadu nad touto skupinou staveb zabezpečuje stavební zákon v ust. § 133 ve vazbě na podmínky stavebního povolení a plán kontrolních prohlídek stavby. Provedení kolaudačního řízení podle starého stavebního zákona je tak u staveb povolených v režimu tohoto právního předpisu nezbytné k ochraně veřejného zájmu. V případě povolení zkušebního provozu, předčasného užívání stavby či změny stavby před dokončením, které nutně nemusí předcházet povolení užívání stavby, je shodně podle obou zákonů vedeno správní řízení. Podle stěžovatele není důvod pro to, aby tato správní řízení byla vedena podle starého stavebního zákona, a zákonodárce tedy skutečně stanovil jeho aplikaci pouze pro kolaudační řízení. Pojem kolaudační řízení je shodný s terminologií starého stavebního zákona. S výkladem krajského soudu, že lze ust. § 190 odst. 5 stavebního zákona vztáhnout i na jiná správní řízení, vyslovil stěžovatel nesouhlas. Pokud je v tomto ustanovení uvedeno „kolaudační řízení“ a nikoliv „Kolaudace staveb“ jako nadpis skupiny paragrafů, jedná se o záměr zákonodárce. Provedení řízení ve věci zkušebního provozu podle ustanovení stavebního zákona a kolaudačního řízení podle ustanovení starého stavebního zákona není v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, č. j. 7 As 29/2003 – 78, protože nenarušuje vazby mezi zkušebním provozem a kolaudací stavby, a při kolaudaci je možno plnohodnotně vycházet z výsledků zkušebního provozu. Stěžovatel dále namítal, že nedošlo k chybnému určení okruhu účastníků řízení o povolení zkušebního provozu. Podle ust. § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona je stavebníkem osoba, která stavbu provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti; stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby. V daném případě, byť o stavební povolení žádali J. T., L. T. a účastník řízení, následně právo vyplývající ze stavebního povolení, tj. právo realizovat stavbu, využila pouze osoba zúčastněná na řízení. Tuto skutečnost dokladuje výpis z katastru nemovitostí, kde je uveden jediný vlastník rozestavěné stavby, a dále dohodou o předčasném užívání a zkušebním provozu uzavřenou se zhotovitelem stavby. Tento výpis z katastru nemovitostí je dostatečným právním podkladem pro stanovení subjektu, který je ve smyslu § 124 odst. 1 stavebního zákona stavebníkem, jenž má právo žádat o povolení zkušebního provozu. V etapě provádění stavby nelze za stavebníka označovat žadatele o stavební povolení, pokud není zároveň objednatelem stavby. V etapě provádění stavby je tak adresátem práv a povinností ze stavebního povolení osoba mající ke stavbě jakožto dílu vztah objednatele (a zhotovitele). Případné dohody či neshody mezi žadateli o stavební povolení ohledně financování a objednání stavby nejsou pro stavební úřad pro určení osoby stavebníka – objednatele stavby relevantní. Stavební úřad musí v tomto vycházet z doložené smlouvy o dílo na provedení stavby. Stěžovatel proto nesouhlasí s právním názorem krajského soudu, že stavební úřad má zjišťovat, zda účastník řízení jako stavebník skutečně pojal záměr upustit od realizace předmětné stavby či nikoliv. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Z obsahu správního spisu vyplynulo, že účastník řízení spolu s J. T. a L. T., jako spoluvlastníci pozemků, na kterých nyní stojí předmětná stavba, požádali o vydání stavebního povolení. To bylo vydáno rozhodnutím Městského úřadu v Teplicích, odbor územního plánování a architektury dne 29. 1. 2001, č. j. ÚP 1409/2001 - 330/Cj/. V jedné z podmínek pro provedení stavby bylo stavebníkovi uloženo po dokončení stavby požádat o povolení k prozatímnímu užívání stavby ke zkušebnímu provozu. Dne 6. 2. 2008 podala osoba zúčastněná na řízení žádost o vydání povolení k provedení zkušebního provozu s tím, že je stavebníkem a zároveň i vlastníkem stavby. Rozhodnutím Magistrátu města Teplice, odbor územního plánování a stavebního řádu ze dne 6. 5. 2008, č. j. ÚP 020053/2008/Křá, byla osobě zúčastněné na řízení uložena povinnost provést před vydáním kolaudačního rozhodnutí zkušební provoz stavby a současně byly stanoveny podmínky pro provedení zkušebního provozu.

Nejvyšší správní soud se již v rozsudku ze dne 9. 12. 2004, č. j. 7 As 29/2003 – 78, publ. pod č. 943/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz, zabýval vztahem kolaudačního řízení a řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu vedených podle starého stavebního zákona a vyslovil názor, že *„Další otázkou, kterou je třeba stran účastenství ekologických občanských sdružení v řízení podle § 84 stavebního zákona zodpovědět, je posouzení vztahu řízení podle tohoto ustanovení k „obecnému“ kolaudačnímu řízení. Podle § 84 stavebního zákona „u staveb právnických osob nebo fyzických osob podnikajících podle zvláštních předpisů, kde komplexní vyzkoušení přechází plynule do zkušebního provozu, může být zkušební provoz zahájen se souhlasem stavebního úřadu před vydáním kolaudačního rozhodnutí. Je-li pro posouzení způsobilosti stavby k užívání třeba zhodnotit průběh zkušebního provozu nebo jeho časového úseku, rozhodne stavební úřad v dohodě s dotčenými orgány státní správy o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu a stanoví pro něj podmínky. Po ukončení a vyhodnocení zkušebního provozu nebo jeho časového úseku vydá stavební úřad na návrh stavebníka nebo uživatele stavby kolaudační rozhodnutí.“ Z citovaného ustanovení je zřejmé, že řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu připadá v úvahu jen u některých staveb, a to v závislosti na jejich povaze. Smyslem a účelem prozatímního užívání stavby ke zkušebnímu provozu je ověření jejích funkčních parametrů, zejména v režimu blížícím se předpokládanému trvalému provozu, a tím získání informací pro rozhodnutí o kolaudaci stavby. Prozatímní užívání stavby ke zkušebnímu provozu je tedy v případech, kde je ho třeba, integrální součástí kolaudačního řízení a předpokladem řádného prozkoumání skutečností podle § 81 stavebního zákona. Prozatímní užívání stavby ke zkušebnímu provozu proto nelze vyčleňovat z kolaudačního řízení, takže nelze ani mít za to, že by okruh účastníků řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu měl být jiný než jak je definován v § 78 odst. 1 (příp. odst. 2) stavebního zákona.“*

Dále Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č. j. 3 As 44/2004 - 123, publ. pod č. 620/2005 Sb. NSS, www.nssoud.cz, vyslovil, že *„Řízení o povolení předčasného užívání stavby je upraveno v § 83 StavZ, které je součástí oddílu, jež upravuje kolaudační řízení jako celek. Okruh účastníků kolaudačního řízení je stanoven v § 78 odst. 1 StavZ. Toto ustanovení obsahuje speciální úpravu okruhu účastníků, jež vylučuje aplikaci obecné právní úpravy obsažené v § 14 odst. 1 SŘ. Vztah speciality § 78 odst. 1 StavZ k § 14 odst. 1 SŘ potvrdil i Ústavní soud ve svém nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 2/99, zveřejněném pod č. 95/2000 Sb. (zveřejněno též jako nález č. 42 ve svazku 17 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu).*

Nejvyšší správní soud se zabýval vztahem řízení o povolení prozatímního užívání stavby ke zkušebnímu provozu podle § 84 StavZ a kolaudačního řízení ve svém rozhodnutí č. j. 7 As 29/2003 – 78, ze dne 9. 12. 2004. Závěry tam přijaté pak lze aplikovat i na vztah řízení o povolení předčasného užívání stavby podle § 83 StavZ a kolaudačního řízení. Stejně jako prozatímní užívání stavby ke zkušebnímu provozu podle § 84 StavZ, nelze ani povolení předčasného užívání stavby před jejím dokončením podle § 83 StavZ vyčleňovat z režimu kolaudačního řízení. Okruh účastníků řízení o povolení předběžného užívání stavby před jejím dokončením je tak rovněž definován v § 78 odst. 1 StavZ. V takovém případě se pro potřeby řízení o povolení předčasného užívání stavby neaplikuje obecná definice účastníků správního řízení obsažená v § 14 odst. 1 SŘ. Jestliže použití definice okruhu účastníků řízení podle § 78 odst. 1 StavZ i pro řízení o žádosti o povolení předčasného užívání stavby vyplývá z logické vazby takového řízení na kolaudační řízení, jakož i ze systematiky stavebního zákona (obě ustanovení jsou obsažena v části druhé, oddílu sedmém stavebního zákona), pak aplikaci § 78 odst. 1 StavZ nelze považovat za nepřípustnou analogii, ale naopak za jedině možné řešení otázky účastenství v řízení. Cit. ustanovení přitom vymezuje okruh účastníků kolaudačního řízení taxativně, a to užším způsobem, než je podáváno v § 59 odst. 1 a 2 StavZ pro účely stavebního řízení. Důvodem je tu skutečnost, že samotný vznik stavby, která byla ve stavebním řízení řádně projednána a v souladu s podmínkami stavebního povolení provedena, se již zpravidla nemůže dotknout práv a právem chráněných zájmů dalších osob, typicky vlastníků sousedních pozemků. To platí i ve vztahu k rozhodování o povolení předčasného užívání pravomocně povolené stavby.“

S ohledem na právní názor vyslovený v citovaných rozsudcích, že řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu je integrální součástí kolaudačního řízení a nelze jej vyčlenit z režimu kolaudačního řízení, lze pro danou věc učinit několik dílčích závěrů. Pokud tedy § 190 odst. 5 stavebního zákona stanoví, že u staveb pravomocně povolených přede dnem nabytí jeho účinnosti se provede kolaudační řízení podle dosavadních právních předpisů, provede se podle starého stavebního zákona rovněž řízení o prozatímní užívání stavby ke zkušebnímu provozu. Správní orgány tedy pochybily, protože postupovaly v řízení o prozatímní užívání stavby ke zkušebnímu provozu podle nesprávného právního předpisu.

Stanoví-li stavební zákon rozdílně od předchozí úpravy okruh účastníků řízení o předčasném užívání stavby ke zkušebním provozu, pak nelze již z tohoto důvodu tvrdit, že se jedná o totožné řízení s tím, které bylo pod shodným názvem upraveno ve starém stavebním zákoně, a že je tedy možné výsledky těchto řízení zaměňovat pro účely kolaudačního řízení. Pro naplnění principu právní jistoty, kterého se stěžovatel dovolává, je žádoucí zachování účasti v řízení o předčasném užívání stavby ke zkušebním provozu těch osob, které by byly účastníky řízení podle úpravy ve starém stavebním zákoně, i po změně okruhu účastníků řízení přijetím nové právní úpravy.

Vzhledem k tomu, že správní orgány měly v řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu postupovat podle starého stavebního zákona, bylo třeba vymezit okruh účastníků v souladu s ust. § 78 odst. 1 citovaného zákona, podle kterého jimi jsou stavebník, vlastník stavby, uživatel (provozovatel), je-li v době zahájení řízení znám, a vlastník pozemku, na kterém je kolaudovaná stavba umístěna, pokud jeho právo může být kolaudačním rozhodnutím přímo dotčeno. Podle ust. § 139 písm. d) starého stavebního

zákona se stavebníkem rozumí též investor a objednatel. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že z uvedeného ustanovení vyplývá, že stavebníkem je především osoba, která podala žádost o stavební povolení. Výtka krajského soudu, že se ani jeden správní orgán nezabýval otázkou výběru právní úpravy, ovšem není na místě. Podle ust. § 68 odst. 2 věta prvá správního řádu se ve výrokové části uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Podle odst. 3 citovaného ustanovení se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Těmto zákonným požadavkům napadené rozhodnutí stěžovatele vyhovělo a z citovaných ustanovení nelze dovodit povinnost správního orgánů zdůvodnit, proč určitá právní úprava nebyla použita, nenamítají-li to účastníci řízení.

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem stěžovatele, že bylo-li stavební povolení vydáno více subjektům a stavbu realizoval pouze některý z nich, nelze ostatní subjekty považovat za stavebníky. Vydáním stavebního povolení vzniká stavebníkovi (všem stavebníkům) veřejné subjektivní právo na provedení povolené stavby. Ze skutečnosti, že se následně všechny tyto subjekty nepodílí na realizaci stavby, nelze dovozovat zánik práva ze stavebního povolení ani u jednoho z nich. Kdyby tomu tak bylo, byla by zároveň připuštěna možnost, aby svým jednáním některý ze stavebníků *de facto* zrušil rozhodnutí stavebního úřadu, tedy rozhodoval o veřejných subjektivních právech ostatních stavebníků. Pokud stavebníci, kterým bylo vydáno stavební povolení, nepostupují při realizaci stavby ve shodě, je právo stavebníka, či stavebníků, kteří se na provádění stavby nepodílejí, oslabeno. Nezaniká však. Není například vyloučena situace, kdy stavebník, který se stavbou započne, od její realizace upustí. Pak nelze bránit ostatním stavebníkům a neumožnit jim realizaci stavby. Jak správně uvádí krajský soud, mezi stavebníky může existovat dohoda o způsobu financování a realizaci jednotlivých fází stavby apod. Stavební úřad dovodil z předloženého výpisu z katastru nemovitostí, že osoba zúčastněná na řízení je jediným vlastníkem stavby, a ze smlouvy o dílo uzavřené mezi ním a zhotovitelem stavby, že je jediným objednatelem stavby. Nicméně tyto skutečnosti nemohou samy o sobě způsobit zánik práva účastníka řízení realizovat stavbu, neboť toto právo zanikne teprve dokončením stavby, případně jinými způsoby (vzdáním se práva realizovat stavbu, jeho převodem či přechodem na jinou osobu aj.). Má-li správní orgán za to, že právo realizovat stavbu na základě stavebního povolení některému subjektu zaniklo, musí tuto skutečnost prokázat, tedy i například zjišťovat, zda tato osoba skutečně od realizace stavby upustila.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, 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. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků

náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a úspěšnému účastníkovi řízení žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Osoba zúčastněná na řízení má podle ustanovení § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které ji vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou ji soud uložil a z důvodů hodných zvláštního zřetele ji může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoba zúčastněná na řízení neplnila žádné povinnosti, které by jí soud uložil a nenavrhla, aby jí bylo přiznáno právo na náhradu dalších nákladů řízení.

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

V Brně dne 24. února 2011

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu