

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudce JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **M. N.,** zastoupené Mgr. Viktorem Pavlíkem, advokátem se sídlem Opatovická 4, 110 00 Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,** se sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. srpna 2013, č. j. 063861/2013/KUSK-DOP/Lac, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 17. srpna 2015, č. j. 46 A 94/2013 - 31,

takto:

I. Kasační stížnost žalovaného **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni jako náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Viktora Pavlíka, advokáta, se sídlem Opatovická 4, 110 00 Praha 1.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Dne 21. května 2008 vydal Městský úřad v Černošicích, odbor dopravy (dále též „speciální stavební úřad"), obci Pohoří jako žadateli, stavební povolení na stavbu pozemní komunikace, a to vozovky „větve 1 od km 0,000 po km 0,122 0 a větve 2", která je součástí stavby „Pohoří lokalita 2 - komunikace" (dále též „stavba komunikace"). Dne 12. dubna 2010 obdržel speciální stavební úřad oznámení zhotovitele stavby (stavebního podnikatele realizujícího stavbu), že zahajuje stavební práce na dané stavbě a že

se investor stavby mění z obce Pohoří na J. a M. N., k čemuž zhotovitel doložil souhlas podepsaný starostou obce Pohoří. Žalobkyně se tedy stala místo obce Pohoří faktickým investorem stavby komunikace. Po částečném dokončení stavby podala na speciálním stavebním úřadu žádost o povolení k jejímu předčasnému užívání. Speciální stavební úřad vydal dne 2. srpna 2010 rozhodnutí č. j. MEUC-036893/2010-280.-Šo, jímž žalobkyni vyhověl a povolil předčasné užívání stavby komunikace na dobu jednoho roku, tj. do 3. srpna 2011 (tato lhůta byla následně dle vyjádření žalovaného prodloužena). Dne 29. července 2012 podala žalobkyně novou žádost o povolení předčasného užívání stavby komunikace, avšak tentokrát speciální stavební úřad vydal rozhodnutí, jímž její žádost zamítl (usnesení ze dne 4. září 2012 č. j. MEUC-31408/2012-Šp). Nestalo se tak ovšem z věcných důvodů, nýbrž procesních. Speciální stavební úřad dospěl k závěru, že žalobkyně není stavebníkem předmětné stavby komunikace, a tudíž ani není oprávněna žádat o její předčasné užívání, a to z důvodu, že starší souhlas obce Pohoří se změnou stavebníka je neplatný právní úkon. Žalovaný pak napadeným rozhodnutí zamítl odvolání žalobkyně a usnesení speciálního stavebního úřadu potvrdil, byť z jiného důvodu. Žalovaný dospěl k závěru, že speciální stavební úřad nevydal před dokončením stavby *„povolení změny stavby ... spočívající ve změně stavebníka, ... které je jedinou zákonnou cestou, jak lze změnit osobu stavebníka ... stavby*“, a to bez ohledu na to, jak konstatoval žalovaný, že *„vlastnictví a spoluvlastnictví pozemků pod stavbou ani finanční krytí stavby není zpochybňováno*“.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně správní žalobou, které Krajský soud v Praze (dále též „krajský soud“) vyhověl rozsudkem označeným v návětí. Krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil, neboť dospěl k závěru, že i když obec Pohoří zůstala stavebníkem, jelikož právě jí vydal speciální stavební úřad stavební povolení (a žalobkyně není její právní nástupkyní), stala se žalobkyně (dalším) stavebníkem z toho důvodu, že je investorem stavby. Soud dále naznal, že ke změně stavebníka není třeba formálního rozhodnutí stavebního úřadu, tím méně pak rozhodnutí o změně stavby před dokončením, jak tvrdil v napadeném rozhodnutí žalovaný. Stavební úřad má změnu osoby stavebníka vzít pouze na vědomí. V daném případě se nicméně podle krajského soudu nejednalo o změnu stavebníka, nýbrž o faktické přistoupení stavebníka nového vedle toho, který byl žadatelem o stavební povolení.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[3] Proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost. V ní uvedl, že legislativní zkratka definující stavebníka pro potřeby stavebního zákona uvádí „poněkud nešťastně“ (zřejmě v návaznosti na předchozí právní úpravu), že se stavebníkem rozumí též investor a objednatel stavby. Přesto je podle stěžovatele třeba chápat definici stavebníka jako formální, nikoliv materiální, neboť jejím smyslem je vymezit postavení stavebníka ve správním řízení a jeho vztah k povolované stavbě. Stavebníka, který je takto označen ve stavebním povolení, tíží ze zákona řada povinností, jež vyplývají zejména z § 115 a § 152 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Další podmínky provedení stavby pak stavebníkovi (a pouze stavebníkovi jakožto účastníkovi správního řízení v postavení žadatele) ukládá výrok stavebního povolení, přičemž tyto podmínky musí být právně vymahatelné. Stěžovatel v této souvislosti

poukázal na § 73 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož je pravomocné rozhodnutí „ad rem“ – tedy vydané v řízení, kde je pro práva a povinnosti účastníků určující právo k movité nebo nemovité věci – závazné též pro právní nástupce účastníků (právním nástupcem obce Pohoří však žalobkyně není). Z toho stěžovatel dovozuje, že bylo-li vydáno stavební povolení pro jediného žadatele (obec Pohoří), který je ve výroku stavebního povolení jako stavebník výslovně označen, pak ten stavebníkem zůstává až do zániku nebo změny tohoto rozhodnutí.

[4] Stěžovatel z uvedených důvodů považuje za nesprávný právní závěr soudu, podle něhož se žalobkyně, jako faktický investor stavby, tímto stala dalším stavebníkem vedle obce Pohoří. Investor má podle něj ke stavbě vztah výhradně materiální. Stěžovatel připouští, že může dojít ke změně osoby stavebníka, a to právním nástupnictvím. I v tomto případě musí ale přinejmenším existovat závazný projev vůle stavebníka o zániku jeho postavení a projev vůle jeho právního nástupce, aby stavební úřad mohl skutečný stav akceptovat formou rozhodnutí o změně stavby před dokončením. Tato podmínka v daném případě splněna není. Stěžovatel v této souvislosti upozorňuje, že možnost převodu veřejnoprávních subjektivních práv soukromoprávním jednáním je přinejmenším diskutabilní. Postup podle závěrů krajského soudu by podle stěžovatele přicházel do úvahy jen v případě ohlášení stavby, kdy by správní orgán změnu osoby stavebníka bral pouze na vědomí. Rozhodnutí krajského soudu kritizuje stěžovatel i z hlediska práce s prejudikaturou. V prvním rozsudku Nejvyššího správního soudu, o který se krajský soud v odůvodnění opírá (č. j. 7 As 112/2010-101), se jednalo o skutkově odlišnou situaci, neboť další stavebníci byli uvedeni přímo ve výroku stavebního povolení. Ve druhém rozsudku (č. j. 6 As 77/2013-131) se pak jednalo o řízení kolaudační, kde byli účastníci řízení vymezeni stavebním zákonem z roku 1976 jinak než v řízení stavebním, a nadto i zde soud vymezil stavebníka jako osobu, která je za výstavbu veřejně odpovědná a – jak stěžovatel zvýraznil – zpravidla jí má vzniknout vlastnické právo ke stavbě. Žalobkyně však vlastnické právo ke stavbě získat nemůže, neboť místní komunikace může být ze zákona jedině ve vlastnictví obce.

[5] Stěžovatel poukazuje též na nežádoucí důsledky, které by mělo přijetí názoru krajského soudu v praxi, zejména narušení právní jistoty účastníků řízení vedených dle stavebního zákona. Pokud by stavební úřad měl považovat za stavebníka i investora, který není žadatelem o stavební povolení a má ke stavbě pouze faktický vztah, pak by při zahájení stavebního řízení musel po takovýchto osobách pátrat, aby je jako „stavebníky“ řádně obesílal. Jestliže by je opomněl, mohli by se později svých účastnických práv domáhat. Vedle toho by osobě, u níž by se důvodně domníval, že je investorem stavby, mohl ukládat sankce za porušování povinností „stavebníka“ stanovených zákonem a pravomocným stavebním povolením. Kasační stížnost uzavírá stěžovatel konstatováním, že by bylo vhodné, aby Nejvyšší správní soud postavil najisto neurčitý právní pojem ... se rozumí také investor ...“, resp. kdy a v jakém rozsahu může investor vstoupit do postavení faktického stavebníka, vedle stavebníka, kterému svědčí výrok pravomocného rozhodnutí.

[6] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornila, že předmětná stavba je realizována na pozemcích v jejím vlastnictví, na základě smluv uzavíraných žalobkyní jako vlastníkem pozemků a výlučně z jejích finančních prostředků. Obec Pohoří, označená jako stavebník ve stavebním povolení, se na výstavbě uvedené komunikace nijak finančně

ani jinak nepodílí. Závěr krajského soudu, že žalobkyně se stala stavebníkem z důvodu svého postavení investora stavby, je tak podle žalobkyně správný a zcela v souladu se smyslem právní úpravy. Nad rámec důvodů vyslovených krajských soudem se žalobkyně domnívá, že se stala stavebníkem též z důvodu změny osoby stavebníka, k níž dal souhlas tehdejší starosta obce Pohoří. Tím, že se žalobkyní jako se stavebníkem jednal a vydal na její žádost povolení k předčasnému užívání stavby, vzal stavební úřad změnu stavebníka na vědomí, a tudíž ji aproboval. Žalobkyně proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalovaného zamítl a přiznal jí náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[8] V řešeném právním případě je spornou právní otázkou, zda se žalobkyně stala stavebníkem stavby pozemní komunikace, a to buď jako právní nástupce obce Pohoří, která získala stavební povolení na uvedenou stavbu, ale posléze souhlasila se změnou osoby stavebníka, nebo jako faktický investor stavby, kterým žalobkyně od počátku výstavby je. Krajský soud dal žalobkyni za pravdu, neboť se podle něho stala stavebníkem vedle obce Pohoří na základě druhého uvedeného titulu, tedy jako investor stavby. Stěžovatel hájí tezi, že nezbytnou podmínkou pro jakékoliv změny v osobě stavebníka je změna stavebního povolení (jehož povinnou náležitostí je identifikace osoby stavebníka), a to formou rozhodnutí stavebního úřadu o změně stavby před dokončením. Klíčovým právním ustanovením pro posouzení případu je tudíž § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, který obsahuje definici předmětného pojmu. Tu lze rozdělit do čtyř částí, a to následovně: „*Stavebníkem* [se rozumí] [1.] *osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo ohlašuje provedení stavby, terénní úpravy nebo zařízení,* [2.] *jakož i její právní nástupce, a dále* [3.] *osoba, která stavbu, terénní úpravu nebo zařízení provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti;* [4.] *stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby.*“

[9] Otázka, jakou formou má proběhnout změna v osobě stavebníka, je poměrně frekventovaná a názory na její řešení se v praxi značně různí, jak o tom svědčí dotazy a četné reakce na ně na internetových stránkách Ústavu územního rozvoje (viz http://www.uur.cz). Přesto k této věci není na internetových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj k dispozici žádná metodika.

[10] Dostupné komentáře k platnému stavebnímu zákonu se k této otázce výslovně nevyjadřují. Pouze nepřímo lze z použitých formulací dovodit, že v odborné literatuře převládá materiální pojetí pojmu „stavebník“. Uvádí se například, že „*je nutno jako stavebníka chápat i případného právního nástupce, tedy osobu, která se stavebníkem zpravidla stává teprve v průběhu již započaté realizace záměru*“, dále že „*objednatel je stavebníkem také tehdy, kdy pro něj, resp. za něj, o vydání příslušného povolení realizace stavby žádá na podkladě smlouvy projektant*“, a též že stavebníkem je „*nejen osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo která ohlašuje stavbu a která ji na základě získaných povolení*

provádí, ale též osoba, která stavbu realizuje bez příslušného povolení vyžadovaného zákonem“ (Machačková, J. a kol.: Stavební zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 899 s., str. 15). S tím koresponduje tvrzení, že stavební zákon „*považuje za stavebníka i osobu, která fakticky provádí stavbu, terénní úpravu či zařízení. Nerozhoduje, zda provedení předcházelo povolení či ohlášení*“ (Potěšil, L., Roztočil, A., Hrůšová, K., Lachmann, M.: Stavební zákon - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 3/2014). Doktrína dokonce dovozuje s odkazem na § 73 odst. 2 správního řádu, že „*stavebníkem je i právní nástupce osoby, která stavbu, terénní úpravy nebo zařízení provádí, právní nástupce investora i právní nástupce objednatele*“ (Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon, 1. vydání, Praha 2008, 504 s., str. 9). Lze se dokonce setkat s názorem, že „*slova investor, stavebník a objednatel stavby se pro účely zákona považují za synonyma*“ (Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související. Linde Praha, a.s. 2006. 703 s., str. 43).

[11] Pouze jediný komentář se přiklání k formálnímu pojetí zákonných znaků vymezujících pojem stavebníka (Malý, S. Stavební zákon. Komentář. 2., aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 896 s., str. 9-10). Autor sám se však v dalším výkladu od striktně formálního pojetí odklání přinejmenším v případě právního nástupnictví, když uvádí (zvýraznění doplněno), že stavební povolení „*se vždy váže nikoliv k určité (konkrétní) osobě, ale k určité věci (zde buď k pozemku, nebo ke stavbě) a s přechodem vlastnického práva k pozemku nebo stavbě přechází stavební povolení, které je svou povahou oprávněním (opravňuje adresáta k určité činnosti – zde k provedení stavby), automaticky na nového vlastníka (stavebníka)*“. Formální pojetí tak lze vysledovat jen v přístupu autora ke třetí části definice v rozdělení naznačeném výše, kdy autor dovozuje, že tato slouží v zásadě jen pro označení osoby, „*která stavbu (stavební činnost) provádí bez potřebného povolení stavebního úřadu, tj. osobu, která provádí tzv. černou stavbu*“ a k uplatnění nástrojů státního dozoru vůči ní. Jaké pojetí by mělo převládnout u čtvrté části definice, tedy v případě investora a objednatele stavby, není z textu citovaného komentáře zcela patrné.

[12] Nejvyšší správní soud dosud neměl příležitost se ke sporné právní otázce ve své judikatuře přímo vyslovit. I na straně správních soudů však prozatím převládá při výkladu pojmu „stavebník“ spíše materiální hledisko (viz dále). Pro pořádek nutno uvést, že některá níže citovaná rozhodnutí se vztahují ke stavebnímu zákonu z roku 1976, který sice mlčel o právním nástupnictví, nicméně v § 139 také uváděl, že stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby.

[13] Definice pojmu „stavebník“ si klade za úkol podchytit řadu jevů a naplnit více účelů spojených s veřejnoprávní regulací výstavby. Snaží se vymezit nejen okruh účastníků řízení, ale též nejrůznějších zjednodušených procesů podle stavebního zákona. Dále usiluje o zachycení faktu, že pro práva a povinnosti účastníků stavebního řízení je určující právo k nemovité věci. Tudíž veřejná subjektivní práva vyplývající z rozhodnutí či jiného opravňujícího aktu by měla přecházet spolu s vlastnictvím k dané věci a veřejné subjektivní povinnosti by měly být vynutitelné v zásadě bez ohledu na to, kdo stavbu fakticky realizuje. A konečně, určitou roli plní pojem „stavebník“ též v případě realizace výstavby bez potřebného veřejnoprávního svolení, tzv. na černo. Maje na zřeteli všechny tyto úkoly, vyložil Nejvyšší správní soud problematiku změn v osobě stavebníka následovně.

[14] Hlavním úkolem první a druhé části definice je vymezit pojem „stavebník“ pro účely těch procesů podle stavebního zákona, jejichž cílem je vznik veřejného subjektivního práva provést stavbu. První část definice je založena na formálním hledisku. Žadatel o stavební povolení, resp. ten, kdo ohlašuje stavbu, se tedy stává stavebníkem pro účely daného řízení, resp. procesu. Stavební zákon oproti § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu pouze doplňuje podmínku, že stavebník musí žádat vydání stavebního povolení „pro sebe“. To znamená, že žádá-li o vydání stavebního povolení stavební podnikatel pro objednatele stavby v rámci inženýrské činnosti, měl by být vybaven plnou mocí, žádost podat objednatelovým jménem a jako stavebník by v žádosti měl být označen objednatel. Obdobně je podle názoru Nejvyššího správního soudu nutno tuto část definice aplikovat na další tzv. zjednodušené procesy, tedy na veřejnoprávní smlouvu podle § 116 stavebního zákona a smlouvu s autorizovaným inspektorem o kontrole projektové dokumentace stavby podle § 117 stavebního zákona. Každopádně nezanikne-li žadatel, resp. smluvní strana, jako osoba, zůstává stavebníkem i po skončení daného procesu, a to v rozsahu povolení k provedení stavby (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. února 2011 č. j. 7 As 112/2010-101 a ze dne 13. května 2014 č. j. 6 As 77/2013-131). Pro každé řízení, resp. proces, se určuje stavebník zvlášť, bude jím tedy např. žadatel o změnu stavby v rozsahu požadované změny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 18. července 2006 č. j. 7 As 64/2005-53).

[15] V průběhu řízení, včetně oněch zjednodušených procesů, stejně jako po jeho skončení, může ovšem ke změně osoby stavebníka dojít podle druhé části definice právním nástupnictvím (jedná se o zvláštní úpravu vůči § 66 odst. 1 písm. f), resp. § 73 odst. 2 správního řádu). Nutné je připustit jak univerzální sukcesi, tj. osoba stavebníka zanikne a veškerá její práva a povinnosti přebírá osoba nástupnická, tak sukcesi singulární, tj. stavebník převede na jinou osobu vlastnické právo k nemovité věci, jež je nebo byla předmětem řízení, typicky ke stavbě, k právu stavby či ke stavební parcele (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. května 2011 č. j. 57 A 75/2010-91). Druhá část definice má již zjevně materiální povahu – ke změně stavebníka z důvodu právního nástupnictví dochází ze zákona. Není tedy třeba žádného rozhodnutí ze strany stavebního úřadu, ten takovou změnu pouze bere na vědomí po předložení podkladů, jež ji prokazují. Dojde-li k ní v průběhu stavebního řízení, pouze o tom stavební úřad vyrozumí ostatní účastníky daného řízení.

[16] Pro účely dalšího výkladu si lze povšimnout, že v minulosti zašel Nejvyšší správní soud v materiálním pojetí tak daleko, že dokonce i v případě, kdy původní vlastník stavby nezanikl, pouze byl na jeho majetek prohlášen konkurs, a žalobce nabyl vlastnictví k rozestavěné stavbě udělením příklepu v dražbě (tedy originárně), tudíž nebyl právním nástupcem vlastníka předchozího, tak Nejvyšší správní soud považoval žalobce za stavebníka. Nejvyšší správní soud k tomu ve výše citovaném rozsudku č. j. 6 As 77/2013-131 uvedl: *„Ten, kdo takto nabude vlastnictví k věci, jež je stavbou nedokončenou (ať už jen z pohledu splnění veřejnoprávních povinností se stavbou spojených nebo i fakticky), stává se stavebníkem, a to přesto, že mu nebylo vydáno stavební povolení. On je osobou, která rozhoduje o dalším osudu stavby, o tom, jaké práce bude třeba provést k jejímu dokončení, nebo i o tom, že stavba nebude dokončena či bude rozebrána apod. S tím také souvisí převzetí veřejnoprávních povinností, jež se se stavbou, respektive s vlastnictvím stavby, pojí (např. povinnost ji udržovat nebo před započetím jejího užívání k tomu opatřit úřední souhlas).*

To platí, i když nový vlastník není sukcesorem (právním nástupcem) toho původního, neboť tato práva a povinnosti se k němu přimknou z povahy věci, proto, že je vlastníkem nedokončené stavby. Vstoupí-li takto nový vlastník „do bot" předchozího vlastníka, který byl stavebníkem, se vším, co k tomu náleží, není důvod, aby mu bylo odepřeno právo podat či vzít zpět návrh na zahájení kolaudačního řízení." Tento názor převzal do své judikatury též Nejvyšší soud (rozsudek ze dne 16. září 2014 sp. zn. 26 Cdo 781/2013).

[17] Podíváme-li se nyní na třetí část definice, má být stavebníkem též „*osoba, která stavbu, terénní úpravu nebo zařízení provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti*". Z šíře vymezení je zřejmé, že po vzniku veřejného subjektivního práva provést stavbu se již může „legálním" stavebníkem stát kdokoliv, nikoliv nutně jen žadatel. Opět je z kontextu zřejmé, že musí stavbu provádět pro sebe, tedy nikoliv pro jiného jako stavební podnikatel či zhotovitel (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. května 1999 č. j. 5 A 63/97-20). Čtvrtá část definice, podle níž se stavebníkem „*rozumí též investor a objednatel stavby*", již danou myšlenku pouze rozvádí a rozšiřuje tak dosah definice stavebníka (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. května 2015 č. j. 10 As 14/2015-59). Její praktický význam spočívá podle Nejvyššího správního soudu jednak v tom, že demonstrativně, resp. názorně označuje typické stavebníky, jednak v tom, že usnadňuje při realizaci dozorových oprávnění identifikaci osoby stavebníka tam, kde by nalezení osoby provádějící pro sebe stavbu vyžadovalo složité svědecké dokazování, zatímco k identifikaci investora či objednatele zpravidla postačí listinné důkazy.

[18] Nelze tak dojít k jinému závěru, než že veřejné subjektivní právo provést stavbu není vázáno na osobu původního žadatele, ale že čerpat je může kdokoliv. Stavba se tedy nestává stavbou nepovolenou jen proto, že ji pro sebe realizuje jiná osoba, než která žádala o stavební povolení, podávala ohlášení, uzavřela veřejnoprávní smlouvu či smlouvu s autorizovaným inspektorem o kontrole projektové dokumentace stavby, příp. než právní nástupce takovéto osoby (v tomto náhledu se Nejvyšší správní soud liší od názoru prezentovaného ve výše citovaném rozsudku Krajského soudu v Plzni č. j. 57 A 75/2010-91). Taková stavba může být samozřejmě stavbou neoprávněnou z hlediska soukromého práva. To však není starost stavebního úřadu, takový spor musí jeho účastníci řešit soudní cestou. Nejvyšší správní soud při této úvaze neopomněl fakt, že podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona musí stavebník doložit k žádosti o stavební povolení doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření anebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě. Zákon zde preventivně brání vzniku soukromoprávních sporů, stavební úřad by proto neměl povolit záměr, který postrádá soukromoprávní zajištění. Tento přesah veřejného práva do práva soukromého se však podle Nejvyššího správního soudu omezuje jen na fázi samotného povolování stavby. Po jejím skončení již stavební úřad uvedenou podmínku znovu nezkoumá, nýbrž se zaměřuje na hájení veřejných zájmů a zákonných požadavků souvisejících s realizací stavby. Kdokoliv, kdo stavbu pro sebe buduje, se stává ze zákona stavebníkem na základě třetí, resp. čtvrté části definice, a tudíž jsou pro něj závazné nejen požadavky, jež na stavebníka klade stavební zákon, nýbrž i podmínky vydaného stavebního povolení, příp. jiného aktu zakládajícího veřejné subjektivní právo stavby na daném místě. Lze tedy říci, že třetí a čtvrtá část definice stavebníka nabývají na významu až po skončení stavebního řízení či korespondujícího zjednodušeného

procesu, přičemž se jedná o zvláštní zákonné ustanovení ve smyslu § 73 odst. 2 věta druhá správního řádu, podle níž *„pro jiné osoby je pravomocné rozhodnutí závazné v případech stanovených zákonem v rozsahu v něm uvedeném“*.

[19] I o osobě, která stavbu provádí, resp. investorovi a objednateli stavby, tedy platí, že se stávají stavebníky ze zákona. Rozhodující je zde opět materiální hledisko. Právní důsledky se pak liší podle toho, zda jde o stavbu povolenou, popř. aprobovanou některým ze zjednodušených procesů, či nikoliv. V prvním případě musí stavebník respektovat podmínky vydaného aktu a nečiní-li tak, lze mu podle okolností v rámci kontrolní prohlídky ukládat povinnosti ke zjednání nápravy vedle vlastníka stavby, stavbyvedoucího a stavebního dozoru (srov. § 134 stavebního zákona). U stavby nepovolené lze faktickému stavebníkovi nařídit její odstranění namísto vlastníka stavby, pokud s tím vlastník stavby souhlasí (srov. § 129 stavebního zákona). Pro nyní posuzovaný případ je ale zejména podstatné, že stavebník – ať už se jím stal na základě kterékoliv části definice – je oprávněn podat žádost o zahájení řízení či zjednodušeného procesu směřujícího k uvedení stavby do provozu. Zejména tak může oznámit užívání stavby podle § 120 stavebního zákona, požádat o kolaudační souhlas podle § 122 stavebního zákona či – jako tomu bylo v daném případě – požádat stavební úřad, aby vydal podle § 123 stavebního zákona časově omezené povolení k předčasnému užívání stavby.

[20] Nejvyšší správní soud tedy po výše provedeném výkladu dospívá k závěru, že ani ke změně osoby stavebníka právním nástupnictvím, ani k přistoupení osoby (dalšího) stavebníka vedle původního žadatele na základě toho, že jiná osoba začne fakticky stavbu pro sebe provádět – ať již přímo, nebo jako investor či objednatel – není třeba rozhodnutí stavebního úřadu. K nabytí statusu stavebníka dochází naplněním znaků vyplývajících ze zákona. Pouze pokud by vznikl spor o to, zda určitá osoba z materiálního hlediska splňuje zákonné podmínky, aby mohla vystupovat jako stavebník, mohl by stavební úřad o této otázce rozhodnout, a to v průběhu stavebního řízení usnesením podle § 28 odst. 1 správního řádu, v ostatních případech pak deklaratorním rozhodnutím podle § 142 správního řádu, jež lze vydat na žádost kohokoliv, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv. Takové rozhodnutí je ovšem přípustné vydat jen tehdy, nelze-li danou skutečnost osvědčit (tj. všechny potenciálně dotčené osoby se změnou nebo přistoupením dalšího stavebníka souhlasí) nebo není-li možné danou otázku řešit v rámci jiného správního řízení. V daném případě, kdy žalobkyně podala žádost o povolení k předčasnému užívání stavby, bylo právě zamítavé rozhodnutí o její žádosti správným procesním nástrojem k vyjádření názoru stavebního úřadu, že žalobkyně stavebníkem není. Žalovaným aprobovaný postup stavebního úřadu byl tak z procesního hlediska správný, avšak věcně posoudil žalovaný otázku postavení žalobkyně nesprávně. Vyšel totiž z toho, že bez vydání rozhodnutí o změně stavby před dokončením nemohlo dojít ani ke změně osoby stavebníka (ani k přistoupení stavebníka dalšího vedle původního žadatele), což je názor, který neobstál ani před krajským soudem, ani nyní před Nejvyšším správním soudem. Nadto nelze přehlížet, že stavební úřad již jednou o této otázce rozhodl odlišně, když žalobkyni dříve povolení k předčasnému užívání stavby vydal.

[21] Lze tedy uzavřít, že žalobkyně se mohla stát stavebníkem ze zákona na základě čtvrté části definice, tj. jako investor či objednatel předmětné stavby pozemní komunikace, a to vedle obce Pohoří jako stavebníka na základě první části definice, tj. jako žadatele o

stavební povolení na danou stavbu. Pokud by tomu tak bylo, nebylo by již třeba hlouběji analyzovat otázku, zda se žalobkyně nestala zároveň i právní nástupkyní obce Pohoří jako žadatele, neboť pro posouzení její procesní legitimace by to nebylo podstatné – návrh na povolení předčasného užívání stavby by tak jako tak byla oprávněna podat jako investor. Pro úplnost však Nejvyšší správní soud podotýká, že o univerzální sukcesi zde z povahy věci jít nemůže (obec nezanikla) a dohoda obce se žalobkyní, že bude namísto obce stavbu investovat, zřejmě nemohla zapříčinit ani sukcesi singulární (došlo zde jen ke změně záměrů stran, nikoliv k převodu práv k nemovité věci, jež je předmětem řízení), krom toho mezi žalobkyní a stávajícím vedení obce zřejmě panuje spor o platnost souhlasu se změnou stavebníka vydaného předchozím starostou obce.

[22] Nejvyšší správní soud má za to, že výše uvedeným výkladem odpověděl na většinu stěžovatelových argumentů. Pro pořádek však uvádí, že uvedený názor by neměl zakládat právní nejistotu, neboť během řízení či zjednodušeného procesu se uplatní pouze první a druhá část definice stavebníka. Stavebníkem tudíž bude žadatel, resp. ohlašovatel stavby, příp. se jím ze zákona stane jeho právní nástupce. Naopak po vzniku práva stavby již mohou být za stavebníka považovány vedle výše uvedených též další osoby – totiž ty, které dané veřejné subjektivní právo fakticky konzumují (provádějí stavbu) nebo to u nich lze důvodně předpokládat (investor a objednatel). A je zcela v pořádku a lze to i legitimně očekávat, že společně s tím je tíží též odpovídající veřejnoprávní povinnosti, jež po nich lze vymáhat a za jejich neplnění je sankcionovat. Rozhodnutí stavebního úřadu nemůže být podmínkou ani pro přistoupení nového stavebníka, který stavbu realizuje nebo je jejím objednatelem či investorem, ani pro nahrazení původního žadatele právním nástupcem, neboť jde o skutečnosti, které změnu v osobě stavebníka způsobují přímo ze zákona. Stěžovatel v této souvislosti nikterak neupřesnil, v čem by měla být kontroverzní myšlenka převodu veřejných subjektivních práv vyplývajících ze stavebního povolení spolu s nemovitou věcí, k níž se toto rozhodnutí váže. V praxi k takovým převodům dochází zcela běžně. Nutnou podmínkou, aby určitá osoba mohla být považována za stavebníka, není ani to, že jí má vzniknout vlastnické právo ke stavbě; takovou podmínku stavební zákon neobsahuje a i Nejvyšší správní soud použil ve stěžovatelem odkazovaném rozsudku slovo „zpravidla“. Nadto tvrzení stěžovatele, že v daném případě jde o stavbu místní komunikace, nemá jednoznačnou oporu ve spise. Stavební povolení hovoří pouze o „pozemní komunikaci“, stejně dobře by tedy mohlo jít o komunikaci účelovou, která může být ve vlastnictví jakékoliv právnické nebo fyzické osoby (srov. § 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů); na tom může sama o sobě těžko něco změnit zkratka MO použitá v souhrnné technické zprávě, jež by snad mohla označovat místní komunikaci III. třídy, tj. místní obslužnou. Přisvědčit nelze stěžovateli ani v kritice krajského soudu v oblasti práce s prejudikaturou, a to již proto, že krajský soud na citovaných rozsudcích nezaložil svou argumentaci v meritu, nýbrž odkázal na ně stěžovatele těmito slovy: *„V dalším řízení se musí žalovaný vypořádat s tím, že v řízení vystupuje více stavebníků s rozdílnými procesními stanovisky. Takové případy již v minulosti byly řešeny judikaturou správních soudů, byť ve vztahu k dříve platnému zákonu č. 50/1976 Sb.“*

[23] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že Krajský soud v Praze dospěl ve svém rozsudku ke správnému právnímu závěru, že žalobkyně mohla být stavebníkem aktivně legitimovaným k podání žádosti o povolení předčasného užívání stavby, jestliže pro sebe

investovala či objednávala danou stavbu, aniž by jí postavení stavebníka muselo být předtím přiznáno konstitutivním správním aktem. Stavební úřad proto měl zodpovědět otázku, zda žalobkyně byla faktickým investorem, resp. objednatelem stavby (zatím se tato skutečnost jeví být mezi stranami nespornou), a v případě kladné odpovědi se měl její žádostí věcně zabývat, místo aby ji zamítl jako žádost podanou neoprávněnou osobou. Z toho důvodu vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

IV. Náklady řízení

[24] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., podle něhož 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. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Naopak žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a proto jí Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení, jež uplatnila.

[25] Žalobkyně prostřednictvím svého právního zástupce podala vyjádření ke kasační stížnosti. Podání vyjádření představuje úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, 3 100 Kč a podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu je třeba k ní přičíst 300 Kč na úhradu hotových výdajů, celkem tedy 3 400 Kč. Protože zmocněný advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku 714 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Žalobkyni se tedy přiznává náhrada nákladů řízení spočívajících v odměně, hotových výdajích a dani z přidané hodnoty advokáta v celkové výši 4 114 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovateli stanovena přiměřená lhůta v délce jednoho měsíce.

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

V Brně dne 27. ledna 2016

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu