ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobců: **a) Ing. K. B., b) J. B., c) Ing. A. N.,** všichni zastoupeni Mgr. Viktorem Pavlíkem, advokátem se sídlem Opatovická 4, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,** se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Obec Pohoří,** se sídlem Pohoří - Chotouň č. 100, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu Praze ze dne 21. 8. 2015, č. j. 46 A 80/2013 – 44,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení částku 9.365,40 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce Mgr. Viktora Pavlíka, advokáta.

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

Odůvodnění:

Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 21. 8. 2015, č. j. 46 A 80/2013 – 44, zrušil rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „stěžovatel“) ze dne 17. 7. 2013, č. j. 063857/2013/KUSK-DOP/Lac, jímž stěžovatel zamítl odvolání žalobců (dále jen „účastníci řízení“) a potvrdil usnesení Městského úřadu v Černošicích, odboru dopravy (dále jen „stavební úřad“) ze dne 4. 9. 2012, č. j. MEUC-31405/2012-Šp. Tímto rozhodnutím byla zamítnuta žádost účastníků řízení o povolení předčasného užívání stavby, a to vozovky “větve 1 od km 0,122 0 po km 0,269 0“, která je součástí stavby “Pohoří lokalita 2 - komunikace“ na pozemcích p. č. 32/22 a p. č. 36/2 v k. ú. Pohoří u Prahy (dále jen „stavba“). Krajský soud se v odůvodnění rozsudku uvedl, že i když osoba zúčastněná na řízení zůstala stavebníkem, jelikož jí vydal stavební úřad stavební povolení a účastníci řízení nejsou jejími právními nástupci, stali se účastníci řízení (dalšími) stavebníky z toho důvodu, že jsou investory stavby. Podle názoru krajského soudu není ke změně

stavebníka třeba formálního rozhodnutí stavebního úřadu, tím méně pak rozhodnutí o změně stavby před dokončením, jak tvrdil v napadeném rozhodnutí stěžovatel. Stavební úřad má změnu osoby stavebníka vzít pouze na vědomí. V daném případě se nicméně nejednalo o změnu stavebníka, nýbrž o faktické přistoupení nových stavebníků vedle toho, který byl žadatelem o stavební povolení. Účastníci řízení jako stavebníci jsou proto oprávněni k podání žádosti o povolení k předčasnému užívání stavby před jejím dokončením ve smyslu ust. § 123 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon"), a jsou tak i účastníky tohoto řízení. Skutečnost, že účastníci řízení jsou stavebníky stavby, měl vzít stěžovatel na vědomí a jednat s nimi jako s účastníky předmětného správního řízení.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti 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 ust. § 115 a § 152 stavebního zákona. Další podmínky provedení stavby pak stavebníkovi, a pouze stavebníkovi jako účastníkovi správního řízení v postavení žadatele, ukládá výrok stavebního povolení, přičemž tyto podmínky musí být právně vymahatelné. V této souvislosti stěžovatel poukázal na ust. § 73 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., 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 také pro právní nástupce účastníků. Z toho stěžovatel dovozuje, že bylo-li vydáno stavební povolení pro osobu zúčastněnou na řízení, která je ve výroku stavebního povolení jako stavebník výslovně označena, pak zůstává stavebníkem až do zániku nebo změny tohoto rozhodnutí. Z uvedených důvodů považuje stěžovatel za nesprávný právní závěr krajského soudu, že účastníci řízení, jako faktičtí investoři stavby, se tímto stali dalšími stavebníky vedle osoby zúčastněné na řízení. Investor má podle něj ke stavbě vztah výhradně materiální. Stěžovatel připouští, že může dojít právním nástupnictvím ke změně osoby stavebníka, ale i v tomto případě musí 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 upozornil, že možnost převodu veřejnoprávních subjektivních práv soukromoprávním jednáním je přinejmenším diskutabilní. Postup podle závěrů krajského soudu by přicházel v úvahu jen v případě ohlášení stavby, kdy by správní orgán změnu osoby stavebníka bral pouze na vědomí. Výhrady vůči rozsudku krajského soudu stěžovatel vyjádřil i pokud jde o práci s prejudikaturou. V rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 112/2010 - 101, o který se krajský soud v odůvodnění opírá, se jednalo o skutkově odlišnou situaci, neboť další stavebníci byli uvedeni přímo ve výroku stavebního povolení. V dalším rozsudku č. j. 6 As 77/2013 - 131 se jednalo o řízení kolaudační, kde byli účastníci řízení vymezeni stavebním zákonem z roku 1976, a navíc i zde soud vymezil stavebníka jako osobu, která je za výstavbu veřejně odpovědná a zpravidla jí má vzniknout vlastnické právo ke stavbě. Účastníci řízení však vlastnické právo ke stavbě získat nemohou, neboť místní komunikace

může být ze zákona jedině ve vlastnictví veřejnoprávních korporací a státu. Stěžovatel poukázal také na nežádoucí důsledky, které by mělo přijetí názoru krajského soudu v praxi, zejména narušení právní jistoty účastníků řízení vedených podle 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 takových osobách pátrat, aby je jako „stavebníky" řádně obesílal. 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. Podle názoru stěžovatele 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. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Účastníci řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornili, že předmětná stavba je realizována na pozemcích v jejich vlastnictví, na základě smluv uzavíraných účastníky řízení jako vlastníky pozemků a výlučně z jejich finančních prostředků. Osoba zúčastněná na řízení, označená jako stavebník ve stavebním povolení, se na výstavbě finančně ani jinak nepodílí. Závěr krajského soudu, že účastníci řízení se stali stavebníky z důvodu svého postavení investorů stavby, je tak správný a zcela v souladu se smyslem právní úpravy. Nad rámec důvodů vyslovených krajských soudem se účastníci řízení domnívají, že se stali stavebníky také z důvodu změny osoby stavebníka, k níž dal souhlas tehdejší starosta osoby zúčastněné na řízení. Tím, že s účastníky řízení jako se stavebníky jednal a vydal na jejich žádost povolení k předčasnému užívání stavby, vzal stavební úřad změnu stavebníka na vědomí, a tudíž ji aproboval. Účastníci řízení proto navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal jim náhradu nákladů řízení ve výši 9.365,40 Kč.

Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti vyslovila souhlas s právním stanoviskem stěžovatele, že krajský soud nesprávně posoudil procesní postavení účastníků řízení jako stavebníků, kdy jim přiznal více práv, než jim přísluší a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení s tím, že žaloba je nedůvodná.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě podané kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

V posuzované věci je spornou právní otázkou, zda účastníci řízení jsou stavebníky ve vztahu k předmětné pozemní komunikaci, a to buď jako právní nástupci osoby zúčastněné na řízení, která získala stavební povolení na uvedenou stavbu, ale posléze souhlasila se změnou osoby stavebníka, nebo jako faktičtí investoři stavby, kterými účastníci řízení od počátku výstavby jsou. Krajský soud dospěl k závěru, že účastníci řízení se stali stavebníky vedle osoby zúčastněné na řízení jako investoři stavby, zatímco podle stěžovatele je nezbytnou podmínkou pro jakékoliv změny v osobě stavebníka změna

stavebního povolení (jehož povinnou náležitostí je identifikace osoby stavebníka), a to formou rozhodnutí stavebního úřadu o změně stavby před dokončením.

Podle ust. § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona je stavebníkem osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo ohlašuje provedení stavby, terénní úpravy nebo zařízení, jakož i její právní nástupce, a dále osoba, která stavbu, terénní úpravu nebo zařízení provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti; stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby.

Uvedenou spornou právní otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval ve skutkově i právně totožné věci vedené pod sp. zn. 6 As 196/2015, kdy kasační stížnost podal stejný stěžovatel a předmětem přezkumu bylo jeho rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí stavebního úřadu, jímž byla zamítnuta žádost jiného investora o povolení předčasného užívání stavby komunikace v Obci Pohoří. V rozsudku ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 As 196/2015 – 33, Nejvyšší správní soud, uvedl:

[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.

Nejvyšší správní soud v dané věci neshledal důvod pro odchýlení se od právního názoru vysloveného v citovaném rozsudku. Vzhledem k tomu, že rozsudek krajského soudu je s ním v souladu, není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti.

Z výše uvedených důvodů není kasační stížnost důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání.

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. Protože účastníci řízení měli plný úspěch, mají právo na náhradu nákladů, které jim vznikly v souvislosti s právním zastoupením. Náklady řízení sestávají z odměny advokáta za jeden úkon právní služby ve výši 7.440 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti) podle ust. § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč podle ust. § 13 odst. 3 citované vyhlášky. Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 14a odst. 1 citované vyhlášky), zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tj. o 1.625,40 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení proto činí 9.365,40 Kč

Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly, a ani nenavrhla, aby jí bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 8. března 2016

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu