



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobců: **a) MUDr. F. P., b) Mgr. V. P., c) doc. RNDr. M. B., d) RNDr. L. B., e) Mgr. M. T.**, všichni zastoupeni Mgr. Marianem Jeřábkem, advokátem, se sídlem Jakubské náměstí 4, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) Ing. Arch. M. T.**, zastoupen JUDr. Pavlem Čapčuchem, advokátem, se sídlem Orlí 18, Brno, **2) Heršpická – správa nemovitostí, spol. s.r.o.**, se sídlem Strážní 7, Brno, zastoupena JUDr. Ivanou Dreslerovou, advokátkou, se sídlem Ponávka 2, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 12. 2013, č. j. JMK 115058/2013, o kasačních stížnostech osoby zúčastněné na řízení 1) a osoby zúčastněné na řízení 2) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 1. 2016, č. j. 30 A 12/2014 – 99,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnosti **se zamítají.**
- II.** Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.
- III.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasačních stížnostech **nepřiznává.**
- IV.** Osoby zúčastněné na řízení **jsou povinny** nahradit žalobcům náklady řízení o kasačních stížnostech ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Mariana Jeřábka, advokáta, a to každá ve výši 7683,50 Kč.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci jako vlastníci sousedních nemovitostí stavby „Brno – Ivanovice, Obchodní centrum - Hobby Market“ (dále jen „stavba“) od roku 2005 brojí proti její realizaci, a to postupně v územním řízení, stavebním řízení, řízení dle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a v navazujících řízeních před správními soudy. Předmětem nyní posuzované věci je jejich žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí ve smyslu § 142 správního řádu, které by konstatovalo, že osobě zúčastněné na řízení 2) nevzniklo právo stavby ke stavbě na základě certifikátu autorizovaného inspektora - osoby zúčastněné na řízení 1) - ze dne 23. 3. 2010, č. j. 711007 (dále jen „certifikát“). Rozhodnutím ze dne 19. 8. 2013, č. j. MMB/0301192/2013, Magistrát města Brna, Odbor územního a stavebního řízení (dále jen „správní orgán prvního stupně“), jejich žádost zamítl. V záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

[2] Proti napadenému rozhodnutí podali žalobci správní žalobu, které Krajský soud v Brně v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) vyhověl, zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Ve svém meritorním posouzení věci vycházel primárně z usnesení zvláštního senátu ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012 – 9, publ. pod č. 2717/2012 Sb. NSS, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 53/2015 – 40 (rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů, i všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), když uvedl, že jedinou obranou proti certifikátu autorizovaného inspektora je postup dle § 142 správního řádu, přičemž již ze samotné této skutečnosti vyplývá automatické prokázání nezbytnosti podání žádosti k uplatnění práv dotčených osob ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu. Pro „vpuštění“ žalobců do řízení podle § 142 správního řádu není třeba žádného navazujícího řízení, nicméně v případě úspěchu žádosti přichází v úvahu postup dle § 129 stavebního zákona. Krajský soud zároveň zavázal správní orgán, aby zkoumal, zda žalobcům v rozhodné době náleželo postavení účastníků stavebního řízení, přičemž je nesporné, že s nimi jako s účastníky zkráceného stavebního řízení jednáno nebylo. Pokud žalobcům postavení účastníků stavebního řízení svědčilo, byl by zde dán důvod pro vydání deklaratorního rozhodnutí, že právo stavby nevzniklo.

II. Obsah kasačních stížností a vyjádření žalobců

[3] Proti napadenému rozsudku podaly osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) [dále jen „stěžovatel 1) a stěžovatelka 2)“] kasační stížnosti pro nesprávné posouzení právní otázky a pro nepřezkoumatelnost [§ 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Vzhledem k obsáhlosti podání stěžovatelů a k jejich obsahové podobnosti přikročil Nejvyšší správní soud pouze ke stručné a společné rekapitulaci hlavních stížných námitek. Vycházel při tom z principu, že strany znají spor, a není tedy nezbytné v narativní části rozsudku uvádět veškerou argumentaci stěžovatelů. To však neznamená, že by Nejvyšší správní soud nepřihlédl ke každé námitce.

[4] Stěžovatelé nesouhlasili se závěry krajského soudu ani Nejvyššího správního soudu vyplývajících z rozsudku ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 53/2015 - 40, ze kterého napadený rozsudek vychází. Zásadní nedostatek ve správnosti právního posouzení věci krajským soudem spatřovali v řešení otázky obecné aktivní legitimize žalobců k podání žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí dle § 142 správního řádu. Výklad tohoto ustanovení, jak jej provedl

pokračování

krajský soud, považovali za nesprávný, nepřipustně extenzivní a v rozporu se základními pravidly interpretace práva. Z jazykového výkladu tohoto ustanovení je zřejmé, že podmínkou vzniku aktivní legitimace je nezbytnost vydání deklaratorního rozhodnutí pro uplatnění práv žadatele, a současně to, že žadatel nese ohledně otázky své legitimace břemeno tvrzení i břemeno důkazní. Interpretace krajského soudu je však zcela protichůdná, přičemž napadený rozsudek dostatečně neodůvodňuje, proč krajský soud překročil doslovné znění § 142 správního řádu, resp. proč dal přednost svému výkladu před výkladem jazykovým. Dále poukázali na úpravu civilního řízení o žalobě o určení, zda tu právo je či není dle § 80 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, což označili za obdobu řízení dle § 142 správního řádu. Z obou úprav vyplývá, že prokázání nezbytnosti žádosti pro uplatnění práv žadatele je rovněž procesní podmínkou podání žádosti, která má za účel eliminovat podávání žádostí, jež k obraně práv žadatele nejsou potřebné. Dle stěžovatelů nelze tedy souhlasit s krajským soudem, že k procesní úspěšnosti žádosti postačí pouhé tvrzení, že žalobce byl opomenut jako osoba mající právo vyjádřit se ke stavbě ve smyslu § 117 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Jelikož účinnost správního řádu předchází účinnosti stavebního zákona, lze konstatovat, že zákonodárce při konstrukci § 142 správního řádu nezamýšlel jeho použití jakožto obecného opravného prostředku proti jakémukoliv správnímu rozhodnutí nebo jinému správnímu aktu.

[5] Dále stěžovatelé polemizovali se samotným názorem uvedeným v usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 25/2012 – 9. Poukázali na nedávné usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2016, sp. zn. II. ÚS 439/2016 (všechna zde uvedená rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), ze kterého vyplývá, že se konfliktní senát může mýlit. Dále upozornili, že o možnosti obrany proti certifikátu autorizovaného inspektora prostřednictvím postupu podle § 142 správního řádu se konfliktní senát zmínil pouze jako *obiter dictum*. Konečně, závaznost usnesení konfliktního senátu ve smyslu § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů, tkví toliko ve výroku, nikoli v odůvodnění. Stěžovatelé dále nesouhlasili s již zmiňovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 53/2015 - 40, že nezbytnost deklaratorního rozhodnutí pro uplatnění práv žadatele je věcí meritorního posouzení žádosti a nikoli předpokladem aktivní legitimace. Nesprávnou interpretací § 142 správního řádu tak byla porušena jejich ústavně zaručená práva.

[6] Stěžovatelé rovněž obsáhle brojili proti žalobním námitkám. Nejvyšší správní soud zde tuto argumentaci neuvádí, neboť ta nesměruje proti napadenému rozsudku. Stěžovatelé dále dodali, že námitky žalobců jsou bezpředmětné a účelové, resp. že i v případě vady certifikátu by nemohlo být zasaženo do jejich vlastnického práva, a proto vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu nemůže být nezbytné pro uplatnění jakýchkoliv jejich práv. V případě, že by žalobci skutečně v roce 2009 účastníky stavebního řízení byli, byla by tím vypořádána pouze jedna z podmínek pro naplnění hypotézy § 142 odst. 1 správního řádu. Tato skutečnost totiž neosvědčuje nezbytnost vydání deklaratorního rozhodnutí pro uplatnění jejich práv. Soud se rovněž musí zabývat tím, zda v řízení podle § 142 správního řádu žalobci dostatečně tvrdili a osvědčili, jaké hmotněprávní námitky by v potencionálním stavebním řízení uplatnili. Stěžovatelé dále uvedli, že ani jedno z řízení uvedených v bodě 79 usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 25/2012 – 9 nezakládá účastenství žalobců v jakémkoli dalším řízení, a tedy nezakládá žádnou možnost uplatňovat práva způsobem předvídaným v § 142 správního řádu. Rovněž by bylo v rozporu se smyslem § 142 správního řádu, zásadou ekonomie řízení, zásadou legitimního očekávání a právní jistotou, pokud by žalovaný či správní orgán prvního stupně rozhodli, že právo stavby nevzniklo jen proto, že žalobci byli účastníky stavebního řízení a že byli ve zkráceném stavebním řízení opomenuti. Tedy že byli potencionálně zkráceni

na procesním právu být účastníky řízení. Pokud by žalobci byli účastníky řízení o dodatečném povolení stavby a ničeho by nenamítali, řízení by proběhlo, aniž by se cokoliv na faktickém stavu změnilo. Došlo by tedy k formálnímu odstranění vady, bez jakéhokoli vlivu na meritum věci.

[7] Další námitka směřovala do opožděnosti žádosti žalobců. Stěžovatelé odkázali na základní zásady správního práva vyjádřené v § 2 odst. 3 a 4 správního řádu. Uvedli, že nelze připustit, aby institut žádosti podle § 142 správního řádu sloužil jako časově neomezený opravný prostředek. Rovněž poukázali na úpravu přezkumného řízení, která má být obdobou řízení podle § 142 správního řádu, a uvedli, že se má analogicky aplikovat lhůta pro zahájení přezkumného řízení i na řízení podle § 142 správního řádu.

[8] Dále uvedli, že závěry z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 53/2015 - 40, ze kterého krajský soud v napadeném rozsudku vycházel, jsou nesprávné, přičemž toto potvrdil i Ústavní soud v již zmiňovaném usnesení sp. zn. II. ÚS 439/2016. Je tedy nutné zaujmout jiný právní názor, a proto by měl o věci rozhodnout rozšířený senát. Výklad provedený krajským soudem, resp. 2. senátem, je extrémně extenzivní, čímž bylo zasaženo do práva stěžovatelů dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (srov. stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96). Nedokonalost právní úpravy nemůže jít k jejich tíži. Krajský soud se pouze okrajově vypořádal s otázkou, zda by žalobci byli účastníky stavebního řízení. Dále je nutné tuto skutečnost zkoumat ke všem třem certifikátům a ke všem žalobcům odděleně, nikoli učinit pouze jeden obecný závěr pro všechny certifikáty a žalobce.

[9] Žalobci ve svém vyjádření ke kasacním stížnostem uvedli, že stěžovateli citované usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2016, sp. zn. II. ÚS 439/16, nemá precedenční charakter a není pro tuto věc závazné, přičemž odkázali na nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05. Je nutné vycházet z usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 25/2012 - 9, které pro tuto věc naopak závazné je. Dále uvedli, že nemohlo dojít k porušení práv stěžovatelů v důsledku extenzivního výkladu § 142 správního řádu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 53/2015 - 40, pouze přiznal osobám tvrdícím, že by byly účastníky stavebního řízení, aktivní legitimaci k podání návrhu na zahájení řízení podle § 142 správního řádu. Nijak však nepředjímal výsledek tohoto řízení. Zahájením řízení dle citovaného ustanovení nemohou být stěžovatelé dotčeni na právech, neboť samotné zahájení se nikterak nedotýká účinků certifikátu autorizovaného inspektora. Podobně založený princip účastenství lze nalézt i v § 28 odst. 1 správního řádu. Požadavek stěžovatelů, aby žalobci v řízení o žádosti podle § 142 správního řádu prokázali existenci důvodných námitek, je výsledkem extenzivního výkladu tohoto ustanovení. Sami stěžovatelé však proti užití extenzivního výkladu brojí. Dále uvedli, že nevidí důvod, proč by měl soud nyní posuzovat důvodnost námitek, které by žalobci mohli uplatnit v řízení podle stavebního řádu, jelikož tyto by měl posoudit stavební úřad. Soud by tedy neměl předjímat výsledek rozhodnutí stavebního úřadu. Z procesní opatrnosti se nicméně vyjádřili k tvrzení stěžovatelů ohledně jejich případných námitek, přičemž mj. uvedli, že jsou vlastníky pozemků sousedících se stavbou a že dotčení na právech je nutné zkoumat na základě kombinace různých vlivů, což má však primárně provádět stavební úřad, nikoli soud. Celková výměra prodejní plochy překračuje 10.000 m², což je v rozporu s územním rozhodnutím pro danou stavbu. Svoji aktivní legitimaci k podání návrhu na vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu, stejně jako nezbytnost vydání tohoto rozhodnutí tvrdili i prokázali. Měli být účastníky stavebního řízení, a stěžovatel 1) jakožto autorizovaný inspektor tedy měl získat jejich souhlasné vyjádření. Vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu je nezbytné pro zahájení řízení o odstranění stavby. Ohledně lhůty pro podání návrhu podle § 142 správního řádu odkazují na usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 25/2012 - 9, které výslovně konstatuje, že takováto lhůta omezena není.

III. Posouzení kasačních stížností Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud se kasačními stížnostmi zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatelé jsou osobami oprávněnými k jejich podání, neboť byli účastníky řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnosti byly podány včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatelé jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni advokátem. Kasační stížnosti jsou tedy přípustné.

[11] Důvodnost kasačních stížností vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že co do právního posouzení totožnými kasačními stížnostmi týchž stěžovatelů se zdejší soud zabýval nedávno v rozsudku ze dne 11. 5. 2016, č. j. 1 As 66/2016 – 104, ve kterém shledal kasační stížnosti nedůvodnými. V nyní posuzované věci se Nejvyšší správní soud nemá důvod od závěrů citovaného rozsudku odchýlit, proto dále pouze shrnuje stěžejní argumentaci a v podrobnostech odkazuje na jeho úplné znění.

[13] Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, neboť krajský soud se vypořádal se všemi žalobními námitkami i argumentací osob zúčastněných na řízení, jednotlivě je posoudil, přesvědčivě a v dostatečném rozsahu zdůvodnil své závěry a srozumitelně uvedl právní názor, kterým zavázal žalovaného. Skutečnost, že krajský soud obsáhle citoval judikaturu vyšších soudů, nepřezkoumatelnost nezakládá, neboť šlo o judikaturu, která skutkově i právně zcela dopadá na posuzovanou věc (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2007, č. j. 4 Ads 12/2007 - 174), a zejména rekapituloval závěry z judikatury vyplývající, které následně aplikoval. Stěžovatelka 2) zřejmě mylně užila námitku, která byla vznesena v řízení u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 As 53/2015, jelikož v nyní přezkoumávané věci žalobce žádal vydání deklaratorního rozhodnutí v souvislosti s pouze jediným certifikátem, a to tím ze dne 23. 3. 2010, č. j. 711007.

[14] Nejvyšší správní soud se ve výše zmiňovaném rozsudku č. j. 1 As 66/2016 – 104 zabýval otázkou rozporů mezi usnesením zvláštního senátu č. j. Konf 25/2012 – 9 a usnesením Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2016, sp. zn. II. ÚS 439/16, přičemž dospěl k závěru, že pokud by v posuzované věci postupoval způsobem nastíněným v usnesení Ústavního soudu, *de facto* by tím znemožnil ochranu veřejných subjektivních práv žalobců. Tí jednali v souladu se závazným názorem vyjádřeným v usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 25/2012 – 9, a tedy namísto správní žaloby proti certifikátu autorizovaného inspektora podali žádost dle § 142 správního řádu. V současné době lhůta pro podání správní žaloby již dávno uplynula a jiný další prostředek obrany podle předchozí judikatury český právní řád neposkytuje. Při věcném posouzení věci tedy Nejvyšší správní soud následoval závazný právní názor vyjádřený v usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 25/2012 – 9, že „*[v]šechny další osoby [...], které by mohly být dotčeny vznikem práva stavby na základě oznámení doprovázeného certifikátem, mohou využít postupu podle § 142 správního řádu.*“

[15] Podstatou sporu před Nejvyšším správním soudem je výklad § 142 odst. 1 správního řádu, který stanoví, že „*[s]právní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné k uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.*“

[16] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne prokázání nezbytnosti podání žádosti o vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu automaticky již z toho, že pro dotčené osoby jde o jediný způsob obrany proti zásahům do jejich práv (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2012, č. j. 9 As 147/2012 – 66). Tvrdí-li tedy žadatel, že je osobou, jež byla ve zkráceném stavebním řízení podle § 117 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, opomenuta jako ten, kdo má právo uplatnit námitky proti provádění stavby, považuje se pro účely vydání deklaratorního rozhodnutí dle § 142 správního řádu podmínka prokázání, že je takové rozhodnutí nezbytné pro uplatnění jejich práv, za splněnou. Žádost osoby tvrdící, že byla při přípravě certifikátu autorizovaného inspektora opomenuta, musí být meritorně posouzena. V rámci tohoto řízení pak proběhne prověření naplnění kritérií pro účastenství ve stavebním řízení, resp. obsahově obdobnou participací na přípravě certifikátu (srov. již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 53/2015 - 40). Pro vpuštění žalobce do řízení podle § 142 správního řádu tedy není třeba žádného navazujícího řízení, ostatně taková podmínka neplyne ani z textu zákona. Je však pravděpodobné, že deklaratorní rozhodnutí může být následně použito jako podklad pro další řízení, a to např. řízení o odstranění stavby, tak i pro řízení o náhradě majetkové škody či nemajetkové újmy v civilním soudnictví. Vzhledem k výše uvedenému není rovněž důvodná námitka stěžovatelky 2), že se krajský soud nezabýval účastenstvím každého žalobce zvláště, neboť to musí přezkoumat stavební úřad v rámci meritorního posouzení žádosti.

[17] Ustanovení § 117 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (a rovněž k datu vydání certifikátů) týkající se zkráceného stavebního řízení jednoznačně počítá s participací osob, jež by byly účastníky stavebního řízení, i na jeho zkrácené formě. Okruh osob oprávněných vyjádřit se k záměru a uplatnit námitky proti stavbě je tedy totožný s osobami, jež by se účastnily „klasického“ stavebního řízení (k tomu viz odkaz na § 109 stavebního zákona v předmětném ustanovení). Obecně je správními soudy setrvale judikováno, že na existenci účastenství ve správním řízení je třeba nazírat materiálně, tj. nezáleží na tom, zda s osobou bylo, či nebylo jednáno, ale rozhodné je, zda jí podle zákona toto postavení svědčí, tj. zda může být rozhodnutím přímo dotčena na svých právech nebo povinnostech (shodně i doktrína – srov. např. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 111-113).

[18] Podmínkou účastenství ve stavebním řízení přitom není, aby bylo vyhověno věcným námitkám. Teprve v rámci věcného posouzení mají stavební úřady zkoumat realitu zásahu do práv účastníka. Účastenství ob stojí samo o sobě, bez toho, aby následně muselo vést k rozhodnutí pro účastníka příznivému. S postavením účastníka řízení jsou totiž spojena významná procesní práva, především právo nahlížet do spisu, vyjadřovat se k věci, činit důkazní návrhy, být přítomen ústnímu jednání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 – 68, publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS). Proto nelze přitakat ani dílčí námitce stěžovatelů, že by bylo absurdní nechat proběhnout řízení o dodatečném povolení stavby, nyní již za účasti žalobců, kteří by však neuplatnili žádné námitky, případně jen takové, které s ohledem na jejich povahu ve stavebním řízení uplatňovat nemohou. Každý účastník řízení má právem vymezenou možnost volby, zda a v jaké míře bude svá oprávnění v konkrétním řízení uplatňovat, a správní orgány jsou povinny mu k tomu dát příležitost. Nejvyšší správní soud připomíná, že žalobci nemuseli již v žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí vyjádřit, jaké konkrétní námitky hodlají v případném navazujícím řízení vznášet, natož zdůvodnit jejich právní relevanci ve vztahu ke stavbě, aby jejich žádost mohla být meritorně posouzena. Konkrétní tvrzení, z nichž je možno usoudit na to, zda byli žalobci osobami majícími právo vznášet ve zkráceném řízení námitky vůči stavbě, měla být spolu s dodanými podklady hodnocena až v rámci vážení důvodnosti podané žádosti, k níž však

pokračování

správní orgány nedospěly, neboť ustaly na konstatování absence prokázání splnění vstupní podmínky. Při neexistenci koncentrační zásady v tomto typu řízení by i při zjištění nedostatku relevantních tvrzení či důkazů o nich přímo v žádosti nebylo možno bez dalšího podložit závěr o neúspěšnosti žádosti neunesením břemen tvrzení a důkazního, jak se domnívali stěžovatelé (nešlo totiž o prokázání aktivní legitimace k žádosti, ale o věc samu).

[19] Nejvyšší správní soud shrnuje, že v řízení dle § 142 správního řádu zahájeném k žádosti žalobců je stavební úřad povinen posoudit: 1. zda žalobci byli účastníky řízení v materiálním smyslu a 2. zda s nimi jako s účastníky bylo ve zkráceném řízení jednáno (konkrétně zda je autorizovaný inspektor o záměru vyrozuměl, poskytl jim možnost vyjádřit se či uplatnit námítky a naložil s nimi v souladu s § 117 stavebního zákona v tehdy účinném znění). Odpověď na tyto dvě otázky jej pak přivede k jednoznačnému rozhodnutí, jímž vysloví, buď že právo provést stavbu na základě zmíněného certifikátu nevzniklo, nebo v opačném případě žádost zamítne. Ostatně i zvláštní senát ve svém již několikrát zmiňovaném usnesení v odstavci [78] uvedl, že v případě, „*že stavební úřad během řízení dle § 142 správního řádu shledá, že certifikát byl vydán bez splnění zákonných předpokladů, zejména (...) bez souhlasných vyjádření všech osob, které by byly účastníky stavebního řízení, nerypořádal řádně námítky potenciálních účastníků stavebního řízení (...), vydá stavební úřad deklaratorní rozhodnutí o tom, že stavebníkovi právo provést stavbu nevzniklo.*“ Pro případ neúspěchu žadatele se zamítavý výrok jeví být vhodnějším než poněkud zavádějící deklarace, že stavebníkovi právo provést stavbu vzniklo, neboť nelze vyloučit teoretickou možnost, že se jiný opomenutý účastník v budoucnu dovolá svých práv.

[20] Vzhledem k tomu, že podle dosavadních výsledků řízení je skutečnost, že se žalobci ve zkráceném řízení stěžovatel 1) nejednal jako s účastníky, nesporná (připouští to jak stěžovatelé, tak i žalovaní), zbývá stavebnímu úřadu posoudit toliko to, zda jim v rozhodné době náleželo postavení účastníků stavebního řízení. Negativní odpověď na tuto otázku by pochopitelně obnášela zdůvodnění, v čem se situace změnila oproti bezprostředně předcházejícímu „klasickému“ stavebnímu řízení, kde za účastníky řízení považováni byli.

[21] Výrok stavebního úřadu, že na podkladu konkrétního oznámeného certifikátu právo stavby nevzniklo, by znamenal, že stavba byla realizována bez stavebního povolení, což je standardně řešitelné postupem dle stavebního zákona (řízení o odstranění stavby, popřípadě o jejím dodatečném povolení). V rámci navazujících řízení je pak prostor pro posouzení důvodnosti věcných námitek všech osob, jež využijí příležitosti svá práva realizovat.

[22] Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit ani námitce, že žádost žalobců byla podána opožděně, neboť zákon jednak žádnou lhůtu pro její podání nestanoví, a nadto by to v tomto konkrétním případě bylo jistě v rozporu s obecným pojetím spravedlnosti a se zásadou předvídatelnosti soudních rozhodnutí. Dopady takového postupu by se mohly projevit až v rovině ústavní (v konečném důsledku by mohlo jít o odeprání přístupu k soudu, tj. porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Žalobci zcela prokazatelně, jak je doloženo ve správním spisu a v dostupných rozhodnutích správních soudů, střežili svá práva a důsledně využívali veškeré procesní instrumenty k jejich hájení, avšak tvořící se judikatura až do doby rozhodnutí zvláštního senátu ke konkrétnímu výsledku nevedla. Proto jim nelze přičítat k tíži časový odstup od vydání certifikátu autorizovaným inspektorem, a uměle dovozovat analogickou aplikaci lhůty pro přezkumné řízení, jestliže žádost uplatnili bezodkladně poté, co zvláštní senát svůj právní názor zveřejnil. V neposlední řadě neomezenost lhůty pro podání žádosti výslovně uvedl i zvláštní senát ve svém usnesení č. j. Konf 25/2012 – 9 v bodě [76].

[23] Nejvyšší správní soud shrnuje, že neshledal kasační námitky stěžovatelů důvodnými, přičemž se ztotožnil se závěry krajského soudu, resp. s právním názorem vyjádřeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 53/2015 - 40. Druhý senát nesdílí názor stěžovatelů, že by měl posuzovanou věc předložit rozšířenému senátu, neboť neshledal rozpor v judikatuře správních soudů a ani důvody pro změnu stávajícího právního názoru na tuto problematiku.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Lze tedy uzavřít, že správní orgány pochybily, pokud vázaly právo žalobců na meritorní posouzení jejich žádosti na konkretizaci námitek vůči stavbě v míře, jakou zákon nestanoví, a částečně též smísily podmínky přípustnosti žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí s chybným posouzením meritorních prvků jádra věci, když bez zvážení rozhodných skutečností konstatovaly, že žalobci účastníky stavebního řízení být nemohou. Tento svůj závěr opřely o nelogické odůvodnění, že tomu brání již dokončený povolovací proces, který šel jinou cestou než běžným stavebním řízením, kde by byl prostor pro eventuální uplatnění námitek. Krajský soud takový postup správních orgánů správně označil za nepřijatelný a důvodně rozhodl o zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.). Opodstatněnost tvrzení o porušení zákona při přípravě certifikátu Nejvyšší správní soud nezkoumal, neboť to je primárně úkolem správních orgánů.

[25] O nákladech řízení o kasačních stížnostech rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci úspěch, proti neúspěšnému účastníkovi právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení.

[26] Stěžovatelé, kteří v řízení o kasačních stížnostech úspěch neměli, nemají právo na náhradu nákladů řízení a žalovaný netvrdil, že by mu nad rámec jeho běžné činnosti jakékoli náklady vznikly.

[27] Pokud jde o úspěšné žalobce, těm náleží náhrada nákladů řízení o kasačních stížnostech spočívající v jednom úkonu právní služby – vyjádření ke kasačním stížnostem [§ 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]. Vzhledem k tomu, že žalobci jsou zastoupeni jedním zástupcem a zástupcem provedený úkon byl pro všechny žalobce společný, náleží advokátovi za každou takto zastoupenou osobu mimosmluvní odměna snížená o 20 % (§ 12 odst. 4 advokátního tarifu). Odměna advokáta tak činí 12 400 Kč (5 x 2480). Náklady řízení dále tvoří paušální částka náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobců podal pouze jedno vyjádření ke kasační stížnosti za všechny žalobce, přiznal mu soud paušální částku náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč. Celkem tak náklady řízení za právní služby činí 12 700 Kč. Protože zástupce žalobců je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho odměna o částku 2667 Kč odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatelé podali každý odlišnou kasační stížnost a v řízení každý hájil své vlastní zájmy. Proto jsou stěžovatelé povinni zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech částku 15 367 Kč rovným dílem do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce.

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

pokračování

2 As 52/2016 – 88

V Brně dne 8. června 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu