



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **MUDr. F. P.**, zastoupeného Mgr. Marianem Jeřábkem, advokátem se sídlem Jakubské náměstí 4, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3/5, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ing. arch. M. T.**, zastoupeného JUDr. Pavlem Čapčuchem, advokátem se sídlem Orlí 492/18, Brno, **II) Heršpická - správa nemovitostí, spol. s r.o.**, se sídlem Strážní 852/7, Brno, zastoupené JUDr. Ivanou Dreslerovou, advokátkou se sídlem Ponávka 185/2, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 5. 2014, čj. JMK 33643/2014, v řízení o kasačních stížnostech osob zúčastněných na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 2. 2016, čj. 30 A 51/2014 - 62,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnosti **se zamítají.**
- II.** Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasačních stížnostech **nepřiznává.**
- IV.** Osoby zúčastněné na řízení **jsou povinny** nahradit žalobci náklady řízení o kasačních stížnostech ve výši 4.114 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Mariana Jeřábka, advokáta se sídlem Jakubské náměstí 4, Brno.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce a Mgr. V. P. se domáhali vydání deklaratorního rozhodnutí ve smyslu § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, které by konstatovalo, že osobě zúčastněné na řízení b) nevzniklo právo stavby nazvané „Brno – Ivanovice, Obchodní centrum-Hobby Market“ (dále jen „stavba“) na základě certifikátu autorizovaného inspektora - osoby zúčastněné na řízení a) ze dne 23. 3. 2010, čj. 711007 (dále jen „certifikát“). Osoba zúčastněná na řízení b) jakožto stavebník oznámila certifikát Úřadu městské části Brno - Ivanovice (dále jen „stavební úřad“) dne 3. 5. 2010, který jej následně zaevidoval pod čj. MCBIVA 595/10. Dne 3. 2. 2014 Magistrát města

Brna zamítl žádost o vydání rozhodnutí podle § 142 spr. ř., a to rozhodnutím ze dne 3. 2. 2014, čj. MMB/0033034/2014. Odvolání proti tomuto rozhodnutí pak následně žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 14. 5. 2014, čj. JMK 33643/2014.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného žalobce podal správní žalobu. Krajský soud v Brně v záhlaví označeným rozsudkem vyhověl žalobě, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Soud uvedl, že při meritorním posouzení dané věci vycházel primárně z usnesení zvláštního senátu ze dne 6. 9. 2012, čj. Konf 25/2012 - 9, dle kterého je jedinou obranou proti certifikátu autorizovaného inspektora postup podle § 142 spr. ř., přičemž podáním žádosti o vydání rozhodnutí podle tohoto ustanovení (společně s tvrzením o zkrácení na právech dotčené osoby) je automaticky prokázána nezbytnost vydání rozhodnutí podle tohoto ustanovení k uplatnění práv dotčených osob. Pro „vpuštění“ žalobce do řízení podle § 142 spr. ř. není třeba žádného navazujícího řízení. Zároveň zavázal správní orgán, aby zkoumal, zda žalobci v rozhodné době náleželo postavení účastníka stavebního řízení, přičemž je nesporné, že se žalobcem jako s účastníkem zkráceného stavebního řízení jednáno nebylo. Závěrem dodal, že zákon nestanoví žádnou propadnou lhůtu k podání návrhu na zahájení řízení podle § 142 spr. ř.

II. Obsah kasačních stížností a vyjádření žalobce

[3] Proti napadenému rozsudku podaly osoby zúčastněné na řízení a) a b) [dále jen „stěžovatel a) a stěžovatel b)“] 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 „s. ř. s.“)]. Vzhledem k obsáhlosti podání stěžovatelů, přikročil Nejvyšší správní soud pouze ke stručné rekapitulaci jejich hlavních kasačních námitek. Vycházel při tom z principu, že strany znají spor, a není tedy nezbytné v narační části rozsudku uvádět veškerou argumentaci stěžovatelů. To však neznamená, že by kasační soud nepřihlédl ke každé námitce.

II. A Kasační stížnosti stěžovatelů a) a b)

[4] Jelikož kasační stížnosti jsou obsahově obdobné, shrnuje Nejvyšší správní soud kasační námítky obou stěžovatelů společně. Stěžovatelé namítli nezákonnost rozsudku pro nesprávné posouzení právní otázky. Nesouhlasili se závěrem krajského soudu ani se závěrem Nejvyššího správního soudu vyplývajícím z rozsudku ze dne 25. 11. 2015, čj. 2 As 53/2015 - 40, ze kterého napadený rozsudek vychází. Zásadní nedostatek ve správnosti právního posouzení věci krajským soudem spatřují v řešení otázky obecné aktivní legitimace žadatele o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 spr. ř. Výklad tohoto ustanovení, který krajský soud provedl, považují za nesprávný, nepřipustně extenzivní a v rozporu se základními pravidly interpretace práva. Z jazykového výkladu tohoto ustanovení je zřejmé, že podmínkou vzniku aktivní legitimace žadatele je nezbytnost vydání deklaratorního rozhodnutí pro uplatnění práv žadatele, a současně to, že žadatel nese ohledně otázky jeho legitimace břemeno tvrzení i důkazní břemeno. Interpretace krajského soudu je však zcela protichůdná, přičemž napadený rozsudek postrádá důvody, proč krajský soud překročil doslovné znění § 142 spr. ř., 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 podle § 80 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, což je obdobou řízení podle § 142 spr. ř. 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 potřebná. 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. Jelikož účinnost správního řádu předchází účinnosti stavebního zákona, tak lze konstatovat, že zákonodárce při konstrukci § 142 spr. ř. nezamýšlel

jeho použití jakožto obecného opravného prostředku proti jakémukoliv správnímu rozhodnutí nebo jinému správnímu aktu.

[5] Dále uvedli, že právní názor prezentovaný v usnesení zvláštního senátu je jedinečný, který však doposud nebyl podroben soudnímu přezkumu. V této souvislosti pak poukázali na nedávné usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2016, sp. zn. II. ÚS 439/2016, ze kterého vyplývá, že se konfliktní senát může mýlit. O možnosti obrany proti certifikátu autorizovaného inspektora prostřednictvím postupu podle § 142 spr. ř. se konfliktní senát zmiňuje pouze jako obiter dictum. Závaznost usnesení konfliktního senátu ve smyslu § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, je toliko pouze ve výroku, nikoli v odůvodnění. Stěžovatelé dále nesouhlasí s již citovaným rozsudkem kasačního soudu čj. 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 spr. ř. tak byla porušena stěžovatelova základní práva.

[6] Stěžovatelé dále obsáhle polemizují s žalobními námitkami žalobce. Nejvyšší správní soud zde tuto argumentaci neuvádí, neboť ta nesměřuje proti napadenému rozsudku. Stěžovatelé dále dodali, že námitky žalobce jsou bezpředmětné a účelové, resp. že i v případě vady certifikátu by nemohlo být zasazeno do vlastnického práva žalobce, a proto vydání rozhodnutí podle § 142 spr. ř. nemůže být nezbytné pro uplatnění jakýchkoliv jeho práv. V případě, že by byl žalobce skutečně v roce 2009 účastníkem stavebního řízení, byla by tím vypořádána pouze jedna z podmínek pro naplnění hypotézy § 142 odst. 1 spr. ř. Tato skutečnost totiž neosvědčuje nezbytnost vydání deklaratorního rozhodnutí pro uplatnění žalobcových práv. Soud se rovněž musí zabývat tím, zda v řízení podle § 142 spr. ř. žalobce dostatečně tvrdil a osvědčil, jaké hmotněprávní námitky by v potencionálním stavebním řízení uplatnil. Stěžovatelé dále uvedli, že ani jedno z řízení uvedených v bodě 79 usnesení konfliktního senátu nezakládá účastenství žalobce v jakémkoli dalším řízení, a tedy nezakládá žádnou možnost uplatňovat práva způsobem předvídaným v § 142 spr. ř. Rovněž by bylo v rozporu se smyslem § 142 spr. ř., 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 by byl žalobce potencionálním účastníkem stavebního řízení a že by byl ve zkráceném stavebním řízení opomenut. Tedy, že byl potencionálně zkrácen na procesním právu být účastníkem řízení. V případě, že by byl žalobce účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby a ničeho by nenamítal, řízení by proběhlo, aniž by se cokoliv na faktickém stavu změnilo. Došlo by tedy k formálnímu odstranění vady, aniž by se materiálně cokoliv změnilo.

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

[8] Dále stěžovatelé namítli, že v dané věci nebylo možné vést řízení podle § 142 spr. ř. z důvodu existence překážky věci zahájené. Žalobce totiž před podáním žádosti, která je předmětem tohoto řízení, podal dne 20. 11. 2013 společně s dalšími žadateli jinou žádost, která je obsahově totožná. Řízení o žádosti tedy mělo být dle § 66 odst. 1 písm. g) spr. ř. zastaveno.

[9] Dále uvedli, že závěry z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2015, čj. 2 As 53/2015 - 40, ze kterého krajský soud v napadeném rozsudku vycházel, jsou nesprávné, přičemž toto potvrdil i Ústavní soud v uvedeném usnesení. Je nutné zaujmout jiný právní názor, než-li zaujal 2. senát kasačního soudu, a proto by měl o věci rozhodnout rozšířený senát. Výklad provedený krajským soudem, resp. 2. senátem je extrémně extenzivní, čímž bylo zasazeno

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 pak nemůže jít k jejich tíži. Krajský soud se pouze okrajově vypořádal s otázkou, zda by byl žalobce účastníkem stavebního řízení. Dále je nutné tuto skutečnost zkoumat ke všem třem certifikátům odděleně, nikoli učinit pouze jeden obecný závěr pro všechny tři certifikáty. Žalobce by však účastníkem těchto stavebních řízení nebyl. Rovněž namítl opožděnost podání žádosti a poukázal na analogické použití právní úpravy pro přezkumné řízení.

II. B Vyjádření žalobce

[10] Žalobce se vyjádřil ke kasačním stížnostem přípisem ze dne 15. 4. 2016, resp. jeho doplněním ze dne 18. 4. 2016, a to tak, 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 odkázal na náleží Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05. Proto je nutné vycházet z usnesení konfliktního senátu čj. Konf 25/2012 - 9, které je naopak pro tuto věc závazné. Dále uvedl, že nemohlo dojít k porušení práv stěžovatelů v důsledku extenzivního výkladu § 142 spr. ř. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 11. 2015, čj. 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 spr. ř. Nijak však nepředjímal výsledek tohoto řízení. Proto zahájením řízení podle § 142 spr. ř. nemohou být stěžovatelé dotčeni na právech, neboť samotné zahájení se nikterak nedotýká účinků samotného certifikátu autorizovaného inspektora. Podobně založený princip účastenství lze nalézt i v § 28 odst. 1 spr. ř. Požadavek stěžovatelů, aby žalobce v řízení o žádosti podle § 142 spr. ř. prokázal existenci důvodných námitek, je výsledkem extenzivního výkladu tohoto ustanovení. Sami stěžovatelé však proti užití extenzivního výkladu brojí. Dále uvedl, že nevidí důvod, proč by měl soud nyní posuzovat důvodnost námitek, které by mohl žalobce uplatnit v řízení podle stavebního řádu, jelikož tyto by měl posoudit stavební úřad. Soud by tedy neměl předjímat a ani nepředjímat výsledek rozhodnutí stavebního úřadu. Z procesní opatrnosti se dále vyjádřil k tvrzení stěžovatelů ohledně jeho případných námitek, přičemž mj. uvedl, že je vlastníkem pozemku sousedícího 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 spr. ř., stejně jako nezbytnost vydání tohoto rozhodnutí tvrdil i prokázal. Byl by účastníkem stavebního řízení a stěžovatel a) jakožto autorizovaný inspektor tedy měl získat jeho souhlasné vyjádření. Vydání rozhodnutí podle § 142 spr. ř. je nezbytné pro zahájení řízení o odstranění stavby, resp. je nutné pro efektivní obranu v rámci řízení vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 4 pod sp. zn. 28 C 70/2011. Ohledně omezení lhůty pro podání návrhu podle § 142 spr. ř. odkazuje na usnesení konfliktního senátu, které výslovně konstatuje, že takováto lhůta není omezena.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasačních stížností a konstatoval, že byly podány včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobami oprávněnými (§ 102 s. ř. s.) a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnosti jsou tedy přípustné.

[12] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasačních stížností. Zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že kasační stížnosti nejsou důvodné.

III. A Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[13] Z kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel b) nesouhlasí s rozsudkem krajského soudu mj. z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v jeho nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů. Nepřezkoumatelnost rozsudku spatřuje ve skutečnosti, že krajský soud obsáhle cituje usnesení zvláštního senátu ze dne 6. 9. 2012, čj. Konf 25/2012 - 9, judikaturu Nejvyššího správního soudu a zákonná ustanovení, aniž by však uvedl vlastní úsudky vyplývající z ocitovaných pramenů.

[14] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „[...] nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“ K tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů se v obecné rovině Nejvyšší správní soud mnohokrát vyjádřil (viz např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, čj. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 29/2007 - 64). Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud například není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě, proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se jedná rovněž i v případě, kdy soud opomněl vypořádat některou z uplatněných námitek, nebo pokud odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje pasáže citované z jiného rozhodnutí, které se však týkalo skutkově i právně odlišné věci, aniž by soud rozvedl způsob aplikace závěrů vyslovených v takovém rozhodnutí na posuzovaný případ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2012, čj. 8 Afs 60/2012 - 27). Nepřezkoumatelností spočívající v nesrozumitelnosti se rovněž mnohokrát zabýval kasační soud (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003 - 130, nebo ze dne 25. 4. 2013, čj. 6 Ads 17/2013 - 25), přičemž se jí míní zejména absence zákonných náležitostí rozhodnutí, resp. situace, kdy z rozhodnutí soudu není seznatelné, jakým právním názorem zavázal správní orgán v případě zrušení jeho rozhodnutí (srov. POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 989).

[15] 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, srozumitelně uvedl právní názor, kterým zavázal žalovaného, a jeho rozsudek je tedy plně přezkoumatelný. K námitce, že krajský soud pouze citoval judikaturu, aniž by uvedl vlastní úvahu nad danou věcí, Nejvyšší správní soud konstatuje, že není důvodná. Je tomu tak proto, že krajský soud citoval judikaturu, která skutkově i právně zcela dopadá na posuzovanou věc (srov. např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 10. 2007, čj. 4 Ads 12/2007 - 174) a zejména rekapituloval závěry z judikatury vyplývající, které následně aplikoval na posuzovanou věc (např. bod 17, 18, 34 či poslední bod na str. 11). Rovněž námitka, že soud posuzoval potenciální účastenství žalobce dohromady a nikoli u každého ze tří certifikátů zvlášť, není důvodná. Stěžovatel b) zde zřejmě mylně užívá námitku, která byla toliko vznesena v řízení u zdejšího soudu pod čj. 2 As 53/2015 - 40, jelikož v nyní posuzované věci žalobce žádal vydání deklaratorního rozhodnutí v souvislosti s pouze jediným certifikátem, a to tím ze dne 23. 3. 2010, čj. 711007.

III. B (Ne)závažnost judikatury Ústavního soudu a konfliktního senátu

[16] Dříve, než Nejvyšší správní soud přistoupí k samotnému hodnocení posuzované věci, musí se nejprve vypořádat s určitou rozporností usnesení konfliktního senátu a odmítavého

usnesení Ústavního soudu, a postavit tak najisto, které z uvedených rozhodnutí je pro kasační soud využitelné.

[17] Kasační soud považuje za vhodné nejprve uvést judikatorní vývoj v otázce možných prostředků ochrany proti certifikátu autorizovaného inspektora vydaného podle § 117 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012.

[18] Správní soudy zpočátku žaloby proti certifikátu autorizovaného inspektora odmítaly s odůvodněním, že se nejedná o rozhodnutí správního orgánu (např. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2010, čj. 5 A 42/2010 - 43).

[19] Nejvyšší správní soud však následně dospěl k odchýlnému závěru. V rozsudku ze dne 4. 8. 2010, čj. 9 As 63/2010 - 111, vyslovil, že „*postup [autorizovaného inspektora] ve zkráceném stavebním řízení lze označit za veřejnoprávní a výsledkem jeho činnosti je, za podmínky oznámení certifikátu stavebnímu úřadu dle § 117 odst. 1 stavebního zákona, akt, který je způsobilý zasáhnout veřejná subjektivní práva a povinnosti*“. K obdobným závěrům došel kasační soud i v dalších rozhodnutích (např. rozsudky čj. 1 As 72/2010 - 110, 9 As 99/2010 - 71 a 7 As 34/2011 - 53). Rovněž Ústavní soud, byť odmítavými usneseními, aproboval zmíněná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (např. v usneseních ze dne 2. 4. 2012, sp. zn. I. ÚS 557/12, ze dne 12. 3. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3468/11, nebo ze dne 24. 2. 2016, sp. zn. II. ÚS 439/16. Sporné však zůstalo, zda je nutné před podáním správní žaloby proti certifikátu vyčerpat řádný opravný prostředek, resp. je-li tu nějaký.

[20] Krajský soud v Brně v rozhodnutí ze dne 21. 6. 2010, čj. 30 Ca 152/2009 - 218, žalobu proti certifikátu věcně projednal. Závěr, že odvolání proti certifikátu autorizovaného inspektora není přípustné, lze nalézt též v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, čj. 2 As 37/2011 - 81, ze dne 30. 5. 2011, čj. 2 As 36/2011 - 81, ze dne 28. 7. 2011, čj. 7 As 86/2011 - 102 a ze dne 24. 8. 2011, čj. 1 As 92/2011 - 182.

[21] Naopak Krajský soud v Ostravě rozhodnutím ze dne 8. 12. 2010, čj. 22 A 183/2010 - 27, nebo Městský soud v Praze usnesením ze dne 22. 2. 2011, čj. 10 A 227/2010 - 116, žalobu proti certifikátu odmítly pro nevyčerpání řádných opravných prostředků.

[22] Tuto názorovou pluralitu v rozhodovací praxi správních soudů následně sjednotil zvláštní senát, který usnesením ze dne 6. 9. 2012, čj. Konf 25/2012 - 9, konstatoval, že „*[...] autorizovaný inspektor není správním orgánem a jím vydaný certifikát není rozhodnutím správního orgánu (§ 67 spr. ř., § 65 s. ř. s.), ale plněním ze soukromoprávní smlouvy*“. K možnostem obrany proti certifikátu autorizovaného inspektora (po vyloučení možnosti podat odvolání či správní žalobu) konfliktní senát uvedl, že „*[v]šechny další osoby (ve věcech dosud projednávaných šlo zpravidla o opomenuté sousedy coby osoby, které by byly účastníky, kdyby se vedlo stavební řízení), které by mohly být dotčeny vznikem práva stavby na základě oznámení doprovázeného certifikátem, mohou využít postupu podle § 142 spr. ř.*“.

[23] Ústavní soud však v nedávném (odmítavém) usnesení ze dne 24. 2. 2016, sp. zn. II. ÚS 439/16, uvedl, že „*[o]d shora uvedené argumentace a své dřívější judikatury nemá ovšem Ústavní soud důvod se odchýlit ani v nyní projednávané věci. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani usnesení zvláštního senátu ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012 - 9 (vydané až po citovaných usneseních Ústavního soudu) [...] Tímto usnesením zvláštního senátu Ústavní soud v prvé řadě není vázán [...] Ke změně svého ustáleného přístupu by ovšem Ústavní soud mohl přikročit - hypoteticky - i tehdy, pokud by na něj citované usnesení zvláštního senátu zapůsobilo silou přesvědčivosti své argumentace. Ani taková situace však nenastala. Ústavní soud jednak i nadále neshledává žádný rozumný důvod, pro který by se měl odchýlit od svých předchozích usnesení (viz shora), jimiž fakticky akceptoval dřívější judikaturu Nejvyššího správního soudu předcházející vydání citovaného usnesení zvláštního senátu, založenou na tom, že autorizovaný inspektor při vydávání certifikátu vystupuje jako správní úřad sui generis [...] Současně Ústavní soud nemohl ani přehlédnout, že samotné usnesení zvláštního senátu ostatně trpí jistou vnitřní nekonzistencí. Například v jeho odst. 78 zvláštní*

senát rozzebírá možnosti obrany proti certifikátu a v této souvislosti uvádí, že "v případě, že stavební úřad během řízení dle § 142 spr. ř. shledá, že certifikát byl vydán bez splnění zákonných předpokladů, zejména neoprávněnou osobou, na základě nezákonného postupu, v rozporu s územně plánovací dokumentací, bez souhlasných závazných stanovisek všech dotčených orgánů nebo bez souhlasných vyjádření všech osob, které by byly účastníky stavebního řízení, nvyvořádal řádné námitky potenciálních účastníků stavebního řízení, resp. nepředložil nvyvořádané rozpory stavebnímu úřadu atd., vydá stavební úřad deklaratorní rozhodnutí o tom, že stavebníkovi právo provést stavbu nevzniklo." Již letný pohled na kritéria pro vydání negativního deklaratorního rozhodnutí (nezákonný postup, nvyvořádání námitek apod.) totiž problematizuje předcházející závěr zvláštního senátu, že certifikát je prostým plněním ze soukromoprávní smlouvy poskytováním toliko soukromou osobou."

[24] V nyní posuzované věci tak Nejvyšší správní soud musel nejprve vyřešit otázku, který z uvedených závěrů (konfliktního senátu či Ústavního soudu) bude představovat závazný právní názor, ze kterého bude následně kasační soud při meritorním rozhodování vycházet. V případě, že by se kasační soud přiklonil k názoru Ústavního soudu, znamenalo by to, že by došlo k judikatornímu posunu oproti závěrům z usnesení konfliktního senátu, které je pro nyní rozhodující senát závazné ve smyslu § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Toto ustanovení stanoví, že "[p]ravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž tento spor vznikl, jakož i pro všechny orgány moci výkoné, orgány územního samosprávného celku, jakož i fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, a soudy." Naopak odmítavá usnesení Ústavního soudu nejsou závazná erga omnes (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06). To však neznamená, že by neměly obecné soudy přihlížet k závěrům vysloveným i v odmítavých usneseních Ústavního soudu.

[25] Možnostem, kdy lze rozhodnout odlišně od ustálené judikatury, se mnohokrát věnoval i Ústavní soud. Např. v nálezu ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05, uvedl, že „[...] v obecné rovině ve vztahu ke závaznosti soudní judikatury by měl být již jednou učiněný výklad, nedojde-li ke následnému shledání dostatečných relevantních důvodů podložených racionálními a přesvědčivějšími argumenty, ve svém souhrnu více konformnějšími s právním řádem jako významovým celkem a svědčícími tak pro změnu judikatury, východiskem pro rozhodování následujících případů stejného druhu, a to z pohledu principů právní jistoty, předvídatelnosti práva, ochrany oprávněné důvěry v právo (oprávněného legitimního očekávání) a principu formální spravedlnosti (rovnosti) - srov. nález ve věci sp. zn. III. ÚS 252/04; Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 36, nález č. 16 [...] Přehodnocení interpretace pak představuje zásah do právní jistoty a rovnosti všech subjektů, které legitimně očekávají, že také v jejich případě bude zákon vykládán stejně. Jak uvedeno shora, zásah do těchto principů je ospravedlnitelný pouze za určitých podmínek, z nichž jednou je i požadavek účasti širšího okruhu soudců na přehodnocení dosavadních závěrů. Z hlediska těchto principů není rozhodující okamžik vydání relevantních rozhodnutí, jejichž právní závěry jsou přehodnocovány, nebo typ řízení (řízení o stížnosti pro porušení zákona, řízení o dovolání), v němž byla rozhodnutí vydána. Podstatné je právě a pouze to, zda měněný právní názor, který sám již byl přijat v podmínkách právního státu, tvořil ustálenou a veřejně publikovanou judikaturu, která v materiálním smyslu dotvářela zákonnou normu.“

[26] Rovněž Nejvyšší správní soud se k problematice judikatorního obratu několikrát vyjádřil. V rozsudku ze dne 30. 1. 2009, čj. 2 As 41/2008 - 77, uvedl, že „[...] názor rozšířeného senátu o samostatné přezkoumatelnosti závazných stanovisek (vydaných za účinnosti starého správního řádu) nemůže mít vliv na přijatelnost námitek stěžovatelky v dané věci, neboť byl vysloven až poté, co bylo předmětné správní řízení pravomocně skončeno, o žalobě proti němu směřující rozhodnuto, a poté, co byla u zdejšího soudu podána kasační stížnost. Nelze tedy argumentaci stěžovatelky en bloc odmítnout s tím, že měla být uplatněna v samostatném řízení o žalobě proti závaznému stanovisku; opačný postup by ji ostatně fakticky zbavil možnosti domáhat se soudní ochrany, neboť lhůta ke podání žaloby proti předmětnému souhlasu (bude-li shledán jeho charakter závazného stanoviska – viz dále) již bezpochyby vypršela.“

[27] Také odborná literatura se v případě judikatorního posunu staví spíše k výkladu a aplikaci práva ve prospěch přístupu k soudu. Kupříkladu z článku doc. Kühna (viz Zdeněk Kühn: *Prospektivní a retrospektivní působení judikatorních změn*, [Právní rozhledy 6/2011, s. 191]) k této problematice uvedl, že „[...] judikatorní posun nemůže připravit žalobce o jeho přístup k soudu“, přičemž však „[...] nemá být důvěra v předchozí právo v materiálním smyslu (zákon interpretovaný překonanou judikaturou) zklamána [...]“. Dále konstatoval, že „NSS tedy ve své judikatuře kombinuje klasickou incidentní retrospektivitu s čistou prospektivitou. Standardem je tradiční incidentní retrospektivita (plná aplikace nového právního názoru na probíhající řízení) za podmínek stanovených v části VIII usnesení RS NSS č. j. 8 As 47/2005 - 86. To ovšem za podmínky, že aplikace nového názoru nepoškodí osobu usilující chránit svá veřejná subjektivní práva. Pokud by však takovýto názor měl dopadnout negativně na účastníka řízení, který jednal před vynesením nového právního názoru v důvěře ve starou judikaturu, NSS nový právní názor neaplikuje (čistá prospektivita)“.

[28] Za obdobu této problematiky je možné posuzovat i možnost vícero výkladů práva. K tomu se vyjádřil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 25. 6. 2015, čj. 1 As 13/2015 - 295, ve kterém uvedl, že „[n]aopak v případě, kdy je možné danou normu interpretovat více způsoby, je vždy nutné jí vyložit tak, aby nedošlo k neoprávněnému zásahu do práv účastníků řízení na spravedlivý proces jednáním v rozporu s principem právní jistoty.“ Podobně i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 15. prosince 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, uvedl, že „... za situace, kdy právo umožňuje dvojitý výklad... jsou orgány veřejné moci povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod. Jinak řečeno, v případě pochybností jsou povinny postupovat mírněji (in dubio mitius).“ Tento názor byl následně rozšířen např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44, ve které bylo konstatováno, že „... principu právní jistoty a principu předvídatelnosti právní regulace, z nichž plyne zákaz analogie v neprospěch daňového subjektu a zásada, že v případě, že daňový zákon z důvodu své nejasnosti, nesrozumitelnosti či nepřesnosti nebo „mezery v zákoně“ umožňují vícero rovnocenně přesvědčivých výkladů, je nutno použít takový z nich, který je vůči daňovému subjektu mírnější (neboť je věcí státu, aby formuloval své daňové zákony natolik jednoznačně, srozumitelně, přesně a úplně, aby minimalizoval výkladové nejasnosti...“

[29] S ohledem na výše uvedené lze tedy shrnout, že změna právního názoru je v judikatuře možná, avšak tuto změnu nelze aplikovat na již zahájené věci v případě, pokud by tím byl znemožněn přístup soudu a byla by ochromena možná ochrana veřejných subjektivních práv dotčených osob. A to je právě případ nyní posuzované věci. Žalobce požádal o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 spr. ř. a následně proti zamítnutí svého odvolání brojil správní žalobou, tedy zcela v souladu s ustálenou praxí, která zde existuje po vydání sjednocujícího usnesení konfliktního senátu. Žalobce tedy jednal s důvěrou v právo. Pokud by nyní kasační soud postupoval v souladu s názorem Ústavního soudu (ač je mu velice blízký), tak by *de facto* znemožnil žalobci možnost ochrany jeho veřejných subjektivních práv. Je tomu proto, že lhůta pro podání správní žaloby proti samotnému certifikátu již dávno uplynula a jiný další prostředek obrany podle předchozí judikatury český právní řád neposkytuje. Jedinou možnou „cestou“ pro Nejvyšší správní soud, jak žalobci neznemožnit přístup k soudu, je následovat závazný právní názor vyslovený v usnesení konfliktního senátu při věcném rozhodování nyní posuzované věci. Kasační soud v této souvislosti konstatuje, že nerezignuje na ochranu veřejných subjektivních práv stěžovatele, přičemž však připomíná, že na posuzovanou věc dopadá právní úprava stavebního zákona účinná do 31. 12. 2012, jejíž část regulující vydávání certifikátu autorizovaného inspektora byla dosti problematická. Legislativní nedostatky však byly následně odstraněny novelou stavebního zákona provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. s účinností k 1. 1. 2013. Tato nová právní úprava tak do jisté míry eliminuje vznik situací (za staré právní úpravy běžných), ve kterých stavební úřad prakticky nemá možnost posoudit soulad vydaného certifikátu se zákonem ještě před vznikem práva stavět vyplývajícího z certifikátu. Změna judikatury by tak již nebyla relevantní pro futuro právě s ohledem na novelizované znění stavebního zákona.

III. C Posouzení právní otázky

[30] Nejvyšší správní soud již výše přdestřel, že při meritorním posouzení bude vycházet ze závěrů usnesení konfliktního senátu čj. Konf 25/2012 - 9, které zcela dopadá na nyní posuzovanou věc, resp. nebylo možné jít cestou nastíněnou Ústavním soudem v usnesení sp. zn. II. ÚS 439/16, jelikož by tím žalobci byl odepřen přístup k soudu.

[31] Podle § 142 odst. 1 správního řádu „[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.“

[32] Spor je zde veden o způsobu výkladu citovaného ustanovení. Nejvyšší správní soud podobně jako soud krajský navazuje na názor přdestřený právě v usnesení zvláštního senátu, 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.“ Toto řešení, byť vyslovené jako *obiter dictum*, je založeno na závěru, že proti certifikátu autorizovaného inspektora nelze brojit odvoláním ani žalobou proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. a současně na vědomí nutnosti zajistit reálnou možnost obrany proti vzniku práva stavby opírajícího se o certifikát vydaný bez splnění zákonných podmínek. Automatické prokázání nezbytnosti podání žádosti o vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu plynoucí již z toho, že pro dotčené osoby jde o jediný způsob obrany proti zásahům do jejich práv, konstatoval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 6. 12. 2012, čj. 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. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2015, čj. 2 As 53/2015 - 40).

[33] Z toho, co bylo právě uvedeno, je zřejmé, že pro vpuštění žalobce do řízení podle § 142 správního řádu 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 pro řízení o náhradě majetkové škody či nemajetkové újmy v civilním soudnictví.

[34] Ustanovení § 117 stavebního zákona, o zkráceném stavebním řízení, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (a rovněž k datu vydání certifikátů) normovalo v prvním odstavci: „Uzavře-li stavebník s autorizovaným inspektorem smlouvu o provedení kontroly projektové dokumentace pro stavbu, kterou hodlá provést, může takovou stavbu pouze oznámit stavebnímu úřadu, jestliže byla opatřena soubásná závazná stanoviska dotčených orgánů a vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení (§ 109), a nejde o stavbu, která je zvláštním právním předpisem, územně plánovací dokumentací nebo rozhodnutím orgánu územního plánování přímo označena jako nezpůsobilá pro zkrácené stavební řízení.“ Odstavec 4 téhož ustanovení pak navazuje: *[p]okud ve vyjádřeních podle odstavce 1 byly uplatněny námitky proti provádění stavby, autorizovaný inspektor je posoudí a projedná s osobami, které je uplatnily. (...) Nepodaří-li se při vypořádání námitek odstranit rozpory mezi osobami, které by jinak byly účastníky řízení, předloží jejich vyjádření spolu s projektovou dokumentací a závaznými stanovisky dotčených orgánů stavebnímu úřadu, který zajistí vypořádání námitek podle § 114 nebo usnesením rozhodne o námitkách ve své působnosti anebo usnesením rozhodne o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení.*

[35] Stavební zákon tedy jednoznačně počítal 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. Citovaná norma obsahuje odkaz na § 109 stavebního zákona, uvádějící výčet účastníků stavebního řízení.

[36] 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). Orgán, který řízení vede, proto ohledně okruhu účastníků musí provést kvalifikovanou úvahu, jejíž náročnost či složitost odvisí od jednoznačnosti vymezení účastenství v konkrétním typu řízení podle platného práva. Stejnou úvahu pak v rámci posouzení důvodnosti (nikoli přípustnosti) žádosti žalobce měly provést správní orgány v řízení podle § 142 správního řádu, neboť podstatou žalobcových námitek v žádosti bylo tvrzení, že ve zkráceném řízení podle § 117 stavebního zákona mu bylo jako osobě, která by byla účastníkem stavebního řízení, upřeno právo vyjádřit se ke stavbě a uplatnit proti ní námitky, jež by byly projednány a vypořádány.

[37] Na tomto místě je vhodné poukázat na výklad povahy námitek týkajících se účastenství ve stavebním řízení, jež prezentoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008 - 68, publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS: „*I. Námitky uplatněné účastníky v řízeních dle stavebního zákona (...) mají dvojitou povahu, jednak se v nich tvrdí skutečnosti, které zakládají dané osobě postavení účastníka řízení, jednak představují věcné výtky směřované proti záměru. Stavební úřad je povinen posoudit uplatněné námitky nejprve z toho pohledu, zda zakládají účastenství v řízení (...). Teprve pokud je odpověď na tuto otázku kladná, projedná věcné námitky proti záměru. Oba okruhy námitek přitom mohou být po obsahové stránce shodné. II. Podmínkou účastenství v řízení není vyhovění věcným námitkám uplatněným účastníkem. Pro úspěšnost námitek vztahující se k účastenství postačuje potence dotčení práva (§ 27 odst. 2 správního řádu).*“ Naproti tomu pro úspěšnost věcné námitek je rozhodující reálnost zásahu do práv účastníka. Je tedy možné uzavřít, že účastenství obtočí samo o sobě, bez toho, aby následně muselo vést k rozhodnutí pro účastníka příznivému.

[38] Z předcházejícího odstavce vyplývá, že předpokladem účastenství není důvodnost konkrétních námitek proti stavebnímu záměru. Proto nelze přitakat ani dílčí námitce stěžovatelů, že by bylo absurdní nechat proběhnout řízení o dodatečném povolení stavby, nyní již za účasti žalobce, který by však neuplatnil žádné námitky, případně jen takové, které mu s ohledem na jeho povahu nepřísluší. 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. Soud připomíná, že žalobce nemusel již v žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí vyjádřit, jaké konkrétní námitky hodlá v případném navazujícím řízení vznášet, natož zdůvodnit jejich právní relevanci ve vztahu ke stavbě, aby jeho žádost mohla být meritorně posouzena. Konkrétní tvrzení, z nichž je možno usoudit na to, zda byl žalobce osobou mající právo vznášet ve zkráceném řízení námitky vůči stavbě, měla být spolu s dodaným podkladem hodnocena až v rámci vážení důvodnosti podané žádosti, k níž však správní orgány nedospěly, neboť ustaly na konstatování absence prokázání splnění vstupní podmínky (viz výše). 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).

[39] Meritem řízení o žádosti dle § 142 správního řádu je otázka, zda v době přípravy vydání certifikátu autorizovaného inspektora postupem podle § 117 stavebního zákona, až do jeho oznámení, splňoval žalobce (materiálně) podmínky účastenství. Pokud byl žalobce v postavení adekvátním postavení účastníka stavebního řízení, jehož výsledkem měl být vznik oprávnění provést stavbu specifikovanou v územním rozhodnutí, disponoval řadou práv, jimiž jsou

účastníci k hájení svých zájmů v řízení vybavení (právo nahlížet do spisu, vyjadřovat se k věci, vznášet námitky apod.).

[40] Nejvyšší správní soud shrnuje, že v řízení dle § 142 správního řádu zahájeném k žádosti žalobce je stavební úřad povinen posoudit: 1. zda byl žalobce účastníkem řízení v materiálním smyslu, a 2. zda s ním jako s účastníkem bylo ve zkráceném řízení jednáno (konkrétně zda jej autorizovaný inspektor o záměru vyrozuměl, poskytl mu možnost vyjádřit se či uplatnit námitky 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, neryšoval řádně námitky 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.

[41] Vzhledem k tomu, že podle dosavadních výsledků řízení je skutečnost, že se žalobcem ve zkráceném řízení inspektor nejednal jako s účastníkem, nesporná (připouští to jak stěžovatelé, tak i žalovaní), zbývá stavebnímu úřadu posoudit toliko to, zda mu v rozhodné době náleželo postavení účastníka stavebního řízení. Negativní odpověď na tuto otázku by pochopitelně obnášela zdůvodnění, v čem se situace změnila oproti bezprostředně předcházejícímu „klasickému“ stavebnímu řízení, kde za účastníka řízení považován byl.

[42] 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.

[43] Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit ani námitce, že žádost žalobce byla podána opožděně, neboť jednak zákon žádnou lhůtu pro její podání nestanoví, a nadto by to v tomto konkrétním případě bylo jisté 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 odepření přístupu k soudu, tj. porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Žalobce zcela prokazatelně, jak je doloženo ve správním spisu a v dostupných rozhodnutích správních soudů, střežil svá práva a důsledně využíval veškeré procesní instrumenty k jejich hájení, avšak tvořící se judikatura až do doby rozhodnutí zvláštního senátu ke konkrétnímu výsledku nevedla. Proto mu nelze přičítat k tíži časový odstup od vydání certifikátu autorizovaným inspektorem, a uměle dovozovat analogickou aplikaci lhůty pro přezkumné řízení, jestliže žádost uplatnil bezodkladně (jen několik dní) poté, co zvláštní senát svůj právní názor zveřejnil. V neposlední řadě neomezenost lhůty pro podání žádosti výslovně uvedl i zvláštní senát ve svém usnesení čj. Konf 25/2012 - 9 v bodě [76].

[44] Námitku, že zde existuje překážka litispendence, jelikož žalobce podal ještě jednu obsahově totožnou žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí, kasační soud neřešil, resp. důvodnost této námitky by v řízení o kasačních stížnostech neměla na změnu závěrů kasačního soudu žádný vliv. Krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení, bude tedy na správním orgánu, aby se existencí této překážky zabýval.

[45] Nejvyšší správní soud shrnuje, že neshledal kasační námitky stěžovatelů jako důvodné, přičemž se i přes odlišný názor Ústavního soudu [ke kterému se kasační soud vyjádřil v části III. B *(Ne)závažnost judikatury Ústavního soudu a konfliktního senátu*] ztotožnil se závěry krajského soudu, resp. s právní názorem vyjádřeným v rozsudku kasačního soudu čj. 2 As 53/2015 - 40. První 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

[46] Lze tedy uzavřít, že správní orgány pochybily, pokud vázaly právo žalobce na meritorní posouzení jeho 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 žalobce účastníkem stavebního řízení být nemůže. Tento svůj závěr opřely o nelogické odůvodnění, že tomu brání již dokončený povoloovací 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.

[47] 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.

[48] Stěžovatelé v řízení o kasačních stížnostech úspěch neměli a žalovanému žádné náklady s tímto řízením nevznikly. Náklady řízení o kasačních stížnostech na straně úspěšného žalobce spočívají v jednom úkonu právní služby (podání vyjádření ke kasačním stížnostem) a v paušální náhradě hotových výdajů advokáta, tedy ve výši 1 x 3.100 Kč a 1 x 300 Kč, celkem 3.400 Kč [dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Protože advokát zastupující žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 714 Kč odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatelé jsou tedy povinni zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech částku 4.114 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

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

V Brně dne 11. května 2016

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu