



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **V. H.**, zast. Mgr. Marianem Jeřábkem, advokátem se sídlem Jakubské nám. 4, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 5, Brno, **za účasti**: I. Ing. arch. M. T., zast. JUDr. Pavlem Čapčuchem, advokátem se sídlem Orlí 18, Brno, II. Heršpická – správa nemovitostí, spol. s r.o., se sídlem Strážní 7, Brno, zast. JUDr. Ivanou Dreslerovou, advokátkou se sídlem Ponávka 2, Brno, v řízení o kasačních stížnostech osob zúčastněných na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 2. 2016, č. j. 30 A 13/2014 - 101,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se zamítají**.
- II. Osoby zúčastněné na řízení **jsou povinny** nahradit žalobci náklady řízení o kasačních stížnostech, a to každá ve výši 4114 Kč, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Mariana Jeřábka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Ing. I. F., Ing. D. F., žalobce, MUDr. J. V., A. V., P. P., J. P., RNDr. J. P. a JUDr. Z. P. (dále jen „žadatelé“) se společným podáním dle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) domáhali vydání deklaratorního rozhodnutí o určení právního vztahu, dle něhož osobě zúčastněné na řízení 2) nevzniklo právo stavby ke stavbě „*Obchodní centrum Hobby Market Brno – Ivanovice*“ na pozemcích v k. ú. Ivanovice podle certifikátu autorizovaného inspektora ze dne 23. 3. 2010, č. j. 711007, vyhotoveného osobou zúčastněnou na řízení 1).

Magistrát města Brna, odboru územního a stavebního řízení, nejprve žádosti rozhodnutím ze dne 26. 11. 2012, č. j. MMB/0406571/2012, vyhověl a deklaroval, že právo k předmětné stavbě nevzniklo. Proti tomuto rozhodnutí podaly osoby zúčastněné

na řízení 1) a 2) odvolání, na jejichž základě žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 4. 2013, č. j. JMK 14352/2013, rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. V následném rozhodnutí ze dne 15. 8. 2013, č. j. MMB/0277349/2013, správní orgán I. stupně žádost žadatelů zamítl. Žadatelé podali proti zmíněnému rozhodnutí odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 12. 2013, č. j. JMK 115192/2013, zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 22. 2. 2016, č. j. 30 A 13/2014 - 101, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud v dané věci vycházel primárně z usnesení zvláštního senátu, zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále též „konfliktní senát“), 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, dostupného na www.nssoud.cz, a konstatoval, že jedinou obranou proti certifikátu autorizovaného inspektora je postup dle § 142 správního řádu, přičemž již ze samotné této skutečnosti vyplývá bez dalšího prokázání nezbytnosti podání žádosti k uplatnění práv dotčených osob ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu. Pro „*upuštění*“ žalobce do řízení podle § 142 správního řádu není třeba žádného navazujícího řízení, nicméně v případě úspěchu žádosti přichází v úvahu postup dle § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Krajský soud zároveň zavázal správní orgány, aby zkoumaly, zda žalobci v rozhodné době náleželo postavení účastníka stavebního řízení, přičemž je nesporné, že s ním jako s účastníkem zkráceného stavebního řízení jednáno nebylo. Pokud žalobci postavení účastníka stavebního řízení svědčilo, byl by zde dán důvod pro vydání deklaratorního rozhodnutí, že právo stavby nevzniklo.

II. Obsah kasačních stížností a vyjádření účastníků

Proti zmíněnému 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 skutečnosti, že se jednotlivé kasační námitky vzájemně překrývají, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné shrnout kasační námitky obou stěžovatelů společně.

Stěžovatelé předně nesouhlasili se závěry krajského soudu ani se závěry Nejvyššího správního soudu vyplývajících z jeho rozsudku ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 53/2015 - 40, ze kterého napadený rozsudek krajského soudu vychází. Zásadní nedostatek ve správnosti právního posouzení věci krajským soudem spatřovali v řešení otázky obecné aktivní legitimace žalobce k podání žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí dle § 142 správního řádu. Výklad tohoto ustanovení, jak jej provedl 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. I z této obdobné úpravy vyplývá, že rovněž u žádosti dle § 142 správního řádu je prokázání nezbytnosti žádosti pro uplatnění práv žadatele procesní podmínkou

pokračování

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 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012. 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.

Dále stěžovatelé polemizovali se samotným názorem uvedeným v usnesení konfliktního senátu ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012 – 9. Poukázali na 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 dle jejich názoru vyplývá, že se konfliktní senát může mýlit. Dále upozornili na to, že o možnosti obrany proti certifikátu autorizovaného inspektora prostřednictvím postupu podle § 142 správního řádu se konfliktní senát zmínil pouze *obiter dictum*. Konečně, závaznost usnesení konfliktního senátu ve smyslu § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů tkví toliko ve výroku, nikoli v odůvodnění. Stěžovatelé dále nesouhlasili s již zmiňovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 53/2015 - 40, a měli za to, že nezbytnost deklaratorního rozhodnutí pro uplatnění práv žadatele není věcí až meritorního posouzení žádosti, ale předpokladem samotné aktivní procesní legitimace žadatele. Nesprávnou interpretací § 142 správního řádu tak byla porušena jejich ústavně zaručená práva.

Stěžovatelé rovněž obsáhle brojili proti žalobním námitkám, jež však nesměřují proti napadenému rozsudku. Stěžovatelé následně dodali, že námitky žalobce jsou bezpředmětné a účelové, resp. že i v případě vady certifikátu by nemohlo být zasaženo do jeho vlastnického práva, a proto vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu nemůže být nezbytné pro uplatnění jakýchkoliv jeho práv. V případě, že by žalobce skutečně v roce 2009 účastníkem stavebního řízení byl, 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 jeho práv. Soud se rovněž musí zabývat tím, zda v řízení podle § 142 správního řádu žalobce dostatečně tvrdil a osvědčil, jaké hmotněprávní námitky by v potenciálním stavebním řízení uplatnil. Stěžovatelé dále uvedli, že ani jedno z řízení uvedených v bodě 79 usnesení konfliktního senátu ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012 – 9, nezakládá účastenství žalobce 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 žalobce byl účastníkem stavebního řízení a že byl ve zkráceném stavebním řízení opomenut, tedy, že byl potenciálně zkrácen na procesním právu být účastníkem řízení. Pokud by žalobce byl 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 bez jakéhokoli vlivu na meritum věci.

Další námitka stěžovatelů se týkala údajné opožděnosti žádosti žalobce. 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 dle § 94 a násl. správního řádu, 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.

Stěžovatelé dále uvedli, že závěry 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, což potvrdil i Ústavní soud v již zmiňovaném usnesení ze dne 24. 2. 2016, sp. zn. II. ÚS 439/2016. Je tedy nutné zaujmout jiný právní názor, a proto by měl o věci rozhodnout rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Výklad provedený krajským soudem, resp. druhým senátem Nejvyššího správního soudu, 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. Stěžovatelé dále krajskému soudu vytkli, že se vypořádal s otázkou, zda by žalobce byl účastníkem stavebního řízení, pouze zcela okrajově.

Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasačním stížnostem uvedl, 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 nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, č. 190/2007 Sb. ÚS. Dle žalobce je nutné naopak vycházet z usnesení konfliktního senátu ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012 - 9, které pro tuto věc závazné je. Dále žalobce uvedl, 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 žádosti podle § 142 správního řádu. Nijak však nepředjímal výsledek tohoto řízení. Zahájením řízení dle citovaného ustanovení nemohou být stěžovatelé dotčeni na svých 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 žalobce v řízení o žádosti podle § 142 správního řádu prokázal existenci důvodných námitek, je výsledkem extenzivního výkladu tohoto ustanovení. Sami stěžovatelé však proti užití extenzivního výkladu brojí. Žalobce dále uvedl, že nevidí důvod, proč by měl soud nyní posuzovat důvodnost námitek, které by žalobce mohl uplatnit v řízení podle stavebního zákona, neboť tyto námítky by měl posoudit stavební úřad. Soud by tedy neměl předjímat výsledek rozhodnutí stavebního úřadu. Z procesní opatrnosti nicméně žalobce 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. Žalobce má za to, že svou aktivní legitimaci k podání žádosti o vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu, stejně jako nezbytnost vydání tohoto rozhodnutí tvrdil a rovněž i prokázal. Měl být účastníkem stavebního řízení a stěžovatel 1) jakožto autorizovaný inspektor tedy měl získat jeho souhlasné vyjádření. Vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu je nezbytné pro zahájení řízení o odstranění stavby. Ohledně lhůty pro podání žádosti podle § 142 správního řádu žalobce odkázal na usnesení konfliktního senátu ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012 - 9, které výslovně konstatuje, že podání dané žádosti lhůtou omezeno není. Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl.

Žalovaný se ke kasačním stížnostem nevyjádřil.

pokračování

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasačních stížností a shledal, že kasační stížnosti jsou podány včas, neboť byly podány ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), jsou podány osobami oprávněnými, neboť stěžovatelé byli osobami zúčastněnými na řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a oba stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasačních stížností a v rámci uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnosti nejsou důvodné.

Jak vyplývá z provedené rekapitulace, předmětem řízení o kasačních stížnostech stěžovatelů je především posouzení otázky, zda správní orgány postupovaly správně, když žadatelům nepřiznaly aktivní legitimaci v řízení o určení právního vztahu, v němž mělo být deklarováno, že stěžovatelce 2) nevzniklo právo stavby ke stavbě „*Obchodní centrum Hobby Market Brno – Ivanovice*“ na pozemcích v k. ú. Ivanovice podle certifikátu ze dne 23. 3. 2010, č. j. 711007, vyhotoveného stěžovatelem 1).

O obsahově obdobných kasačních stížnostech téhož stěžovatele 1) a stěžovatelky 2) již rozhodoval první senát Nejvyššího správního soudu rozsudkem ze dne 11. 5. 2016, č. j. 1 As 66/2016 – 104, a rovněž i druhý senát rozsudkem ze dne 8. 6. 2016, č. j. 2 As 52/2016 – 84, přičemž v obou případech Nejvyšší správní soud kasační stížnosti shodně zamítl. Oba citované rozsudky stěžovatel 2) rovněž napadl ústavními stížnostmi, které Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. IV. ÚS 2497/16, resp. ze dne 26. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 2794/16.

Nejvyšší správní soud se v nyní posuzované věci musel předně vypořádat s namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, kterou však zdejší soud neshledal. Krajský soud se vypořádal se všemi žalobními námitkami i argumentací stěžovatelů, 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. Skutečnost, že krajský soud obsáhle citoval judikaturu vyšších soudů, nepřezkoumatelnost nezakládá, neboť se jednalo 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, www.nssoud.cz), a zejména rekapituloval závěry z judikatury vyplývající, které následně aplikoval. Zcela irelevantní je dále námitka stěžovatelky 2), kterou vznesla již v řízení u zdejšího soudu vedeném pod sp. zn. 2 As 53/2015 a dle níž krajský soud nesprávně posuzoval potenciální účastenství žalobce dohromady, a nikoli u každého ze tří certifikátů zvlášť. V nyní posuzované věci totiž žalobce a další shora jmenovaní žadatelé žádali vydání deklaratorního rozhodnutí pouze v souvislosti s jediným certifikátem, a to certifikátem ze dne 23. 3. 2010, č. j. 711007. Uvedená námitka tedy není důvodná (srov. citované rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2016, č. j. 1 As 66/2016 – 104, a ze dne 8. 6. 2016, č. j. 2 As 52/2016 – 84).

Vzhledem k tomu, že stěžovatelé i dále vznášejí tytéž námitky, které již byly Nejvyšším správním soudem v citovaných rozsudcích podrobně vypořádány, považuje zdejší soud v dané věci za dostatečné odkázat na jejich odůvodnění. V rozsudku ze dne 8. 6. 2016, č. j. 2 As 52/2016 – 84, Nejvyšší správní soud k jednotlivým námitkám stěžovatelů konkrétně uvedl:

„[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. Ti 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. obsahové 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 zvlášť [v nyní posuzované věci sp. zn. 5 As 66/2016 účastenstvím žalobce v této věci – pozn. pátého senátu NSS], 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., Bobadlo, 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 realnost 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

pokračování

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 důlčí námitce stěžovatelů, že by bylo absurdní nechat proběhnout řízení o dodatečném povolení stavby, nyní již za účasti žalobců [resp. „za účasti žalobce“, i dále pro nyní posuzovanou věc sp. zn. 5 As 66/2016 platí citovaný text s tím, že namísto „žalobců“ se v nyní posuzované věci jedná o jediného „žalobce“ – pozn. pátého senátu NSS], 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 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 zabájeném 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 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 zplátní senát ve svém již několikrát zmínovaném 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, nevypořádal 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.*

[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) [obdobný závěr platí, jak uvádí rovněž krajský soud na str. 11 a 12 rozsudku napadeného nyní posuzovanou kasační stížností, i pro žalobce v této věci – pozn. pátého senátu NSS], 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 [pokud i žalobce v nyní posuzované věci byl považován za účastníka původního stavebního řízení, což náleží ověřit správním orgánům, platí požadavek na zdůvodnění případné změny situace i na jeho případ – pozn. pátého senátu NSS].*

[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 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). Žalobci zcela prokazatelně, jak je doloženo ve správním spisu a v dostupných rozhodnutích správních soudů, strážili 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 nyní posuzované věci sp. zn. 5 As 66/2016 byla předmětná žádost konkrétně podána dne 2. 10. 2012 – pozn. páteho senátu NSS]. 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.“

Nejvyšší správní soud se i v nyní posuzované věci s uvedenými závěry ztotožňuje a neshledává žádný důvod, proč by se od nich měl jakkoli odchýlit a tedy předkládat věc rozšířenému senátu.

Poukázat lze rovněž na výše zmiňované usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. IV. ÚS 2497/16, jímž byla odmítnuta ústavní stížnost podaná proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2016, č. j. 1 As 66/2016 – 104, a potvrzena východiska uplatňovaná zdejším soudem. Ústavní soud v tomto usnesení zejména uvedl:

„Ústavní soud nepřehlédl, že stavební zákon ve znění novely provedené zákonem č. 350/2012 Sb. se s účinností od 1. 1. 2013, kromě významného zpřesnění (a zpřísnění) procesních podmínek získání stavebního oprávnění prostřednictvím certifikátu autorizovaného inspektora, fakticky ještě více přiklání ke koncepci zastávané zvláštním senátem. K tomu srov. § 117 odst. 1, který už i v původním znění účinném od 1. 1. 2007 výslovně vycházel z uzavření smlouvy mezi stavebníkem a autorizovaným inspektorem, i důvodovou zprávu k novele zákonem č. 350/2012 Sb., sněmovní tisk 573/0, 6. volební období 2010-2013, K bodům 201 a 202 - § 149 odst. 1, dostupná z: <www.psp.cz>, kde se výslovně uvádí, že autorizovaný inspektor je „oprávněn na základě soukromoprávních smluvních vztahů činit některé úkony“. Současně zohlednil, že usnesení souduce zpravodaje vydané v jiné věci není závazné pro další rozhodovací činnost Ústavního soudu.

Zejména ovšem Ústavní soud respektuje určující moment posouzení konkrétní věci, totiž volbu takového řešení, které bude lépe sloužit ochraně práv žadatele jako žalobce a nebude mu bránit v přístupu k soudu. Kasační soud se i proto přiklonil ke koncepci autorizovaného inspektora jako osoby činné na základě prosté soukromoprávní smlouvy, neboť jinak by nezbylo než žalobu odmítnout. Rovněž výklad § 142 správního řádu převzal z výše uvedeného usnesení zvláštního senátu; vyšel z toho, že dotčené osoby v případech podléhajících právní úpravě účinné do 31. 12. 2012, o jaký se jedná i v projednávané věci, neměly k dispozici žádný efektivní prostředek obrany proti stavbám realizovaným na základě (účelově vydaného) certifikátu autorizovaného inspektora. Bylo jim proto umožněno postupovat prostřednictvím žádosti o určení právního vztahu podle § 142 - jádrem posouzení takových žádostí ovšem není vlastní oprávnění realizovat stavbu, nýbrž výhradně otázka (opomenuté) účastenství, tedy zda s žadatelem mělo být jednáno jako s účastníkem zkráceného stavebního řízení.“

pokračování

Nejvyšší správní soud tedy obdobně jako ve výše citovaných rozsudcích ze dne 11. 5. 2016, č. j. 1 As 66/2016 – 104, a ze dne 8. 6. 2016, č. j. 2 As 52/2016 – 84, uzavírá, že správní orgány pochybily, pokud vázaly právo žalobce na meritorní posouzení jeho žádosti na konkretizaci námitek vůči stavbě v míře, jakou zákon nestanoví, když splnění podmínky nezbytnosti k uplatnění práv odvozovaly od jiného (navazujícího) správního či soudního řízení, kde by žalobce uplatňoval svá práva na základě rozhodnutí podle § 142 správního řádu. Krajský soud tedy tento postup správních orgánů důvodně považoval za nezákonný a též důvodně rozhodl o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud pro úplnost dále podotýká, že v dané věci neposuzoval opodstatněnost tvrzení žalobce o porušení zákona při přípravě a vydání předmětného certifikátu, neboť posouzení dané otázky je primárně úkolem správních orgánů.

IV. Závěr a náklady řízení

Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnosti stěžovatele 1) ani stěžovatelky 2) nejsou důvodné, a proto je v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, přísluší mu tedy vůči neúspěšnému stěžovateli 1) i neúspěšné stěžovatelce 2) právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o jejich kasačních stížnostech. Tato náhrada v obou případech sestává z nákladů žalobce na odměnu svého právního zástupce za jeden úkon právní služby v řízení o kasačních stížnostech (vyjádření ke kasačním stížnostem ze dne 5. 5. 2016) ve výši 3100 Kč podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 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 (dále jen „advokátní tarif“), a z nákladů na náhradu hotových výdajů zástupce žalobce za uvedený úkon právní služby ve formě režijního paušálu ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Žalobci proto vůči stěžovateli 1) i stěžovatelce 2) náleží nárok na náhradu ve výši 3400 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se náhrada dle § 57 odst. 2 s. ř. s. o tuto daň ve výši 21 %, tedy o 714 Kč. Celkem jsou tedy jak stěžovatel 1), tak stěžovatelka 2) povinni zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce na náhradě nákladů řízení částku 4114 Kč, a to ve lhůtě stanovené ve výroku tohoto rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 30. listopadu 2016

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu