



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: O.S., zastoupeného JUDr. Zbyňkem Dvořákem, advokátem se sídlem Jeronýmova 1894/26, Tábor,** proti **žalovanému: Ministerstvo pro místní rozvoj, se sídlem Staroměstské nám. 6, Praha 1,** za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) NET4GAS, s.r.o., se sídlem Na Hřebenech II 1718/8, Praha 4, a 2) BRAWA, a.s., se sídlem Na Hřebenech II 1718/8, Praha 4,** v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2014, čj. MMR-21023/2014-83/1464,

t a k t o :

- I. Žaloba s e z a m í t á .
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žádná z osob zúčastněných na řízení n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Správní orgány zamítly žádost žalobce podle § 142 odst. 1 správního řádu o určení, zda vzniklo společně s NET4GAS, s.r.o., a BRAWA, a.s., právo stavět část stavby nazvané „VTL plynovod DN 1400 – HPS Brandov – Rozvadov“, a to v úseku „Etapa LOT 1D TU Hrušovany – UV Sýrovice (km 34,90 – km 50,00) [rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 9. 4. 2014, čj. RR/1690/14, ve spojení s rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 31. 7. 2014, čj. MMR-21023/2014-83/1464].

Věci stavebního řádu byly v rozhodném období upraveny zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů [dále též jen „*stavební zákon*“].

II. Předcházející řízení

Autorizovaná inspektorka Ing. J.H. vydala dne 17. 5. 2012 certifikát podle § 117 stavebního zákona (ve znění účinném do 31. 12. 2012) pro výše uvedenou stavbu. Dne 21. 12. 2012 žalobce podal u Městského úřadu Stříbro, odboru výstavby a územního plánování, žádost podle § 142 odst. 1 správního řádu o určení, zda vzniklo právo stavět část stavby nazvané „VTL plynovod DN 1400 - HPS Brandov - Rozvadov“, a to v úseku „Etapa LOT 1D TU Hrušovany - UV Sýrovice (km 34,90 - km 50,00)“. Rozhodnutím ze dne 9. 4. 2014, čj. RR/1690/14, Krajský úřad Plzeňského kraje tuto žádost žalobce zamítl. Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se žalobce odvolal. Rozhodnutím ze dne 31. 7. 2014, čj. MMR-21023/2014-83/1464, Ministerstvo pro místní rozvoj odvolání žalobce zamítlo a odvoláním napadené rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 9. 4. 2014, čj. RR/1690/14, potvrdilo. Správní orgány žalobcovu žádost zamítly, neboť došly k závěru, že neprokázal nezbytnost vydání požadovaného rozhodnutí pro uplatnění svých práv.

III. Žalobní body

Žalobce namítá, že žalobou napadené rozhodnutí 1) je v rozporu s právními předpisy, 2) spočívá na nesprávném posouzení věci a 3) je nepřezkoumatelné.

Obsah a platnost certifikátu autorizovaného inspektora

V daném případě si autorizovaný inspektor v rozporu se zákonem (§ 117 odst. 3 stavebního zákona) neopatřil vyjádření majitele dotčeného pozemku, i když tento by jinak byl účastníkem stavebního řízení (dle § 109 stavebního zákona). Připojení vyjádření osob, které by jinak byly účastníkem stavebního řízení, je povinnou přílohou certifikátu dle § 10 odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 526/2006 Sb., která provádí příslušná ustanovení stavebního zákona. Stavební zákon vymezil formu a povinné přílohy, které musí být součástí certifikátu autorizovaného inspektora, a jednou z nich jsou i souhlasná stanoviska vlastníků pozemků, přes které stavba vede (§ 117 odst. 3 stavebního zákona). Pokud tyto osoby ve svých vyjádřeních uplatnily proti provádění stavby námitky, autorizovaný inspektor je po projednání posoudí a pokusí se o jejich vyřešení. Autorizovaný inspektor má povinnost získat souhlasná stanoviska vlastníků a v případě, že má některý vlastník námitky, musí autorizovaný inspektor věc předat stavebnímu úřadu k vyřešení těchto námitek. V případě žalobce tomu tak nebylo a certifikát autorizovaného inspektora žádná vyjádření neobsahoval a žalobce tedy nemohl žádné námitky uplatnit. Nutno dodat, že v případě tohoto certifikátu neměl žádný z vlastníků možnost podat námitky (přílohou není ani jedno souhlasné vyjádření žádného z vlastníků). Řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu jako procesní obranu proti certifikátu autorizovaného inspektora definoval až zvláštní senát Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí ze dne 6. 9. 2012, čj. Konf 25/2012-23.

Otázka smlouvy o uzavření věcného břemene

Krajský úřad Plzeňského kraje v odůvodnění svého postupu argumentuje uzavřením smlouvy o zřízení věcného břemene se stavebníkem, kdy je v této smlouvě vysloven souhlas se zřízením stavby. Souhlas se zřízením stavby, právo založené smlouvou provést stavbu a právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě jsou ve světle ust. § 110 stavebního zákona pouze jedním z nutných podkladů, které stavebník musí při stavebním řízení předložit a žalobci není známo ustanovení, které by vlastníka pozemku zbavovalo práva podávat námitky proti projektové dokumentaci, proti způsobu provedení stavby nebo požadavkům dotčených orgánů ve smyslu stavebního zákona. Smlouva o zřízení věcného břemene se stavebníkem, kdy je v této smlouvě vysloven souhlas se zřízením stavby, byla uzavřena před započítím provádění stavby a před ohlášením stavby stavebnímu úřadu. Žalobce v této souvislosti podotýká, že uzavření smlouvy o zřízení věcného břemene je právním úkonem ryze soukromoprávním, přičemž práva účastníků řízení ve smyslu ust. § 114 stavebního zákona jsou obligatorní součástí stavebního řízení, tedy řízení veřejnoprávního charakteru a není možno je nahradit jakýmsi odkazem na proklamaci v dokumentu soukromoprávního charakteru a odkazem na systém obecných soudů, jak tak učinil Krajský úřad Plzeňského kraje. Smlouvou o zřízení věcného břemene se stavebníkem se žalobce nikterak práv účastníka řízení nevzdal, a to i v případě, kdy by smlouva o zřízení věcného břemene obsahovala obdobné ujednání, šlo by o právní úkon *contra legem* a bylo by stiženo sankcí neplatnosti. V souladu s právní teorií se není možno vzdát práva, které ještě účastník nenabyl (v daném případě udělit či neudělit souhlas s provedením stavby v rámci stavebního řízení). V rovině soukromoprávní by bylo lze takovou otázku řešit (například závazkem souhlas udělit), avšak i takové ujednání by nemělo přímý dopad na stavební řízení. V daném případě však nic takového obsahem smlouvy o věcném břemenu nebylo.

Žalobce nerozporuje uzavření smlouvy o zřízení věcného břemene, nicméně tato smlouva byla uzavřena před zahájením výstavby. Žalobce v době podpisu smlouvy nemohl mít povědomí o faktickém budoucím provedení stavby, její technické realizaci, projektové dokumentaci a nemohl se k těmto podkladům vyjádřit. Celá záležitost se týká stavebního řízení, jde tedy o veřejnoprávní oblast. Institut certifikátu autorizovaného inspektora měl nahradit klasické stavební řízení, měl ve své podstatě odlehčit stavebním úřadům u staveb, kde se neočekávalo řešení sporných otázek. I přes to, že autorizovaný inspektor je soukromou osobou, při vydávání certifikátu musí splnit podmínky stavebního zákona (v případě žalobce vypořádat námitky účastníků stavebního řízení). Žalobce pak znova odkazuje na ust. § 114 stavebního zákona. Právo účastníka řízení je dalece obsáhlejší a neobsahuje jen právo vyjádřit se ke stavbě, ale vlastník má právo uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů. Krajský úřad Plzeňského kraje ani Ministerstvo pro místní rozvoj už však nedodávají, jak se může vlastník vyjádřit ve smlouvě o věcném břemenu k projektové dokumentaci (která v té době ještě nebyla zpracována), ke způsobu provádění (v době, kdy způsob provádění nebyl znám, mohl se změnit) či k požadavkům dotčených orgánů (v době, kdy žádný z dotčených orgánů ještě logicky žádné požadavky nevznášel a vznášet ani nemohl). Krajský úřad Plzeňského kraje a Ministerstvo pro místní rozvoj pak pravděpodobně předpokládají, že obecný souhlas se zřízením stavby v sobě pravděpodobně obsahuje i souhlas se všemi budoucími požadavky dotčených orgánů, se všemi změnami projektové dokumentace a taktéž i s každou změnou způsobu provádění stavby.

Otázka právního zájmu žalobce

Žalobce v rámci svých podání uváděl konkrétní námitky proti způsobu provádění a užívání stavby ve smyslu ust. § 114 stavebního zákona. Tyto a další námitky proti způsobu provádění a užívání stavby by právě měly být předmětem vypořádání dle ust. § 117, resp. ust. § 114 stavebního zákona.

V obecné rovině řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu obsahuje povinnost žalobce prokázat právní zájem na vydání rozhodnutí, tedy že rozhodnutí o určení právního vztahu může žalobce dalším způsobem procesně použít, popř. je dán jiný právní zájem na vydání rozhodnutí, případně by mu vydané rozhodnutí jinak usnadnilo nápravu nezákonného stavu. Pokud by v tomto konkrétním případě v rozhodnutí bylo určeno, že je certifikát od počátku neplatný (tedy nevzniklo právo stavět), důsledkem by bylo, že stavba se právní mocí rozhodnutí z hlediska práva stává tzv. černou stavbou. Stavební zákon v tu chvíli předpokládá postup, kdy stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby, užívání stavby zakáže (§ 120 odst. 2 stavebního zákona) a stavebník může požádat o dodatečné povolení stavby. Následuje řízení, při kterém stavebník musí předložit všechny potřebné podklady, vlastníci se mají právo vyjádřit a uplatnit námitky (obdobně jako v rámci stavebního řízení, ve kterém byli opomenuti). Na tom, že právě u vlastníků dotčených pozemků existuje právní zájem, se shoduje nejen judikatura, ale veškeré vědecké zdroje, komentáře ke stavebnímu zákonu a také stanovisko odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj čj. 13249/2013 jako ústředního správního úřadu ve věcech stavebního řádu.

Krajský úřad Plzeňského kraje i Ministerstvo pro místní rozvoj mají pravdu v tom, že novela stavebního zákona provedená zákonem č. 350/2012 Sb. stanovila pro zařízení plynárenské přepravní soustavy výjimku z povinnosti provádět stavební řízení. Účinnost tohoto zákona však nastala k 1. 1. 2013, s řízením ve věci inkriminované stavby však bylo započato ještě před účinností novely. V tomto případě se tedy dostáváme k otázce retroaktivity zákona č. 350/2012 Sb. Pokud příslušný předpis možnost retroaktivity výslovně nestanoví, je tato zcela nepřipustná. Tímto pozitivním ustanovením jsou například myšlena přechodná ustanovení, kdy v jistých případech mohou dříve vzniklé právní vztahy být posouzeny podle aktuálně účinné právní úpravy, jedná se především o procesní ustanovení. V posuzovaném případě však přechodná ustanovení hovoří o tom, že „*Stavební úřad dokončí postupy, které nejsou správním řízením, k oznámení, ohlášení nebo žádosti podaným přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, podle dosavadních právních předpisů.*“. Vzhledem k tomu, že v daném případě novela stavebního zákona žádné takové ustanovení neobsahuje, nelze o takové možnosti ani spekulovat. Krajský úřad Plzeňského kraje by měl pravdu pouze v případě, kdyby přechodná ustanovení jednoznačně stanovila výjimku, tedy že veškerá řízení, vztahy a povinnosti stavebníka týkající se zařízení plynárenské přepravní soustavy budou posuzována dle současné právní úpravy, tak tomu však nebylo a je tedy nutno posuzovat stavbu z hlediska právní úpravy účinné v době, kdy stavební zákon u těchto staveb stavební řízení požadoval. Jde o zcela logický závěr, neboť v rámci této novely se výrazně změnila i úprava územního a kolaudačního řízení, novela změnila rozsah územního a kolaudačního řízení a část institutů stavebního řízení do nich vtělila. Stavba „VTL plynovod DN 1400 - HPS Brandov – Rozvadov“ byla započata za účinnosti stavebního zákona, kdy byla povinnost provádět stavební řízení, územní řízení bylo prováděno podle této úpravy a je tak zcela logické, že vlastníci se ke stavbě vyjadřovali právě jen v rozsahu řízení o udělení

územního souhlasu. V době, kdy byla stavba prováděna, bylo stavební povolení zapotřebí a v rámci rozhodování o oprávněnosti stavbu provést je třeba užít úpravy před novelizací stavebního zákona. Ust. § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona stanoví, že stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby, která nevyžaduje územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby, ale je prováděna nebo byla provedena v rozporu s právními předpisy, tedy stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby, která nevyžaduje stavební povolení, ale byla provedena v rozporu s právními předpisy. Optikou tohoto ustanovení je zcela bez diskuzí, že ačkoliv po novele již není zapotřebí stavebního povolení, stavební úřad takovéto řízení vést musí, neboť stavba byla provedena v rozporu s právními předpisy (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, čj. 8 As 31/2007-165, a ze dne 21. 7. 2010, čj. 3 Ans 11/2010-193).

Otázka využitelnosti rozhodnutí dle § 142 správního řádu v dalších řízeních

Dle ustálené judikatury je naléhavý právní zájem (analogie k formulaci „nezbytné k uplatnění práv“ ve správním řádu) dán zejména tam, kde by bez tohoto určení bylo právo žalobce nebo právní vztah, na kterém je účasten, ohroženo, popřípadě tam, kde by se bez tohoto určení jeho právní postavení stalo nejistým. Z této judikatury pak jednoznačně vyplývá závěr, že právní zájem na vydání rozhodnutí je tam, kde může přinést zlepšení postavení žalobce. V případě civilněprávní žaloby o náhradu škody by pak soud mohl z tohoto rozhodnutí vycházet, případně by se jednalo o standardní důkazní prostředek ve smyslu § 125 o. s. ř. V každém případě by toto rozhodnutí zlepšilo procesní postavení žalobce, neboť by disponoval pravomocným rozhodnutím o tom, že stavebníkovi právo stavby nevzniklo a stavba byla prováděna v rozporu s právními předpisy se všemi konsekvencemi s tímto souvisejícími.

Obdobně pak platí situace i pro možnou formu obrany u dozorových orgánů veřejné správy, neboť i zde lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Rozhodnutí o tom, že stavebníkovi právo stavět nevzniklo, by pak bylo velmi důležitým podkladem (důkazem) pro dozorové orgány. Ostatně rozhodnutí o tom, že právo stavět nevzniklo, nemůže sám dozorový orgán vydat, toto může být vydáno pouze v rámci řízení dle § 142 správního řádu. Správní orgány by měly tedy dbát, aby rozhodnutí bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Krajský úřad Plzeňského kraje i Ministerstvo pro místní rozvoj tak rozhodly zcela odlišně od všech skutkově obdobných případů, přičemž jak sám krajský úřad uvedl, necítí se jimi vázán a rozhodl tak v přímém rozporu s postupem, který definoval Nejvyšší správní soud.

Otázka platnosti územního rozhodnutí

V územním rozhodnutí ke stavbě (předcházelo certifikátu) bylo stanoveno, že územní rozhodnutí má platnost 2 roky a do této doby musí být podána úplná žádost o vydání stavebního povolení, v opačném případě dojde k pozbytí platnosti územního rozhodnutí. Byl však podán pouze neplatný a neúčinný certifikát, územní rozhodnutí tedy pozbylo platnosti. V daném případě tedy přesto, že po novele stavebního zákona (účinné od 1. 1. 2013, byť na danou stavbu se ještě použijí předpisy předchozí, podle kterých je stavební povolení

nezbytné) není pro stavby plynovodů zapotřebí stavebního povolení, je nezbytné zahájit řízení o odstranění stavby – už jen vzhledem k absenci platného územního rozhodnutí.

Stavební zákon před jeho novelizací k pozbytí platnosti územního rozhodnutí říká, že *„Územní rozhodnutí pozbývá platnosti, nebyla-li ve lhůtě platnosti podána úplná žádost o stavební povolení, ohlášení nebo jiné obdobné rozhodnutí podle tohoto zákona nebo zvláštních právních předpisů, nebylo-li započato s využitím území pro stanovený účel, nebo bylo-li stavební nebo jiné povolovací řízení zastaveno anebo byla-li podaná žádost zamítnuta po lhůtě platnosti územního rozhodnutí.“*. Stavební zákon zde stanovuje podmínky, které musí nastat, aby územní rozhodnutí pozbylo platnosti. Krajský úřad Plzeňského kraje ve svém rozhodnutí odkazuje na fakt, že bylo ve lhůtě dvou let započato s výstavbou a podmínka uložená stavebním zákonem tak byla splněna. Tato argumentace je však zcela lichá, neboť stavebník se tak dovolává výsledku protiprávního jednání. Stavební zákon samozřejmě předpokládá tuto situaci, ale pouze v případech, že na územní rozhodnutí již nenavazují další úkony stavebního úřadu. Opačným výkladem bychom mohli dospět k názoru, že započatím výstavby bez dalších povolení, tedy *„černé stavby“*, je možné zhojit neplatnost územního rozhodnutí. Jednalo by se tak o porušení klasické právní zásady římského práva *„nemo turpitudinem suam allegans auditur“*, tedy že nikdo nemůže mít prospěch ze svého protiprávního jednání.

Novelizace stavebního zákona tuto formulaci zpřesnila a nyní uvádí, že musí být započato *„s využitím území pro stanovený účel v případech, kdy se povolovací rozhodnutí nebo jiný úkon nevydává“*. Výklad Krajského úřadu Plzeňského kraje je však i z pohledu stavebního zákona před novelizací zavádějící a chybný, ostatně i komentář ke stavebnímu zákonu k právnímu stavu před novelizací hovoří zcela jasně: *„Druhým důvodem pro zánik platnosti územního rozhodnutí je skutečnost, že nebylo ve lhůtě jeho platnosti započato s využitím území pro stanovený účel. Jde logicky o ty případy, kdy s využitím území pro stanovený účel lze započít již na základě územního rozhodnutí samotného, tj. není třeba navazující rozhodnutí (stavební povolení) nebo jiné opatření (souhlas s ohlášenou stavbou).“*. Krajský úřad Plzeňského kraje tedy vykládá ustanovení stavebního zákona absolutně v rozporu s jeho účelem a popírá smysl stavebního řízení jako navazujícího řízení na řízení o umístění stavby. Krajský úřad Plzeňského kraje pak sám deklaruje, že stavebník započal provádět stavbu ještě před tím, než vůbec autorizovaný inspektor certifikát vydal, natožpak tento ve smyslu ust. § 117 stavebního zákona na příslušný stavební úřad podal.

Závěr žaloby

Žalobce nepředpokládá, že by stavebník v rámci řízení o odstranění stavby nepožádal o dodatečné povolení stavby, ba naopak s tímto postupem stavebníka počítá, a to právě z důvodu, že v rámci tohoto řízení dojde k postupu, kdy se bude moci vyjádřit k této stavbě v rámci potencionálních námitek a tyto budou stavebním úřadem posouzeny, tedy v duchu úpravy námitek dle stavebního zákona.

IV. Vyjádření žalovaného správního orgánu k žalobě

Ve vyjádření k žalobě Ministerstvo pro místní rozvoj v zájmu přehlednosti uvedlo jen zásadní argumenty, popř. jejich shrnutí, přičemž v podrobnostech plně odkázalo na odůvodnění rozhodnutí v prvním stupni a rozhodnutí o odvolání.

Rozhodnutí o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu v zásadě předpokládá dva kroky, a to (i) posouzení, zda toto rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění práv žadatele (dále jen „právní zájem“), a pokud ano, (ii) zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Existence právního zájmu je tak podmínkou pro to, aby se příslušný správní orgán žádostí věcně zabýval. Žádost o určení byla zamítnuta především proto, že žalobce neprokázal existenci právního zájmu. V řízení o určení právního vztahu platí obdobně ustanovení § 141 odst. 4 správního řádu, podle kterého (i) správní orgán vychází z důkazů, které byly účastníky navrženy; (ii) pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, správní orgán může (není však povinen) provést i důkazy jiné; (iii) neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny.

Žalobce nenavrl žádný důkaz k prokázání existence právního zájmu, a to navzdory usnesení Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 7. 11. 2013, čj. RR/3639/13, kterým uvedený správní orgán určil lhůtu k předložení podkladů pro vydání rozhodnutí. Žalobce v uvedené lhůtě žádné důkazy nenavrl a žádné podklady nepředložil, a to ani po uplynutí lhůty. Žalobce tak neučinil ani v odvolacím řízení, např. na základě § 82 odst. 4 správního řádu. Správní orgán tak v souladu s § 141 odst. 4 správního řádu vycházel z důkazů, které byly účastníky navrženy, zejména smlouvy o zřízení věcného břemene uzavřené mezi stavebníkem a žalobcem, ve které žalobce souhlasil mj. s prováděním stavby na svých pozemcích. Vzhledem k tomu, že ohledně tvrzených skutkových okolností odůvodňujících právní zájem (např. smísení zemědělské půdy s hlušinou, vypouštění kapalin na pozemku, spatření křečka polního apod.) žalobce neunesl důkazní břemeno, zabýval se správní orgán jen právními okolnostmi, které žalobce uplatnil.

K argumentu žalobce týkajícímu se *možnosti podat námitky v řízení o odstranění stavby* žalovaný uvedl, že žalobce by neměl možnost podat námitky v řízení o odstranění stavby, neboť toto řízení by vůbec nebylo zahájeno. Podle § 103 odst. 1 písm. e) bod 6. stavebního zákona totiž stavba, jakožto vedení přepravní nebo distribuční soustavy plynu a související technologické objekty, včetně systémů řídicí, zabezpečovací, informační a telekomunikační techniky, nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu. Žalobce argumentuje, že citované ustanovení se stalo součástí stavebního zákona až novelou provedenou zákonem č. 350/2012 Sb., tedy s účinností od 1. 1. 2013, a že podle přechodných ustanovení tohoto zákona se řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů. Žalobce však pomíjí skutečnost, že jím uváděné řízení o odstranění stavby by bylo novým řízením zahájeným po 1. 1. 2013, a tedy by stavební úřad postupoval podle stavebního zákona ve znění aktuálně účinném. Ostatně ani postup posouzení stavby autorizovaným inspektorem není a nebylo správním řízením (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2012, sp. zn. Konf 25/2012, nebo důvodovou zprávu k zákonu č. 350/2012 Sb.), tedy by ve smyslu přechodných ustanovení zákona č. 350/2012 Sb. nebylo podle dosavadních právních předpisů co dokončovat. V případě, že by bylo zahájeno řízení o odstranění stavby, příslušný stavební úřad by v prvé

řadě zkoumal, zda byla stavba postavena, resp. její provádění zahájeno v souladu s právními předpisy. Stavební úřad, jsa vázán zásadou legality vyjádřenou v § 2 odst. 1 správního řádu, by postupoval v souladu s aktuálně účinným stavebním zákonem a musel by nutně dospět k závěru, že stavba je v souladu s příslušným územním rozhodnutím a další povolení nevyžaduje s ohledem na § 103 odst. 1 písm. e) bod 6. stavebního zákona. Argumentace žalobce tedy neosvědčuje právní zájem na vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu.

K argumentu žalobce vztahujícímu se k *obstarání podkladů pro civilní soudní řízení* žalovaný konstatoval, že správní řízení neslouží pro získávání důkazů pro civilní řízení. Taková úvaha nemá oporu v žádném právním předpisu a je naopak v rozporu se zásadami vyjádřenými v § 2 odst. 2 a § 6 odst. 2 správního řádu. Soukromoprávní odpovědnost za škodu je odlišným institutem od porušení či poškození zájmů chráněného veřejným právem, a proto by závěry učiněné ve správním řízení nebyly bez dalšího použitelné v civilním řízení o náhradu škody. Dále je třeba poznamenat, že správní řízení není nezbytné pro to, aby si kdokoli obstaral důkazy pro civilní řízení o náhradu škody, neboť toho je možné resp. je třeba dosáhnout jinak, např. přizváním svědků či obstaráním znaleckého posudku. Argumentace žalobce tedy neosvědčuje právní zájem na vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu.

K argumentu žalobce týkajícímu se *obstarání podkladů pro orgány dozoru* žalovaný uvedl, že orgány dozoru jsou povinny postupovat z úřední povinnosti a podnět k šetření je možné u těchto orgánů učinit, aniž by bylo třeba předchozího správního řízení, v tomto případě řízení o odstranění stavby. Ostatně žalobce ani netvrdí, že by podal jakýkoli podnět u orgánu dozoru. Argumentace žalobce tedy neosvědčuje právní zájem na vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu.

Vzhledem k tomu, že žalobce neprokázal existenci právního zájmu na vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu, Krajský úřad Plzeňského kraje postupoval správně, když žádost o určení zamítl, a zrovna tak správně postupoval žalovaný, když rozhodnutí v prvním stupni potvrdil a odvolání žalobce proti němu zamítl.

V. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

Osobami zúčastněnými na řízení jsou společnost NET4GAS, s.r.o. (držitel výlučné licence na provoz plynárenské přepravní soustavy v České republice), a společnost BRAWA, a.s. (vlastník plynárenského zařízení „vysokotlaký plynovod DN 1400 HPS Brandov – Rozvadov“).

Podle názoru obou společností se na uvedený případ (*in concreto*: na lhůtu pro podání žaloby) mají uplatňovat ustanovení zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury.

V části 2. svých vyjádření k žalobě se společnosti NET4GAS, s.r.o., a BRAWA, a.s., ztotožňují s názorem žalovaného, že žalobce v předchozích správních řízeních žádným způsobem neprokázal nezbytnost požadovaného určení, zda těmto společností vzniklo, resp. nevzniklo právo stavět stavbu předmětného plynárenského zařízení na pozemcích parc. č. 598, 599, 604, 607 a 648 v k. ú. Čeradice u Žatce (dále jen „dotčené pozemky“). V této souvislosti je soud upozorněn na skutečnost, že vlastnické právo k dotčeným pozemkům bylo

žalobcem na základě kupní smlouvy ze dne 25. 2. 2015 převedeno na společnost P&T Čeradice spol. s r.o.

Obě společnosti připomínají, že žalobce podepsal smluvní ujednání (smlouvu o zřízení věcného břemene zřízení a provozu plynárenského zařízení VTL plynovodu HPS Brandov - Rozvadov ze dne 29. 12. 2008, čj. 619621/35/2008/1) ke všem dotčeným pozemkům. Touto smlouvou žalobce za finanční úplatu souhlasil s umístěním a realizací stavby podzemního VTL plynovodu DN 1400 včetně dalších jeho součástí a příslušenství (zejména souběžný sdělovací kabel, kabel katodické ochrany, orientační sloupky, číchačka atd.) na dotčených pozemcích (čl. II odst. 2), souhlasil se vstupem a vjížděním na předmětný pozemek při realizaci výše uvedené stavby, včetně vstupu a vjezdu pro případy oprav, úprav, revizi a údržby této stavby, přičemž bylo ve smlouvě výslovně stanoveno, že se toto oprávnění vztahuje i na třetí osobu, která bude tyto činnosti na základě smluvního vztahu provádět (čl. III odst. 2), a výslovně prohlásil, že souhlas je vydán k osvědčení, že stavebník má právo vstupovat na předmětné pozemky a zřizovat zde výše uvedenou stavbu (čl. III odst. 3). Po realizaci předmětné stavby bylo provedeno její zaměření ve vztahu k plošnému prostoru, který je uveden ve výše uvedeném geometrickém plánu, s tím výsledkem, že VTL plynovod je umístěn tak, jak bylo ve výše uvedené smlouvě sjednáno.

K žalobcem tvrzené nutnosti vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu obě společnosti uvádějí, že podle § 117 odst. 1 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (tj. v době vydání napadených certifikátů), platilo, že uzavře-li stavebník s autorizovaným inspektorem smlouvu o provedení kontroly projektové dokumentace pro stavbu, kterou hodlá provést, mohl takovou stavbu pouze oznámit stavebnímu úřadu, jestliže *„byla opatřena souhlasná 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“*. Výše uvedené ustanovení neobsahovalo žádnou další specifikaci toho, jakou formu a jaký obsah mají *„vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení“* mít. Obě společnosti mají za to, že v § 117 odst. 1 požadované *„vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení“* může být obsaženo i v soukromoprávním ujednání mezi vlastníkem dotčené nemovitosti a stavebníkem: obdobně je tomu přece i např. v případě podkladů, požadovaných v § 110 odst. 2 písm. a). Neexistuje racionální argument, který by svědčil úvaze, že vlastník dotčeného pozemku nemůže vyslovit svůj souhlas s provedením záměru v soukromoprávním ujednání s investorem.

Obě společnosti mají dále za to, že autorizovaný inspektor řádně dostal i své povinnosti podle § 117 odst. 4 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012: *„Pokud ve vyjádřeních podle odstavce 1 byly uplatněny námitky proti provádění stavby, autorizovaný inspektor je posoudí a projedná s osobami, které je uplatnily. Způsob vypořádání námitek a závěry, popřípadě podklady, z nichž vycházel, připojí autorizovaný inspektor k certifikátu podle odstavce 3. 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.“*. Žalobce byl přitom při uzavírání

smluv o zřízení věcného břemene řádně informován o průběhu výstavby na jeho pozemcích, stejně jako o případných z výstavby plynoucích omezeních a o charakteru stavby, která má být na dotčených pozemcích zřízena. V případě, že by žalobce ve smlouvě uvedl další výhrady nebo námitky (což bylo v případě jiných vlastníků časté), byl by se autorizovaný inspektor musel touto výhradou při vydávání certifikátu kvalifikovaně zabývat. Žalobce ovšem žádné podobné výhrady ve smlouvě nevyžadoval a je skutečností, že se doposud na společnost NET4GAS, s.r.o., či na společnost BRAWA, a.s., ani se žádnou faktickou výhradou neobrátil. Je dále skutečností, že dotčené pozemky mohou být i nadále bez jakýchkoliv omezení užívány k zemědělskému hospodaření. VTL plynovod je uložen v dostatečné hloubce pod povrchem a jeho provoz nemá za následek žádná další omezení v užívání předmětných pozemků. V důsledku zřízení VTL plynovodu na předmětných pozemcích proto nedošlo k jinému omezení vlastnického práva, než k jakému dal žalobce za finanční úplatu svůj souhlas.

Námitku žalobce, že jim nevzniklo právo stavět v důsledku „neplatnosti“ certifikátu, proto považují obě společnosti za neopodstatněnou.

V části 3. svých vyjádření k žalobě společnosti NET4GAS, s.r.o., a BRAWA, a.s., souhlasí s názorem žalovaného, že žalobce v řízení neprokázal „nezbytnosti rozhodnutí pro uplatnění jeho práv“ (§ 142 odst. 1 správního řádu). Ztotožňují se s názorem žalovaného, podle kterého i v případě, že by bylo rozhodnuto, že právo stavět v důsledku vydaného certifikátu nevzniklo, by takové rozhodnutí nemělo za následek žádnou změnu v právním postavení žalobce, resp. v právních poměrech existujících mezi žalobcem a společnostmi NET4GAS, s.r.o., a BRAWA, a.s., a to s ohledem na skutečnost, že podle právní úpravy účinné po 1. 1. 2013 je možné zařízení plynárenské soustavy zřizovat bez stavebního povolení. Žalobce v žalobě v zásadě uvádí tři argumenty, kterými „nezbytnosti rozhodnutí pro uplatnění jeho práv“ odůvodňuje: *a)* nutnost pro provedení dalších správních řízení, *b)* obstarání dokladů pro civilní řízení o náhradě škody a *c)* obstarání dokladů pro orgány správního dozoru.

Ad a) Řízení o odstranění stavby, resp. o dodatečném povolení stavby nelze podle současně platných právních předpisů vést, protože podle právní úpravy účinné po 1. 1. 2013 je možné zařízení plynárenské soustavy zřizovat bez stavebního povolení [§ 103 odst. 1 písm. e) bod 6 stavebního zákona], tj. jenom na základě rozhodnutí o umístění stavby. V tomto postupu nelze spatřovat žádnou aplikaci retroaktivity, protože se jedná o standardní aplikaci platných a účinných právních předpisů v době rozhodování správního orgánu. Příslušný stavební úřad tedy nedisponuje žádnou pravomocí k vedení takového řízení, případné rozhodnutí (jakékoli) by bylo nicotné, tj. nezakládalo by žádné právní následky. S ohledem na skutečnost, že žalobce již není vlastníkem dotčených pozemků, nezakládá se tvrzení o případném prosazování práv žalobce v navazujících správních řízeních na pravdě, protože žalobce nebude moci v případných navazujících řízeních uplatňovat žádná práva (účastníkem by byl nový vlastník dotčených pozemků a ne žalobce). Argumentace právním zájmem na vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu z důvodu uplatňování práva žalobce v dalších správních řízeních (řízení o odstranění stavby, řízení o dodatečném povolení stavby) tedy neosvědčuje tvrzený právní zájem.

Ad b) Rozhodnutí podle § 142 správního řádu není potřebné pro jakékoliv vymáhání škody. Žalobce v uplynulém období nikdy ústně, písemně, ani jinou formou nenotifikoval rozsah svých nároků z tvrzené vzniklé škody, ani nepožádal o její náhradu s jejím vyčíslením. V době výstavby plynárenského zařízení byly dotčené pozemky pronajaty společností P&T Čeradice spol. s.r.o., která je jejich současným vlastníkem a která dotčené pozemky v době výstavby zemědělsky užívala. S touto společností jako uživatelem dotčených pozemků byla po dokončení stavebních prací uzavřena smlouva o náhradě vzniklých škod ve smyslu § 58 odst. 3 energetického zákona. Následně byly dotčené pozemky uživateli protokolárně předány k dalšímu užívání s tím, že uživatel nevyslovil žádnou výhradu k jakýmkoliv škodám, které by byly během výstavby způsobeny. V případě, že by žalobce vůči společnosti NET4GAS, s.r.o., či společnosti BRAWA, a.s., vznesl požadavek na náhradu jiných škod, byl by tyto společnosti připraven tyto škody - v souladu s vyhotoveným znaleckým posudkem - uhradit. K ničemu takovému ovšem nikdy nedošlo.

Ad c) Rozhodnutí podle § 142 správního řádu není potřebné pro výkon státního dozoru. Podnět k výkonu státního dozoru může žalobce podat bez dalšího. Žalobce ovšem doposud žádný takový podnět neučinil, resp. se na společnost NET4GAS, s.r.o., či na společnost BRAWA, a.s., neobrátil s tím, že by požadoval nápravu vadného stavu.

S ohledem na uvedené skutečnosti společnosti NET4GAS, s.r.o., a BRAWA, a.s., pokládají tvrzení žalobce za nedůvodná a navrhují zamítnutí podané žaloby.

VI. Posouzení věci krajským soudem

VI.1 Lhůta pro podání žaloby

Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. žalobu proti rozhodnutí správního orgánu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.

Jinou lhůtu stanovuje např. zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 2 odst. 5 věty první tohoto zákona se lhůty pro podání žalob k soudům k přezkoumání nebo nahrazení správních rozhodnutí vydaných v řízeních podle § 1 se zkracují na polovinu.

Zákon č. 416/2009 Sb. upravuje postup v souvislosti s urychlením výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury (§ 1 odst. 1). K tomu se Ústavní soud vyjádřil takto: „*Za „postup v souvislosti s urychlením výstavby“ je nutno dosadit nejen územní a stavební řízení, která výstavbě bezprostředně předcházejí, ale i ta řízení (ty postupy), které jsou součástí širší přípravy realizace staveb, což je i řízení o vyvlastnění nezbytných práv k potřebným pozemkům. Takový výklad koresponduje i se smyslem a účelem zákona č. 416/2009 Sb., jímž je zabránění případnému zbytečnému či dokonce záměrnému prodlužování přípravy předmětné výstavby, které by zvyšovalo nároky na veřejné rozpočty.*“ (usnesení ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. II. ÚS 3951/12). Na to navázaly tyto názory správních soudů: „*Pro aplikaci § 2 odst. 5 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení dopravní, vodní a energetické infrastruktury, není určující charakter stavby, o němž se řízení vede, nýbrž to, zda vlastní správní řízení je vedeno v režimu tohoto zákona o urychlení infrastruktury, jak vyplývá z celkového systematického a*

gramatického a teleologického výkladu daného zákona. Pokud tomu tak není a celé správní řízení bylo vedeno v běžném režimu s běžnými lhůtami, je vyloučeno, aby v následném soudním řízení byla náhle dána aplikace zákona č. 416/2009 Sb., který přináší výrazné zkrácení lhůty k podávání žalob ve správním soudnictví (1 měsíc).“ (rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2014, čj. 15 A 11/2012-281), „Pokud se působnost zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, vztahuje na příslušné správní řízení, má správní orgán povinnost o této skutečnosti vyrozumět účastníky řízení, resp. musí toto výslovně uvést ve správním rozhodnutí.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu dne 25. 6. 2015, čj. 1 As 13/2015-295) a „Za „postup v souvislosti s urychlením výstavby“ (§ 1 odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury) je nutno dosadit nejen územní a stavební řízení, která výstavbě bezprostředně předcházejí, ale i ta řízení (ty postupy), které jsou součástí širší přípravy realizace staveb, což je i řízení o vyvlastnění nezbytných práv k potřebným pozemkům. I v těchto řízeních se tedy uplatní zkrácená lhůta pro podání žaloby k soudu k přezkoumání nebo nahrazení správního rozhodnutí (§ 2 odst. 5 věta první zákona o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury).“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, čj. 6 As 94/2015-20).

V daném případě se nejedná o přípravu realizace stavby a řízení o žádosti žalobce nebylo vedeno v režimu zákona č. 416/2009 Sb.; za takové situace nemohlo dojít ke zkrácení lhůty pro podání žaloby proti výše uvedenému rozhodnutí žalovaného na polovinu.

VI.2 Řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu

Podle § 142 odst. 1 správního řádu správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.

Podle § 142 odst. 3 správního řádu pro dokazování v řízení o určení právního vztahu platí ustanovení § 141 odst. 4 obdobně.

Zvláštní pozornosti si tu zaslouží zákonná podmínka „kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv“. Ohledně ní zaujala odborná literatura tyto názory: „Žadatel musí v řízení prokázat, že vydání deklaratorního rozhodnutí v určité věci je nezbytné pro uplatnění jeho práv, tedy např. pro uplatnění jeho práv v jiném správním řízení nebo v jiném řízení před orgánem veřejné moci. V § 142 odst. 3 je stanoveno, že pro dokazování v řízení o určení právního vztahu platí obdobně ustanovení § 141 odst. 4, tedy ustanovení o způsobu dokazování ve sporném řízení. V řízení o určení právního vztahu tedy důkazní břemeno a povinnost zjišťovat podklady pro rozhodnutí leží zejména na žadateli, který musí prokázat, že je vydání deklaratorního rozhodnutí nezbytné pro uplatnění jeho práv. To eliminuje možnou „inflaci“ deklaratorních rozhodnutí, resp. to, aby byla deklaratorní rozhodnutí vydávána jaksi „preventivně“, tzn. aniž by byla pro žadatele aktuálně potřebná.“ [Josef Vedral: Správní řád. Komentář. 2. vyd. Praha 2012, str. 1099] a „Další podmínkou pro zahájení řízení o určení právního vztahu a vydání deklaratorního rozhodnutí je, že je to nezbytné pro uplatnění práv žadatele. Jinak řečeno, žadatel vydání rozhodnutí nutně potřebuje pro svůj další postup a nejde mu o to „mít pouze listinu s razítkem“. Toto omezení slouží k tomu, aby nebyly řešeny

spory akademické či věci, které již nejsou nijak aktuální, nebo věci, které nemají pro nikoho význam. Je věcí účastníka, resp. žadatele, aby předložil takové důkazy, na jejichž základě bude moci správní orgán v jeho právní moci rozhodnout.“ [Lukáš Potěšil a kol.: Správní řád. Komentář. 1. vyd. Praha 2015, str. 642].

K podmínkám řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu se Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu vyjádřil takto: „*Výše popsané podmínky řízení o určení právního vztahu jsou obdobné podmínkám podání určovací žaloby podle § 80 písm. c) občanského soudního řádu, a proto lze při zkoumání § 142 správního řádu vycházet přinejmenším analogicky z výkladu a právních názorů vyjádřených v judikatuře k občanskému soudnímu řádu.*“ (závěr č. 118 ze zasedání dne 5. 10. 2012).

Před civilními soudy se určení, zda tu právní poměr nebo právo je či není, lze žalobou domáhat jen tehdy, je-li na tom naléhavý právní zájem [do 31. 12. 2013 podle § 80 písm. c) o. s. ř., od 1. 1. 2014 podle § 80 o. s. ř.]. K tomu se v odborné literatuře prezentují zejména tyto názory: „*Naléhavý právní zájem o určení právního vztahu nebo práva je dán zejména tam, kde by bez tohoto určení bylo ohroženo právo žalobce nebo kde by se bez tohoto určení stalo jeho právní postavení nejistým; žaloba domáhající se určení nemůže být zpravidla opodstatněná tam, kde lze žalovat na splnění povinnosti. ... Určovací žaloby slouží potřebám praktického života a nemohou vést ke zbytečnému rozmnožování sporů. Naléhavý právní zájem na požadovaném určení je proto současně dán jen tehdy, jestliže je (objektivně vzato) způsobilé odstranit stav právní nejistoty žalobce nebo ohrožení jeho práva.*“ [Ljubomír Drápal – Jaroslav Bureš a kol.: Občanský soudní řád I. Komentář. 1. vyd. Praha 2009, str. 527 a 528].

Možnostmi obrany proti certifikátu vydanému autorizovaným inspektorem se zabýval zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve svém usnesení ze dne 6. 9. 2012, čj. Konf 25/2012-9:

„[72] *Všechny další osoby [tj. jiné než stavebník] (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 správního řádu. Toto ustanovení upravuje zvláštní řízení o určení právního vztahu.*

[73] *Možností použití § 142 správního řádu se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 8. 2011, čj. I As 92/2011-182, ale – v mezích liché úvahy o opravných prostředcích proti certifikátu – odmítl je proto, že se nejedná o opravný prostředek, ale o zvláštní řízení, které nemůže napravit vady či nezákonnosti v předcházejících řízeních. Zvláštní senát v předcházejícím textu ale vyložil, že certifikát nelze považovat za rozhodnutí a postup vedoucí k vydání certifikátu není řízením dle správního řádu. Proto uvedený argument neobstojí. Již ze systematiky správního řádu vyplývá, že se opravné prostředky vztahují ke správnímu řízení ukončenému rozhodnutím. V dané situaci je tedy samostatné řízení podle § 142 správního řádu nejvhodnějším (ostatně pro opomenuté účastníky v zásadě nenáročným a rychlejším než řízení soudní) možným prostředkem pro nápravu vad způsobených nezákonně vydaným a posléze oznámeným certifikátem.*

[74] *Dle § 142 správního řádu rozhodne správní orgán na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda*

trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Věcně a místně příslušným orgánem k rozhodnutí bude dle § 11 správního řádu stavební úřad určený místem stavby, o kterou bude spor veden. Navrhovatel se v takovém řízení bude nejspíše domáhat toho, aby stavební úřad určil, že stavebníkovi právo provést stavbu nevzniklo.

[75] Připomenout je třeba i to, že pro použití § 142 správního řádu není rozhodné, zda stavební zákon má nebo nemá upravenou pravomoc stavebního úřadu k vydávání deklaratorních rozhodnutí řešících spory. Zmíněné ustanovení správního řádu je kompetenčního charakteru; v tomto je „samonosné“ a umožňuje správním orgánům v jednotlivých oborech veřejné správy rozhodovat podle něj bez ohledu na to, zda předpis práva hmotného s takovýmto rozhodnutím počítá; určující je tu jen to, zda podmínky § 142 správního řádu jsou splněny (viz k tomu též Vedral, J. Správní řád. Komentář. II. vydání, Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1099 a násl.). Není-li tu tedy žádný případ nesplnění podmínek § 142 odst. 2 správního řádu (možnost vydání osvědčení, nebo řešení sporné otázky v rámci jiného správního řízení), neodepře stavební úřad rozhodnout o žádosti za vydání určovacího rozhodnutí o právním vztahu.“.

Zdejší soud konstatuje, že citovanému názoru zvláštního senátu nerozumí tak, že v případě obrany proti certifikátu vydanému autorizovaným inspektorem postupem podle § 142 správního řádu by nebylo třeba trvat na zákonné podmínce prokázání, že je to nezbytné pro uplatnění obráncových práv.

I v právě přezkoumávané věci se proto zdejší soud dovolává svého názoru vyjádřeného v obdobné věci v rozsudku ze dne 29. 2. 2016, čj. 57A 61/2014-92:

Vzhledem k tomu, že pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány a i pro soudy, posuzoval krajský soud důvodnost uplatněné žalobní výtky na podkladě výkladu ust. § 142 správního řádu.

Ust. § 142 odst. 1 správního řádu umožňuje v jakýchkoliv případech, kdy právní úprava svěřuje správním orgánům působnost spočívající především ve vydávání rozhodnutí, popřípadě jiných správních úkonů, jimiž se zakládají práva a povinnosti, správním orgánům za podmínek v tomto ustanovení uvedených rozhodovat též o tom, zda určitá práva a povinnosti, tj. právní vztahy, vznikly nebo nevznikly či zanikly nebo nezanikly. Další podmínkou vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správního řádu je podání žádosti. Samotná žádost, byť by měla všechny formální i obsahové náležitosti, však nestačí k tomu, aby správní orgán vydal deklaratorní rozhodnutí o existenci či neexistenci právního vztahu. Žadatel musí v řízení prokázat, že vydání deklaratorního rozhodnutí v určité věci je nezbytné pro uplatnění jeho práv, tedy např. pro uplatnění jeho práv v jiném správním řízení nebo v jiném řízení před orgánem veřejné moci. V ust. § 142 odst. 3 je stanoveno, že pro dokazování v řízení o určení právního vztahu platí obdobně ust. § 141 odst. 4 správního řádu, tedy ustanovení o způsobu dokazování ve sporném řízení. V řízení o určení právního vztahu důkazní břemeno a povinnost zajišťovat podklady pro rozhodnutí leží zejména na žadateli, který musí prokázat, že je vydání deklaratorního rozhodnutí nezbytné pro uplatnění jeho práv (viz VEDRAL, J.: Komentář. II. vydání, BOVA POLYGON, Praha 2012, s. 1099 a násl.).

V přezkoumávaném případě žádost obou žalobců byla opřena jejich tvrzením, že vydání deklaratorního rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění jejich práv ve třech oblastech.

V prvním případě žalobci tvrdili, že vydání deklaratorního rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění jejich nároku podle zákona č. 82/1998 Sb. Žalovaný se s tímto tvrzením vypořádal argumentací, že tento zákon přiznání náhrady škody, ani zadostiučinění za nemajetkovou újmu v případě nesprávného úředního postupu nespojuje s nutností vydání rozhodnutí deklarujícího existenci nesprávného úředního postupu ani vydání zrušujícího rozhodnutí. Ust. § 8 citovaného zákona podmiňuje přiznání náhrady škody zrušujícím rozhodnutím toliko v případě odpovědnosti státu za škodu vzniklou nezákonným rozhodnutím. Z tohoto důvodu není vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu nezbytné pro uplatnění nároků podle zákona č. 82/1998 Sb. (viz rozhodnutí žalovaného str. 4 in fine).

Žalobci tvrdili, že vydání deklaratorního rozhodnutí je rovněž nezbytné pro uplatňování náhrady škody způsobené z provedení stavby bez toho, že by existovalo právo stavět. S tímto tvrzením žalobců se žalovaný vypořádal v odůvodnění svého rozhodnutí a uváděl, že pro uplatnění nároku na náhradu škody vůči stavebníkovi z titulu porušení smlouvy není nezbytné vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu, neboť škoda by v takovém případě vznikla protiprávním jednáním stavebníka. Tento právní názor, který soud akceptuje, vyvrací tvrzení žalobců o nezbytnosti vydání deklaratorního rozhodnutí pro uplatňování jejich práv z tohoto titulu.

Žalobci dále tvrdili, že vydání deklaratorního rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění jejich žádosti o odstranění nepovolené stavby v případě jejího dodatečného povolování pro uplatnění námitek k ochraně jejich vlastnického práva. Předmětná stavba plynovodu podle § 103 odst. 1 písm. r) bod 6 stavebního zákona nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu. Pokud by žalobci se domohli zrušení aktu, jímž tato stavba byla povolena, za současného právního stavu již nebude stavební úřad vést řízení o odstranění stavby a nejsou právní podmínky ani pro vedení řízení o dodatečném povolení takovéto stavby. Stavební zákon ve znění jeho novely provedené zákonem č. 350/2012 Sb. ve smyslu jeho přechodných ustanovení v části II. bod 14 neobsahuje pravidla, které by zakládala odlišný právní režim pro stavby vedení přepravní nebo distribuční soustavy plynu zařazené do staveb, které není potřeba nově stavebně povolovat ani ohlašovat. V projednávaném případě územní rozhodnutí na stavbu plynovodu existuje, nabylo právní moci, což v konečném důsledku dokládá, že nemůže být prokázána nezbytnost vydání deklaratorního rozhodnutí pro uplatnění práv žadatelů z tvrzených důvodů.

Ve shodě s rozhodovacími důvody správního orgánu prvního stupně i žalovaného rovněž soud shledal, že žalobci neprokázali nezbytnost vydání požadovaného deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu pro tvrzené uplatňování jejich dalších práv.

K právě přezkoumávané věci soud dodává, že řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu se vlastně skládá ze dvou fází: nejprve se zkoumá, zda žadatel prokázal, že rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění jeho práv, a prokáže-li to, následně se zkoumá, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. V daném případě správní orgány ke druhé z těchto fází v podstatě nepřikročily, protože dospěly k tomu, že žalobce, ač k tomu je podle zákona povinen a byl o tom poučen a k tomu vyzván, neprokázal, že vydání deklaratorního rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění jeho práv, neboť to nelze spatřovat ani v jedné z tvrzených skutečností, jimiž jsou možnost podat námitky v řízení o odstranění stavby, obstarání podkladů pro civilní soudní řízení a obstarání podkladů pro orgány dozoru. I soudní přezkum tedy třeba soustředit na hlavní rozhodovací důvody.

Stran možnosti vést řízení o odstranění stavby soud v podstatě souhlasí s žalovaným správním orgánem (a osobami zúčastněnými na řízení). Rozhodující je v tomto případě to, že od 1. 1. 2013 stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadují mimo jiné vedení přepravní nebo distribuční soustavy plynu a související technologické objekty, včetně systémů řídicí, zabezpečovací, informační a telekomunikační techniky, s výjimkou budov [§ 103 odst. 1 písm. e) bod 6 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění zákona č. 350/2012 Sb.]. Z toho podle názoru soudu plyne, že o takových stavbách už nemůže probíhat řízení o jejich odstranění. Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b) [věta první]. V oznámení zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby [věta druhá]. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti [věta čtvrtá]. Stavební úřad by tedy sice mohl zahájit řízení o odstranění stavby, ale stavebník nebo vlastník stavby by už nemohl požádat o její dodatečné povolení. Řízení o odstranění stavby by tak buď jak buď zřejmě muselo skončit nařízením odstranění stavby. Takový postup by ovšem byl vůči stavebníku nebo vlastníku stavby výše uvedeného druhu naprosto diskriminační, na základě argumentu *reductionis ad absurdum* je tak třeba odmítnout nejenom zmíněný postup, ale celou oprávněnost vedení řízení o odstranění staveb vedení přepravní nebo distribuční soustavy plynu a souvisejících technologických objektů po 31. 12. 2012.

Soud se shoduje s žalovaným správním orgánem (a osobami zúčastněnými na řízení) také ohledně tvrzené potřeby získání rozhodnutí podle § 142 správního řádu za účelem obstarání podkladů pro civilní soudní řízení a obstarání podkladů pro orgány dozoru. Zákonné podmínky jsou jednoznačné: vydání rozhodnutí musí být nezbytné pro uplatnění žadatelových práv, resp. musí na něm být naléhavý právní zájem. Jako příklad se tu uvádějí soudní spory o náhradu škody. K nim dochází, nedohodnou-li se strany mimosoudně. Škodní událost sice může být v některých případech propojena s certifikátem autorizovaného inspektora, avšak v jiných případech nemusí být dán kauzální nexus mezi tímto certifikátem a majetkovou nebo i nemajetkovou újmou. I když jsou podmínky přípravy, provádění a provozu stavby náležitě stanoveny, může ke škodě na cizím majetku při provádění a provozu stavby dojít např. použitím materiálů se skrytými vadami nebo porušením stanoveného technologického postupu. Z vyjádření společností NET4GAS, s.r.o., a BRAWA, a.s., plyne, že škody na cizím majetku, za něž jsou odpovědní, jsou připraveny promptně nahradit. Jelikož žalobce neargumentuje žádným konkrétním řízením, kdy se nebo by se kvůli nevydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu dostal do nouze tvrzení nebo důkazní nouze, lze mít za to, že neprokázal, že vydání takového rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění jeho práv, resp. že je na něm naléhavý právní zájem. Stran postupu před orgány dozoru je na místě zopakovat, že k výkonu státního dozoru se podává jen podnět a příslušný dozorcí orgán pak postupuje z moci úřední. Ani zde však není patrné, že by žalobce měl něco konkrétního (a to nezbytného či naléhavého) na mysli.

V těchto souvislostech třeba upřesnit, že žalobce měl prokázat, že vydání rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění *jeho* práv. Muselo by se tedy jednat o žalobcova vlastní subjektivní práva, nestačilo by prokázat ohrožení veřejného zájmu, pokud by to nemělo dopad do právní

sféry žalobce. Vzhledem k uvedenému nedošel zdejší soud k závěru, že ve vztahu k hlavním rozhodovacím důvodům, jež správní orgány použily, by žalobou napadené rozhodnutí bylo v rozporu s právními předpisy, spočívalo na nesprávném posouzení věci nebo bylo nepřezkoumatelné (čemuž nenasvědčuje už rozsáhlost žalobcovy polemiky s ním).

VII. Celkový závěr a náklady řízení

Soud přezkoumal napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Jelikož na základě výše uvedené argumentace neshledal žalobu důvodnou, podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji rozsudkem zamítl.

Účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím soudu o věci samé bez jednání.

Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný správní orgán však žádné specifické náklady soudního řízení neuplatnil, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

Náhrada nákladů řízení osobám zúčastněným na řízení se řídí ust. § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil [věta první], a z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení [věta druhá]. V daném případě soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, jen jim umožnil realizaci jejich práv. Současně nebyly osobami zúčastněnými na řízení tvrzeny, ani soudem z povinnosti úřední shledány žádné důvody hodné zvláštního zřetele. Vzhledem k tomu bylo rozhodnuto, že žádná z těchto osob nemá na náhradu nákladů řízení právo.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Plzni dne 29. února 2016

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková