



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Petra Polácha a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **MUDr. F. P.**, zast. Mgr. Marianem Jeřábkem, advokátem se sídlem Jakubské nám. 4, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3/5, Brno, a osob zúčastněných na řízení: **1) Ing. arch. M. T.**, zast. JUDr. Pavlem Čapčuchem, advokátem se sídlem Orlí 18, Brno, **2) Heršpická – správa nemovitostí, spol. s.r.o.**, se sídlem Strážní 852/7, Brno, zast. JUDr. Ivanou Dreslerovou, advokátkou se sídlem Ponávka 185/2, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 5. 2014, č. j. JMK 33643/2014,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu ze dne 14. 5. 2014, č. j. JMK 33643/2014, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení v celkové výši 11 228 Kč, ve lhůtě do 30 dnů ode dne právní moci rozsudku, k rukám jeho zástupce Mgr. Mariana Jeřábka, advokáta se sídlem Jakubské nám. 4, Brno.

III. Osobám zúčastněným na řízení se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

Rozhodnutím Magistrátu města Brna (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 3. 2. 2014, č. j. MMB/0033034/2014 bylo zamítnuta žádost žalobce a Mgr. V. P., *o vydání rozhodnutí, že obchodní společnosti Heršpická-správa nemovitostí spol. s r.o nevzniklo právo stavby nazvané jako „Brno-Ivanovice, Obchodní centrum-Hobby Market“ na pozemcích p. č. 965/1, 965/112, 965/138, 965/139, 965/140, 965/142, 965/143, 965/150, 965/152, 965/154, 965/155, 965/158, 965/159, 965/160, 965/161, 965/162, 965/164, 965/171, 965/206, 965/274, 1126/2, 1126/5, 1126/12, 1126/13, 1126/23 a 1126/33, vše v k.ú. Ivanovice stvrzené certifikátem Autorizovaného inspektora Ing. arch. M. T., č.j. 711007 ze dne 23 března 2010 v rámci tzv. zkráceného stavebního řízení podle § 117 stavebního zákona.* Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

II.

Žalobní námítky

Žalobce nejprve rekapituluje průběh správního řízení. Dále se odvolává a cituje z usnesení Zvláštního senátu č. j. Konf 25/2012-9 ze dne 6. 9. 2012 (dále jen „Usnesení“) v bodech 72, 75, 78, 81. Dle žalobce se zvláštní senát výslovně k prokázání aktivní legitimace účastníků v Usnesení nevyjádřil, neboť právní zájem navrhovatelů na zahájení řízení dle § 142 a násl. zák. č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) s ohledem na jejich obejití jako potencionálních účastníků stavebního řízení je považován za samozřejmý a daný samotným obejitím navrhovatelů, tedy nesplněním zákonných předpokladů certifikátů. Zvláštní senát dává správním orgánům jednoznačným příkaz, že nejsou oprávněny odepřít rozhodnutí o žádosti, neboť právní řád nemá jiný právní prostředek, jak zákonnost certifikátu přezkoumat. Certifikát představuje zásah do práv subjektu a vůči tomu se nelze dle zvláštního senátu bránit soudní cestou, ani jiným prostředkem kromě řízení dle § 142 správního řádu. Stavební úřad proto nemůže navrhovateli, jež prokáže, že by byl účastníkem stavebního řízení, pokud by bylo vedeno, odepřít rozhodnutí o žádosti o vydání určovacího rozhodnutí pro nedostatek aktivní legitimace. Žalobce rovněž s odvoláním na bod 79 Usnesení argumentoval, že v případě rozhodnutí o nevzniknutí práva stavby na základě certifikátu, neexistovalo by žádné oprávnění k provedení stavby. Stavba by proto byla od počátku provedena bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu stavebního úřadu, jak to vyžaduje § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a bylo by třeba vést řízení o odstranění stavby a v jeho rámci případně rozhodnout o dodatečném povolení stavby. Možnost domoci se náhrady škody pak není v těchto případech prostředkem obrany proti nezákonné stavbě, ale toliko řešení důsledků, které nadto přetrvávají po celou dobu existence nezákonné stavby. Zvláštní senát v Usnesení jednoznačně určil, že jedinou možností nápravy protiprávního stavu způsobeného nezákonným certifikátem autorizovaného inspektora je rozhodnutí dle § 142 správního řádu. Nápravu nelze zajistit jiným řízením a tvrzení správního orgánu I. stupně a

žalovaného, že náprava je závislá na tom, zda navrhovatelé budou vést jiné řízení, není proto důvodné. Žalobce se nemusí dovolávat náhrady škody, natož prokazovat správním orgánům její vznik, výši či dokonce podání žaloby na její náhradu k tomu, aby prokázal podmínku nezbytnosti řízení dle § 142 správního řádu. Ta je jasně dána právě tím, že řízení dle § 142 správního řádu je jediným možným prostředkem, jak napravit nezákonnost certifikátu a tím napravit porušení práv žalobce. Nezákonnost spočívala nejenom v protiprávním obehití potencionálních účastníků, ale i v dalších nezákonnostech uvedených v návrhu žalobců a jeho přílohách (např. rozpor certifikátu se závaznou podmínkou č. 33 územního rozhodnutí č. 127 a Územním plánem města Brna, nesplnění závazné podmínky č. 32 územního rozhodnutí č. 127, odlišnost stavebních pozemků v certifikátu oproti územnímu rozhodnutí, neaktuální stanoviska dotčených orgánů a další nezákonnosti popsané v námitkách účastníků stavebního řízení ze dne 2. 12. 2008). V případě prokázání toliko jediné z těchto nezákonností je dána nezbytnost k vydání rozhodnutí o neexistenci právního vztahu, neboť rozhodnutí je nezbytné pro další řízení o odstranění stavby a nápravu protiprávního stavu, jimiž je zasaženo do práv vlastníků sousedních staveb a pozemků.

Rovněž je nesprávný názor, že řízení dle § 142 správního řádu může být vedeno a tudíž je nezbytné toliko v případech, pokud správní řízení nebo řízení před soudem, pro jehož účel je rozhodnutí o existenci či naopak neexistenci určitého právního vztahu pro žadatele nezbytné, již probíhá nebo bude bezodkladně vedeno. Je pak i vnitřně rozporné, pokud dle názoru správních orgánů může být řízení vedeno bezodkladně v budoucnu, avšak žalobce neprokázal nezbytnost tím, že zatím řízení nevedl. Žalobce namítal, že navazujícím řízením je jednak řízení o odstranění stavby a jednat eventuální řízení o náhradě škody. Žalobu na náhradu škody však není možné podat v době, kdy není zřejmé, zda se protiprávní úkon zakládající možnost žalovat o náhradu škody stal. Takové zjištění je totiž předmětem řízení dle § 142 správního řádu. Nelze ani žalovat dříve, než je známa výše škody. Škoda totiž neustále vzniká a může být vyčíslena až v době, kdy stavební úřad shledá nezákonnost certifikátu, a v rámci následného řízení budou nezákonnosti odstraněny. Tak bude ukončen protiprávní stav s možností vyčíslení konečnou výši škody. Dřívější žaloba by byla odmítnuta z důvodu předčasnosti. Bez řízení dle § 142 správního řádu nelze tedy určit, zda vůbec škoda žalobci vznikla, neboť se neví, ve kterých případech inspektor postupoval protiprávně, čímž založil předpoklad vzniku škody, když není zřejmé, které námitky měl či neměl zohlednit. Posouzení těchto otázek nelze ani jako předběžné přenášet na civilní soudy v rámci žaloby o náhradu škody, neboť by se jednalo o přenášení pravomocí správního orgánu na orgány soudní. Žalobce v této souvislosti s odkazem na judikaturu Nejvyššího soudu (např. rozhodnutí ze dne 21. 6. 2005, sp. zn. 32 Odo 57/2005, ze dne 23. 6. 2005, sp. zn. 21 Cdo 2770/2004, ze dne 11. 1. 2011, sp. zn. 21 Cdo 3820/2009 apod.) uvedl, že dle ustálené judikatury je naléhavý právní zájem na určovací žalobě (analogicky zde dovozuje i obdobnost zájmu na řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu) dán i v případě, kdy lze žalovat na plnění (náhradu škody), zejména, jestliže by tato žaloba na plnění neřešila celý obsah a dopad sporného právního vztahu. To přesně odpovídá posuzované věci, když samotná žaloba na náhradu škody nevyřeší přetrvávající protiprávní stav a neodstraní a ani žádným způsobem nezasáhne do nezákonně postavené stavby. Toliko řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu vytvoří pevný základ pro právní vztahy účastníků sporu (žalobci zde analogicky odkázali na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 15. 6. 2010, sp. zn. 21 Cdo 1779/2009). Žalobce rovněž zdůraznil, že je proti němu vedeno občanskoprávní řízení

o žalobě na náhradu škody ve výši přesahující 5 milionů korun, v němž může jeho stěžejní obrana spočívat na rozhodnutí o neexistenci práva stavby.

Žalobce dále považoval za nesprávný závěr správního orgánu I. stupně, který žádost navrhovatelů zamítl i z důvodu uplynutí více, jak tří let od účinnosti certifikátu. Zákon totiž žádnou propadnou lhůtu pro řízení dle § 142 s.ř.s. nestanoví a nemůže ji v žádném případě stanovit nezávazná metodika MMR. Odkázal na i bod 76 Usnesení. Je v něm uvedeno: „*Podání návrhu na zahájení takového řízení o určení právního vztahu není omezeno žádnou lhůtou.*“ Žalovaný se pak jeho argumenty nezabýval, a tudíž se nevypořádal se všemi odvolacími důvody.

Žalobce dále namítal, že rozhodnutí správních orgánů jsou v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu (soulad s veřejným zájmem). Veřejným zájmem je, aby stavby byly umístovány v souladu se zákonem a pokud tomu tak není, je veřejným zájmem garance prostředků k nápravě nezákonnosti. Žalovaný veřejný zájem ignoruje a upřednostňuje soukromý zájem stavebníka, který stavbu na základě certifikátu postavil v rozporu se zákonem. Veřejným zájmem je i zajištění práva dotčených osob na vyjádření a vznesení námitek ke způsobu provádění a užívání stavby. Rozhodnutí dále porušuje i zásadu legitimního očekávání, aby při rozhodování skutkově shodných nebo obdobných případů nevznikaly důvodné rozdíly. Byla-li by totiž stavba postavena nezákonně na základě stavebního povolení, bylo by možné aplikovat ustanovení řízení o odstranění stavby. V případě stavby na základě certifikátu autorizovaného inspektora dle názoru žalovaného není možné aplikovat ustanovení řízení o odstranění stavby, což zakládá neodůvodněné rozdíly.

III.

Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný především odkázal na žalobou napadené rozhodnutí. Dále uvedl, že nosné důvody Usnesení jsou obsaženy v bodech 1-69 odůvodnění. Až v obiter dictu vyslovil zvláštní senát další úvahy stran certifikátu a eventuelní obrany proti němu. Nejsou však autoritativní. Obdobně jako v případě § 80 zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o.s.ř.“) je třeba v řízení dle § 142 správního řádu posuzovat nezbytnost, který žalovaný chápe ve smyslu nutnost, nepostradatelnost. Dle žalovaného žalobce nezbytnost vydání deklaratorního rozhodnutí o právu stavby ke stavbě „*Obchodní centrum Hobby Market Brno-Ivanovice*“ pro uplatnění svých práv neprokázal. Úvaha o časovém omezení možnosti napadnout certifikát není nosným důvodem rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalovaný nepovažoval za nutné se s tímto okrajově vysloveným názorem zabývat. Doplnil, že právní úprava tzv. zkráceného stavebního řízení s institutem certifikátu autorizovaného inspektora byla nedostatečná a problematická, což však nezpůsobily subjekty, které možnosti dle § 117 stavebního zákona využily. Zdůraznil, že územní rozhodnutí o umístění stavby prošlo procesem přezkoumání ve správním soudnictví (29 Ca 214/2009). Žalovaný dále rozebírá stavební řízení, v jehož rámci se kontrolují a posuzují technické vlastnosti staveb, způsob realizace stavby, kontroluje se, zda jsou v projektové dokumentaci dostatečně zapracovány podmínky stanovené v územním řízení a podmínky z obecně technických požadavků na výstavbu. Z hlediska požadavků stavebního zákona na tento proces se jedná více o kontrolní činnost, než o řízení. Účelu stavebního řízení pak odpovídá i charakter eventuelních námitek

účastníků řízení, které stavební zákon připouští. Je i jednoznačně stanoveno, že k námitkám, které mohly být uplatněny v územním řízení, se nepřihlíží. Žalovaný závěrem uvedl, že zjišťování, zda byl certifikát vydán za zákonných předpokladů (soulad s územně plánovací dokumentací, obstarání závazných stanovisek dotčených orgánů, souhlasná vyjádření všech osob, kteří byli účastníky stavebního řízení, řádné vypořádání jejich námitek) je věcným přezkumem certifikátu, k němuž není stavební úřad zmocněn, zvláště je-li certifikát soukromoprávním aktem.

IV.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení ad 2)

Osoba zúčastněná na řízení především zdůraznila, že dle § 142 správního řádu je k podání žádosti o určení právního vztahu aktivně legitimován takový subjekt, který prokáže nezbytnost k uplatnění svých práv. Konstatoval-li správní orgán, že žalobce svou aktivní legitimaci neosvědčil, nemůže se jednat o postup v rozporu se zákonem. Ani z bodu 72 Usnesení, na něž žalobce odkazuje, nelze bez dalšího dovodit, že jako osoba potencionálně zúčastněná na stavebním řízení, je aktivně legitimována k žádosti dle § 142 správního řádu. Úvaha zvláštního senátu v bodě 72 se navíc nikterak nevztahuje k rozhodnutí ve věci samé (konflikt kompetencí), ale jedná se o úvahu konanou nad rámec projednávané věci. Osoba zúčastněná na řízení nesouhlasila ani s názorem, že dle § 5 odst. 5 zák. č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, je Usnesení závazné pro správní orgány v celém rozsahu. Z kontextu celého zákona, stejně jako § 5 však plyne, že závaznost se vztahuje toliko k výrokové části a odůvodnění týkající se výrokové části (ratio decidendi), avšak nikoliv na úvahy přesahující rámec projednávané věci. I v případě závěru soudu o automatické aktivní legitimaci musí žalobce prokázat účastenství ve stavebním řízení a uplatnění takových práv, v jejichž důsledku by stavební povolení vydáno nebylo, tj. k provedení stavby na základě certifikátu by nikdy nedošlo, nebo by taková stavba byla provedena jinak.

Žalobce v rámci správního řízení tvrdil, že byl účastníkem stavebního řízení, přičemž svá tvrzení nijak neosvědčil. I kdyby se tak stalo, pak v rámci správního řízení neuvedl žádnou právně relevantní námitku, která by mohla být ve stavebním řízení vypořádána. Sice konstatoval řadu námitek, ale jen obecně, navíc by žádná z nich nebyla řešena ve stavebním řízení, neboť námitky již byly vypořádány v územním řízení (námitka hlučnosti, prašnosti a další negativní vlivy stavby). Z územního rozhodnutí č. 127 ze dne 19. 5. 2006, č. j. SÚ-695/05-UR-Kr na předmětnou stavbu přitom plyne, že otázka hlučnosti a prašnosti stavby byla řešena k námitkám občanského sdružení Klidné Ivanovice a tyto skutečnosti byly upraveny v bodě 28 územního rozhodnutí. Rovněž i námitkám jednotlivých vlastníků pozemků a nemovitostí sousedících nejen přímo, ale i nepřímo se stavbou, které se týkaly kvality bydlení v lokalitě (emise, hlučnost, dopravní obslužnost), bylo v územním rozhodnutí vyhověno (bod 19, 20, 21 a 28 územního rozhodnutí). Územní rozhodnutí bylo přezkoumáno zdejší soudem a žaloba byla rozsudkem ze dne 24. 1. 2012, č. j. 29 Ca 214/2009-233 zamítnuta. V rozsudku je mj. uvedeno, že *nelze v územním řízení spatřovat nesoulad územního rozhodnutí s územně plánovací dokumentací*. Tento závěr byl potvrzen i rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 33/2012.

Jde-li o řízení o náhradu škody vedené proti žalovaným u Obvodního soudu pro Prahu 4, tak žalobce neunesl důkazní břemeno ohledně aktivní legitimace dle § 142 správního řádu, neboť zjištění, že právo stavby nevzniklo, není skutečností, která je v řízení o náhradu škody z předběžného opatření ve smyslu § 77 a o.s.ř. (ve znění účinném do 31.12.2013) relevantní (odkázala i na právní názor Městského soudu v Praze v této věci).

V další části svého vyjádření se osoba zúčastněná na řízení věnuje argumentaci žalobce, týkající se analogie mezi § 142 správního řádu a § 80 odst. 1 písm. c) o.s.ř. Dospívá přitom k závěru, že v případě řízení dle § 142 správního řádu se nejedná o řízení preventivní povahy, které má odstranit právní nejistotu účastníka, ale o řízení, jež musí nezbytně předcházet řízení jinému a bez něhož by toto jiné řízení nemohlo být vedeno. Řízení dle § 80 odst. 1 písm. c) o.s.ř. naopak nemůže být vedeno tam, kde je možné zajistit realizaci práv účastníka jiným typem řízení dle jiného ustanovení o.s.ř. Úvahy žalobce o možné analogii mezi těmito dvěma typy řízení proto nelze přijmout. Správní řád stojí na mnoha právních zásadách, které mají shodnou právní sílu a tudíž je třeba v případě jejich aplikace užít principu proporcionality. Osoba zúčastněná na řízení zcela v souladu se zákonem využila institut certifikátu autorizovaného inspektora. Nemůže jí být přičítáno k tíži nedokonalost této právní úpravy, která jí byla dána zákonem a následně setrvala v dobré víře, že stavba byla provedena v souladu se zákonem. V dobré víře ji utvrdilo i to, že stavba byla dne 8. 10. 2012 zkolaudována. Je nutno zdůraznit i obecnou zásadu právní jistoty a legitimního očekávání. Využila zákonného institutu, a tudíž mohla legitimně očekávat, že jí tento institut poskytne stejnou jistotu, že bylo postupováno v souladu s právem, jako kdyby proběhlo stavební řízení. Je nutné uvážit, zda potencionální veřejný zájem převažuje ochranu práva nabytého v dobré víře a právní jistotu, když od kolaudace stavby uplynuly takřka 2 roky a od vydání certifikátu autorizovaného inspektora uplynulo téměř 5 let.

V.

Právní hodnocení soudu

Krajský soud v Brně přezkoumal v rozsahu žalobních bodů napadené rozhodnutí, stejně tak i řízení, které předcházelo jeho vydání, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Soud při posouzení věci vyšel z rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012-9, podle něhož 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. V tomto rozhodnutí se zvláštní senát zabýval i možností obrany proti certifikátu. K tomu uvedl:

„III.5 Možnosti obrany proti certifikátu (obiter dictum zvláštního senátu)

[70] Výše uvedený závěr však ani v nejmenším neznamená, že by proti vzniku práva stavby, opírajícímu se o certifikát vydaný bez splnění zákonných podmínek, neexistovala žádná možnost obrany. Nic na tom nemění, že stavební zákon tuto otázku přímo neřeší. Obrana (vesměs ze strany osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení), kterou shledával Nejvyšší správní soud v možnosti podat správní žalobu, není touto formou možná, nehledě k tomu, že soudní řízení bývá delší a pro účastníka nákladnější i odborně náročnější, takže přímo protirečí záměru zákonodárce na „zkrácené“ řízení (na okraj možno poznamenat, že tu

zjevně - v rozporu s názvem institutu stavebního zákona - o žádné „řízení“ ani nejde). Kromě toho otvírá i další neřešené otázky, například počátek a konec běhu lhůty pro podání žaloby, kterou zjevně nelze vázat na doručení certifikátu už jen z toho důvodu, že certifikát se ostatním osobám nedoručuje.

[71] Pokud s certifikátem nesouhlasí stavebník, zcela prostě oznámení stavebnímu úřadu nepodá a domáhá se soukromoprávními prostředky, nebo i pořadem práva svých civilních nároků vůči inspektorovi, který mu odpovídá za škodu, kterou způsobí výkonem své činnosti, na základě § 146 stavebního zákona. Úprava této odpovědnosti se bude řídit obecnými předpisy o náhradě škody, zejména § 420 a násl. občanského zákoníku, případně v § 373 a násl. obchodního zákoníku. O porušení práv a povinností ze smlouvy a o náhradě škody rozhodne soud v občanském soudním řízení.

[72] Všechny 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. Toto ustanovení upravuje zvláštní řízení o určení právního vztahu.

[73] Možností použití § 142 spr. ř. se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku, čj. I As 92/2011 - 182 [8] [33], ale - v mezích liché úvahy o opravných prostředcích proti certifikátu - však odmítl je proto, že se nejedná o opravný prostředek, ale o zvláštní řízení, které nemůže napravovat 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 spr. ř. 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 spr. ř. 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 spr. ř. 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 spr. ř. 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 spr. ř. jsou splněny (viz k tomu též VEDRAL, J.: Komentář. II. vydání, BOVA POLYGON, Praha 2012, s. 1099 a násl.). Není-li tu tedy žádný případ nesplnění podmínek § 142 odst. 2 spr. ř. (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.

[76] Podání návrhu na zahájení takového řízení o určení právního vztahu není omezeno žádnou lhůtou. Výsledkem řízení je pravomocné rozhodnutí, které musí stavební úřad vydat ve lhůtách dle § 71 spr. ř., tj. bez zbytečného odkladu, jinak zpravidla do 30 dnů. Proti tomuto rozhodnutí stavebního úřadu je pak dále možné se odvolat běžným způsobem, případně proti rozhodnutí o odvolání podat žalobu ke správnímu soudu dle § 65 s. ř. s. V případě nečinnosti stavebního úřadu lze využít žalobu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 s. ř. s.

[77] Naproti tomu není však možné uvažovat o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu ve vztahu k evidenčnímu úkonu stavebního úřadu při oznámení certifikátu, neboť v tomto případě není zásah stavebního úřadu nezákonný. Stavební zákon totiž nesvěřil stavebním úřadům žádnou možnost věcného přezkumu certifikátu nebo oznámení během jeho zaevidování.

[78] 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, nevypořádal řádně námitky potenciálních účastníků stavebního řízení, resp. nepředložil nevypořádané rozpory stavebnímu úřadu atd., vydá stavební úřad deklaratorní rozhodnutí o tom, že stavebníkovi právo provést stavbu nevzniklo.

[79] Následně by stavební úřady jako orgány státního dozoru ve věcech územního plánování a stavebního řádu mohly postupovat dle § 171 stavebního zákona a vyzvat stavebníka ke zjednání nápravy nebo rozhodnutím uložit povinnost zjednat nápravu v přiměřené lhůtě. Není dále vyloučeno ani nařízení odstranění stavby dle § 129 či kontrolní prohlídka stavby dle § 134 stavebního zákona a v jejím důsledku postup dle odst. 4 tohoto ustanovení. Nedostatky v činnosti autorizovaného inspektora může vyřešit navrhovatel rovněž jako orgán dozoru dle § 171, a to rozhodnutím o odvolání autorizovaného inspektora podle § 144 odst. 2 stavebního zákona.“

Samotný institut zkráceného řízení s využitím certifikátu autorizovaného inspektora je upraven v ust. § 117 stavebního zákona.

„Zkrácené stavební řízení

§ 117

(1) 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 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.

(2) Stavebník k oznámení stavby připojí projektovou dokumentaci stanovenou prováděcím právním předpisem a certifikát vydaný autorizovaným inspektorem. Dokumentace se předkládá ve dvojím vyhotovení; není-li obecní úřad stavebním úřadem, nebo stavebník není vlastníkem stavby, předkládá se trojmo.

(3) Autorizovaný inspektor certifikátem stvrzuje, že ověřil projektovou dokumentaci a připojené podklady z hledisek uvedených v § 111 odst. 1 a 2 a že navrhovaná stavba může být

provedena. Na projektové dokumentaci tuto skutečnost vyznačí, uvede své jméno a příjmení, datum vydání certifikátu a opatří ji svým podpisem a razítkem se státním znakem České republiky. K certifikátu připojí návrh plánu kontrolních prohlídek stavby, závazná stanoviska dotčených orgánů a vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení (§ 109).

(4) 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.

(5) Certifikát, ověřenou dokumentaci s vyznačenými údaji a přílohy podle odstavce 3 příslušný stavební úřad eviduje a využívá pro kontrolní prohlídky stavby.

(6) Náležitosti oznámení podle odstavce 1, jakož i obsah a strukturu certifikátu stanoví prováděcí právní.“

Podle ust. § 142 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.

Soud dále vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2012, č. j. 9 As 147/2012-66. Zde je mj. uvedeno: „*Stěžovatelům nelze přisvědčit ani v tom, že by obrana dotčených osob byla v případě uplatnění § 142 s. ř. ve věcech vydaných certifikátů autorizovaných inspektorů oslabena tím, že v citovaném ustanovení je přístup k vydání rozhodnutí podle § 142 s. ř. podmíněn prokázáním toho, že vydání tohoto rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění práv žadatele, a není tak zajištěno, že rozhodnutí bude vůbec vydáno. Nejvyšší správní soud uvádí, že zvláštní senát v postupu podle § 142 s. ř. shledal jedinou možnou obranu proti zásahům do práv dotčených osob v případě vydání certifikátů autorizovaných inspektorů, přičemž již ze samotné této skutečnosti tak v případě žádosti této povahy vyplývá automatické prokázání nezbytnosti jejího podání k uplatnění práv těchto dotčených osob.*“

Soud vyšel i z poměrně nedávného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 53/2015-40, kterým byla zamítnuta kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení ad 1) proti rozsudku zdejšího soudu ze dne 11. 3. 2015, č. j. 30 A 61/2013-129. Zdejší soud vyhověl žalobě žalobce NESEHNUTÍ Brno proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 3. 2013, č. j. JMK 13738/2013, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Brna jako správního orgánu prvního stupně o zamítnutí žádosti NESEHNUTÍ Brno o vydání deklaratorního rozhodnutí, že dle certifikátu č. j. 711007 ze dne 23. 3. 2010, č. j. 710915 ze dne 12. 10. 2009 a č. j. 710920 ze dne 10. 11. 2009, vydaných osobou zúčastněnou na řízení ad 1) jako autorizovaným inspektorem nevzniklo právo stavby „Brno-Ivanovice, Obchodní centrum-Hobby Market“. Nejvyšší správní soud v něm mj. uvedl:

„[16] Nejvyšší správní soud podobně jako soud krajský navazuje na názor předestřený v rozhodnutí 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.“ Tato teze, byť vyslovená *obiter dictum*, vyplynula jednoduše z ustálení vývoje judikatury na závěru, že proti certifikátu autorizovaného inspektora nelze brojit odvoláním ani žalobou proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. a současně vědomí nutnosti zajistit reálnou možnost obrany proti vzniku práva stavby opírajícímu 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 ve svém rozsudku ze dne 6. 12. 2012, č. j. 9 As 147/2012 - 66.

[17] Odpověď na stěžovatelovy výtky vyličené v odstavci [4] tohoto rozsudku lze tedy shrnout takto: tvrdí-li 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, zda vzniklo právo stavby, podmínka prokázání, že je takové rozhodnutí nezbytné pro uplatnění jeho práv, za splněnou. Žádost osoby tvrdící, že byla při přípravě certifikátu autorizovaného inspektora opomenuta, musí být meritorně posouzena. „Uvnitř“ řízení pak proběhne prověření naplnění kritérií pro účastenství ve stavebním řízení, resp. obsahově obdobnou participaci na přípravě certifikátu, s nimiž, jak stěžovatel podotkl, počítá i Aarhuská úmluva.

[18] 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 neplatí ani z textu zákona.

[33] 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 zmíněných certifikátů (každého z nich) nevzniklo, nebo v opačném případě žádost zamítne. Ostatně i zvláštní senát ve svém již několikrát zmiňovaném rozhodnutí 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.

[34] Vzhledem k tomu, že podle dosavadních výsledků řízení je skutečnost, že se žalobcem nebylo ve zkráceném řízení jednáno jako s účastníkem, nesporná (připouští to jak stěžovatel, tak i žalovaný), 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.

[35] Výrok stavebního úřadu, že na podkladu konkrétních oznámených certifikátů 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 v rozsahu upřesněném nejnovější judikaturou (viz [30], [31]) realizovat.“

Jak jednoznačně plyne ze shora citovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v případě ochrany dotčených osob proti certifikátu autorizovaných inspektorů, nezbytnost pro uplatnění práv jako podmínka vydání deklaratorního rozhodnutí dle ust. § 142 správního řádu vychází již přímo z toho, že postup dle tohoto ustanovení je jejich jedinou možnou obranou proti certifikátu. Neuplatní se tedy argumentace správních orgánů, že by splnění podmínky nezbytnosti k uplatnění práv odvozovala od jiného (navazujícího) správního či soudního řízení, kde by žalobce uplatňoval svá práva na základě rozhodnutí dle ust. § 142 správního řádu. Z tohoto důvodu se nelze ztotožnit s částí odůvodnění žalovaného, podle něhož: „...základní podmínkou pro vydání deklaratorního rozhodnutí o určení právního vztahu tedy je, že se žadateli podaří věcně a místně příslušnému správnímu orgánu prokázat, že vydání rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění jeho práv v jiném správním řízení nebo před orgánem veřejné moci, zejména před soudem- např. při podání negatorní žaloby na ochranu vlastnického práva podle § 126 občanského zákoníku, určovací žaloba, žaloby na náhradu škody vzniklé poškozením stavby či pozemku apod.“ Z výše citovaného bodu 35 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 53/2015-40, pak plyne, že rozhodnutí o tom, že nevzniklo právo stavby založené certifikátem, je důvodem k postupu dle § 129 stavebního zákona (k tomu srov. i bod 79 rozhodnutí zvláštního senátu). V případě úspěchu by tedy žalobce mohl podat podnět stavebnímu úřadu k vedení takového řízení. Soudu je ze soudního spisu 30 A 12/2014 známo, že správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí ze dne 23. 11. 2012, č. j. MMB/040615/2012, kde určil, že osobě zúčastněné na řízení nevzniklo právo stavby, označil žalobce jako účastníka stavebního řízení dle § 109 písm. e) stavebního zákona. Dále uvedl, že autorizovaný inspektor jej za účastníka stavebního řízení nepovažoval a svým postupem mu i znemožnil podat ke stavbě vyjádření dle § 117 odst. 1 stavebního zákona, čímž je zkrátil na jejich procesních právech. Jak plyne z bodu 78 Usnesení i bodu 33 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 53/2010-40, již vydání certifikátu bez souhlasných vyjádření všech osob, které byly účastníky stavebního řízení, resp. řádného nevypořádání námitek potencionálních účastníků stavebního řízení, je pro stavební úřad důvodem k vydání deklaratorního rozhodnutí o tom, že stavebníkovi právo provést stavbu nevzniklo. Neobstojí proto ani argumentace osoby zúčastněné na řízení v tom směru, že deklaratorní rozhodnutí dle § 142 správního řádu lze vydat jen, pokud je to nezbytné pro jiné řízení, jež probíhá nebo bude bezodkladně vedeno. Posouzení případného charakteru námitek (argumentace osoby zúčastněné na řízení) mělo být právě provedeno autorizovaným inspektorem v rámci zkráceného stavebního řízení. Ten však se žalobcem vůbec jako s účastníkem řízení nejednal. Soud pro úplnost uvádí, že žalobce namítal i rozpor certifikátu s územním rozhodnutím, resp. územním plánem a nikoliv jen námitky směřující do územního řízení. Dle názoru soudu ani právní zásady (ochrana práv nabytých v dobré víře, právní jistoty či legitimního očekávání), na něž se odvolává osoba zúčastněná na řízení, nemůže znamenat to, že certifikát, který nahrazuje stavební povolení, by nemohl být podroben přezkumu z hlediska splnění zákonných předpokladů.

Soud pro úplnost s ohledem na závěry správního orgánu I. stupně o časové omezenosti podání návrhu vydání rozhodnutí dle § 142 správního řádu, v souladu s žalobcem uvádí, že zákon skutečně nestanoví žádnou propadnou lhůtu, do kdy lze podat návrh na zahájení řízení o určení právního vztahu a rovněž i z Usnesení (bod 76) plyne, že podání návrhu na zahájení takového řízení o určení právního vztahu není omezeno žádnou lhůtou. Žalovaný se pak touto skutečností ani k odvolací námitce nezabýval.

VI. Náklady řízení

Vzhledem k tomu, že žalobce byl ve věci úspěšný, přiznal mu soud ve smyslu § 60 odst. 1 náhradu nákladů řízení. Uložil proto žalovanému, aby žalobci uhradil celkem 11 228 Kč. Tato částka představuje úhradu soudního poplatku z žaloby 3 000 Kč a odměnu za 2 úkony právní služby (převzetí zastoupení, seps žaloby) ve výši 3 100 Kč za jeden úkon (§ 9 odst. 3 písm. f), § 7, § 11 odst. 1 písm. b), d) vyhl. č. 177/1996 Sb.), a částka k úhradě hotových výdajů za 2 úkony právní služby ve výši 300 Kč za jeden úkon (§ 13 odst. 3 cit. vyhl.). Protože žalobcův advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku odpovídající dani, kterou je advokát 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.).

Podle ust. § 60 odst. 5 s.ř.s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, které jí soud uložil. Z důvodu zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že osobám zúčastněným na řízení soud neuložil plnění povinnosti a ani neshledal důvody zvláštního zřetele hodné, právo na náhradu nákladů jim nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

V Brně dne 11. 2. 2016

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu