



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **EURO – EKOSERVIS, a. s.**, se sídlem Praha 3, Kubelíkova 1224/42, zastoupeného Mgr. Gabrielou Doudovou, advokátkou se sídlem Hradec Králové, Velké náměstí 135/19, proti žalovanému **Ministerstvu pro místní rozvoj**, se sídlem Praha 1, Staroměstské náměstí 6, za účasti **Ing. S. Ch.**, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 5. 2017, č. j. 30 A 74/2016 – 67,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 5. 2017, č. j. 30 A 74/2016 - 67, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj (dále též jen „žalovaný“) ze dne 26. 5. 2016, č. j. MMR-10660/2016-83/606, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 22. 1. 2016, č. j. 31841/UP/2015/Sv, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Naposledy uvedeným rozhodnutím bylo vyhověno žádosti X, Ing. X, X a X (dále též jen „žadatelé“) o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, již se domáhali určení, že žalobci nevzniklo právo umístit a provést stavbu *Zemědělská bioplynová stanice Heřmánkovice* (dále jen „BPS“) na základě veřejnoprávních smluv ze dne 19. 7. 2013, sp. zn. MUBR 15554/2013 KO (ve vztahu k umístění stavby) a sp. zn. MUBR 15555/2013 KO (ve vztahu k provedení stavby). Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou; rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 5. 2017, č. j. 30 A 74/2016 - 67, byla žaloba zamítnuta.

[2] V napadeném rozsudku krajský soud nejprve podotkl, že se danou záležitostí, tedy otázkou, zda žalobci (ne)vzniklo právo umístit a provést stavbu BPS na podkladě veřejnoprávních smluv, v závislosti na jejich (ne)účinnosti, již zabýval v rozsudku ze dne 27. 11. 2015, č. j. 30 A 96/2014 – 115, jímž rozhodnutí správních orgánů (která žadatelům o určení právního vztahu nepřiznala postavení účastníků řízení), zrušil pro jejich věcnou a místní nepřislušnost k projednání a rozhodnutí věci.

[3] Před tím, než krajský soud přistoupil k projednání jednotlivých žalobních bodů, provedl detailní rekapitulaci skutkového stavu a dosavadního průběhu řízení. Ze správního spisu vyplynulo, že žalobce o záměru stavby BPS započal jednat v roce 2011, proti němu se však ve veřejné anketě vyslovalo 90 občanů (vyjádření obce Heřmánkovice ze dne 2. 1. 2012); zastupitelstvo s touto akcí vyjádřilo souhlas těsnou většinou za podivných okolností, což vyvolalo i šetření ze strany Policie České republiky. Návrh na uzavření veřejnoprávních smluv o umístění a provedení stavby BPS žalobce podal u Městského úřadu Broumov dne 7. 6. 2013 (vyvěšen na úřední desce za účelem informování veřejnosti dne 14. 6. 2013). Informace o podání návrhů na uzavření veřejnoprávních smluv byly zveřejněny formou veřejné vyhlášky, na niž reagovalo 38 občanů (mezi nimi i žadatel o vydání rozhodnutí dle § 142 správního řádu X s „*Žádostí o zařazení do okruhu účastníků řízení o umístění a povolení stavby BPS*“, z důvodu přímého dotčení svých práv, jež konkrétně rozvedl). Pozici občanů přihlášených do řízení hodnotil Městský úřad Broumov ve sdělení ze dne 8. 7. 2013, č. j. PDMUBR 17333/2013, tak, že je na ně „*třeba nahlížet jako na ostatní osoby, které by byly účastníky územního řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, kdyby probíhalo, resp. jako na třetí osoby ve smyslu § 168 správního řádu, a to z důvodu možnosti přímého dotčení jejich práv nebo povinností z titulu návrhu smlouvy (...)*“. Žalobce byl proto vyzván k zajištění písemných souhlasů od zmíněných 38 osob, bez nichž návrh smluv nelze přijmout, neboť by smlouvy nemohly nabýt účinnosti. Žalobce na připomínky občanů reagoval vyjádřeními ze dne 8. a 9. 7. 2013, v nichž mimo jiné uvedl, že návrhy na uzavření veřejnoprávních smluv mají všechny náležitosti, včetně souhlasů všech osob, které by jinak byly účastníky územního a stavebního řízení. K dalším přihlášeným osobám uvedl, že tyto nemají žádná věcná práva k sousedním stavbám či pozemkům, která by mohla být rozhodnutím přímo dotčena, v důsledku čehož jim postavení účastníků nepřísluší (§ 85 a § 109 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu; dále jen „*stavebního zákon*“). Žalobce proto vyzval stavební úřad k uzavření veřejnoprávních smluv s tím, že jinak by se jednalo o nesprávný úřední postup, který by zakládal nárok na náhradu jemu způsobené škody, případně i trestní odpovědnost. S ohledem na tato vyjádření vyzval Městský úřad Broumov žalobce k doložení podkladů, na jejichž základě by mohl přezkoumat, zda přihlášené osoby nejsou osobami, které by jinak byly účastníky územního a stavebního řízení (§ 78 odst. 3 a § 116 odst. 3 stavebního zákona). Na tuto výzvu žalobce reagoval podáním, k němuž přiložil dopis adresovaný občanům, kteří vznesli proti záměru stavby BPS námitky. V něm žalobce označil námitky občanů za neopodstatněné a jejich jednání za jednání vykazující znaky zneužití práva, v důsledku čehož by jim mohla být soudem uložena povinnost k náhradě škody. Protože tito občané nespádají dle žalobce do okruhu účastníků řízení dle stavebního zákona, byli žalobcem vyzváni, aby své dosavadní počinání přehodnotili (4 osoby od uplatněných námitek posléze odstoupily). Svým dalším podáním ze dne 16. 7. 2013 žalobce

pokračování

setrval na svém stanovisku, že (s jedinou výjimkou) žádná z přihlášených osob nepatří do okruhu účastníků řízení.

[4] Krajský soud dále konstatoval, že se ve správním spisu nacházejí protokoly „O přijetí návrhu smlouvy“ ze dne 19. 7. 2013, sp. zn. MUBR 15554/2013 KO a sp. zn. MUBR 15555/2013 KO, z nichž vyplývá, že „rozšíření osob o další osoby, resp. třetí osoby, požadované stavebním úřadem bylo při přezkoumání návrhu smlouvy vyloučeno, neboť bylo prokázáno, že předpokládaná míra zhoršení, zejm. pokud jde o imise prachu, zápachu a hluku (...) bude při provádění stavby v tak zanedbatelné míře, resp. dojde ke zlepšení při novém stavu, pokud jde o vlivy dopravy (...) a že věcná práva ve vztahu k sousedním pozemkům či stavbám nemohou být veřejnoprávní smlouvou (...) dotčena.“ Na základě uvedených skutečností stavební úřad návrh smluv přijal s účinností ke dni 24. 7. 2013 (ve vztahu k umístění stavby) a 29. 7. 2013 (ve vztahu k provedení stavby). Sdělením ze dne 22. 7. 2013 informoval Městský úřad Broumov přihlášené osoby o tom, že je za potenciální účastníky řízení nepovažuje.

[5] Dne 10. 9. 2013 podali žadatelé u Městského úřadu Broumov žádost o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, již se domáhali určení, že žalobci nevzniklo právo umístit a provést stavbu BPS na základě výše uvedených veřejnoprávních smluv. Městský úřad rozhodl o této žádosti dne 19. 5. 2014, o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí rozhodl Krajský úřad Královéhradeckého kraje dne 29. 8. 2014, obě tato správní rozhodnutí byla nicméně již zmíněným rozsudkem krajského soudu ze dne 27. 11. 2015, č. j. 30 A 96/2014 – 115, zrušena a věc byla vrácena k dalšímu řízení.

[6] Krom toho krajský soud rovněž poukázal na tu skutečnost, že žalobce ještě před tím, než se obrátil na Městský úřad Broumov s návrhy na uzavření veřejnoprávních smluv, měl v úmyslu realizovat svůj záměr prostřednictvím standardních institutů stavebního zákona, jelikož dne 5. 9. 2012 požádal o vydání rozhodnutí o umístění stavby BPS; tomu nebylo rozhodnutím ze dne 13. 2. 2013 vyhověno, neboť záměr nebyl v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací. K odvolání bylo uvedené rozhodnutí Krajským úřadem Královéhradeckého kraje zrušeno rozhodnutím ze dne 10. 5. 2013.

[7] Dále krajský soud připomenul, že jakkoli primárním důvodem zrušení předcházejících správních rozhodnutí v dané věci (rozsudek ze dne 27. 11. 2015, č. j. 30 A 96/2014 – 115) byl nedostatek věcné a funkční příslušnosti tehdy rozhodujících správních orgánů, krajský soud se již v předcházejícím rozsudku vyjádřil i k dalším procesním aspektům věci; ze zde vyslovených závěrů vycházel i ve věci nyní projednávané. Zdůraznil, že k uzavření veřejnoprávní smlouvy lze přistoupit pouze za splnění všech zákonných podmínek, tedy včetně souhlasu osob, které neuzavřely veřejnoprávní smlouvu, ale byly by jinak účastníky správního (územního a stavebního) řízení. Vymezení okruhu účastníků je proto otázkou zásadní a určující stavebnímu úřadu, jak s návrhem na uzavření veřejnoprávní smlouvy naložit; odpovědnost za správné stanovení okruhu účastníků nese stavební úřad. Dle krajského soudu se tedy žalobce mýlil, pokud si sám osoboval stanovit okruh účastníků řízení. Městský úřad Broumov přitom podlehl žalobcově polovičaté argumentaci založené na nesprávném předpokladu, že účastníky řízení mohou být pouze osoby, které mají vlastnická práva k nemovitostem přímo sousedícím se stavebním

pozemkem, jež mohou být stavbou přímo dotčena. Pojem „*vlastník sousedního pozemku*“ je třeba vykládat v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, na něhož navazuje i judikatura Nejvyššího správního soudu (například rozsudky ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008 – 111, ze dne 14. 2. 2014, č. j. 6 As 10/2013 – 58, ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 63/2012 – 23). Z judikatury vyplývá, že vlastníci přímo sousedících nemovitostí se stavebním pozemkem jsou účastníky územního či stavebního řízení vždy. Tím se nicméně okruh potencionálních účastníků řízení nevyčerpává, jelikož jimi mohou být i další vlastníci nemovitostí, pokud jejich vlastnická práva mohou být zamýšlenou stavbou přímo dotčena. K účastenství ve správním řízení přitom postačí pouhá možnost přímého dotčení, nikoliv reálnost zásahu do práv účastníka (to je až předmětem meritorního posouzení). Dle krajského soudu tedy bylo před uzavřením veřejnoprávních smluv povinností stavebního úřadu jednoznačně vymezit okruh potenciálních účastníků řízení a znát jejich stanoviska ke stavbě BPS. Stavební úřad však nezkoumal pojem „*přímé dotčení vlastnického práva*“, jež je konstantně vykládáno jako změna poměrů v lokalitě vyvolaná zamýšlenou stavbou, která má vliv na podstatu, obsah nebo výkon vlastnických práv. Může se přitom jednat i o dotčení imisemi ve smyslu občanského zákoníku; ani samotné dodržení obecných limitů přitom ještě neznamená nedotčenost vlastnických práv sousedů. Z občanskoprávní judikatury a judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že ani kladná stanoviska dotčených orgánů státní správy nezaručují nedotčenost vlastnických práv sousedů; případnou dotčenost je nutno zkoumat v celém komplexu možných vlivů, byť samy o sobě jsou v souladu s veřejnými požadavky.

[8] Již v předcházejícím rozsudku krajský soud také konstatoval, že stavební úřad postupoval velmi překvapivým způsobem s ohledem na svůj postupně měněný postoj k otázce účastenství v územním a stavebním řízení, který vyústil v neodůvodněný závěr, že přihlášené osoby za účastníky řízení nepovažuje. Pokud by k takovému závěru dospěl v rámci řízení, musel by o (ne)účastenství rozhodnout správním rozhodnutím, k čemuž by se mohla každá z dotčených osob vyjádřit. V případě veřejnoprávních smluv však tuto možnost přihlášené osoby neměly, neboť otázku účastenství posoudil stavební úřad kabinetně a nepřezkoumatelným způsobem (viz protokoly „*O přijetí návrhu smlouvy*“). Stavební úřad proto pochybil, pokud na uzavření veřejnoprávních smluv přistoupil. Pro dokreslení celé situace poukázal krajský soud na dopis starostky obce Heřmánkovice ze dne 23. 5. 2016, v němž nastínila postoj občanů ke stavbě a dopady této stavby.

[9] S ohledem na právní úpravu veřejnoprávních smluv o umístění a provedení stavby (§ 78a odst. 4 a § 116 stavebního zákona), vyžadující k jejich uzavření souhlasy osob, které by jinak byly účastníky územního a stavebního řízení, označil krajský soud již v předcházejícím rozsudku za klíčovou otázku, zda byl pro vznik práva žalobce umístit a provést stavbu BPS nezbytný písemný souhlas žadatelů o určení právního vztahu. Dle krajského soudu souhlas nezbytný byl, protože žadatelé by nepochybně byli účastníky územního a stavebního řízení, a to přinejmenším do doby jejich případného vyloučení z okruhu účastníků řízení.

[10] Institut veřejnoprávních smluv lze užít jen v případech v podstatě bezkonfliktních. O takový případ se však v dané věci nejednalo. Skutečnost, že se stavebnímu úřadu přihlásily desítky osob, jež se záměrem cítily být dotčeny ve svých vlastnických právech a

pokračování

dožadovaly se účastenství, jasně indikovala, že pro přivolení záměru formou veřejnoprávních smluv nejsou splněny podmínky. Stavebnímu úřadu muselo být za tohoto stavu zřejmé, že požadované souhlasy zajištěny nebudou. Dle krajského soudu není možné, aby si stavební úřad učinil o účastenství přihlášených osob úsudek postupem, k němuž se tyto osoby neměly možnost vyjádřit, a navíc bez řádného odůvodnění přijatých závěrů; jeho postup byl tedy naprosto nepřezkoumatelný.

[11] Za daného stavu měl proto stavební úřad postupovat podle § 78a odst. 4 stavebního zákona a návrhy na uzavření veřejnoprávních smluv odmítnout s tím, že věc bude projednána ve správním řízení. Protože takto nepostupoval, vznikla situace, za které se dotčené osoby mohly realizaci stavby bránit toliko postupem podle § 142 správního řádu, a to bez ohledu na to, zda reagovaly na zveřejnění návrhů na uzavření veřejnoprávních smluv. Spjovali-li proto žadatelé o určení právního vztahu neúčinnost veřejnoprávních smluv s absencí svých souhlasů, krajský soud tomuto jejich názoru ve svém předchozím rozsudku přisvědčil.

[12] Rekapitulaci závěrů vyslovených již v předcházejícím rozsudku krajský soud zakončil konstatováním, že po zrušení předcházejících správních rozhodnutí věc již projednaly a rozhodly správní orgány věcně a místně příslušné; proti rozhodnutí žalovaného brojí nyní žalobce.

[13] K námitkám uplatněným v nyní podané žalobě krajský soud předně uvedl, že nesdílí přesvědčení žalobce, že mu správní orgán neumožnil výkon jeho procesních práv, neuvědomil-li jej o zahájení řízení, v důsledku čehož neměl možnost se k věci vyjádřit, ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Argumentaci žalobce vyvrátil krajský soud odkazem na sdělení správního orgánu I. stupně, které bylo žalobci doručeno do datové schránky dne 12. 1. 2016. Z uvedeného sdělení je zřejmé, o čem nepřislušné správní orgány rozhodovaly před tím, než jejich rozhodnutí byla zrušena (tj. o otázce, zda žalobci vznikla práva z veřejnoprávních smluv); je z něho patrné i to, že k dalšímu projednání věci je příslušný (současný) správní orgán I. stupně. Ten současně, v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu, žalobci umožnil ve stanovené lhůtě (kterou krajský soud nepovažoval za nepřiměřeně krátkou) vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Žalobce však tuto možnost nevyužil, v důsledku čehož se o realizaci práv, na jejichž porušení poukázal, sám připravil. Pokud pak žalobce namítal, že jeho neúčast ve správním řízení vedeném před nepřislušnými orgány měla vliv na zjištění skutkového stavu, krajský soud konstatoval, že žalobce neuvedl, v čem měl konkrétně tento nedostatek spočívat. Neuvedl ani žádné návrhy na provedení důkazů, které by mohly postavení žadatelů o určení právního vztahu jako potenciálních účastníků řízení zvrátit, ani žádné jiné, které by závěry orgánů veřejné moci jakkoliv zpochybnil. Z obsahu sdělení musel žalobce seznat, že probíhá řízení, které se dotýká jeho práv, a že je mu dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a navrhopvat důkazy. Krajský soud přitom poukázal na účel § 36 odst. 3 správního řádu, jímž je umožnit účastníkovi řízení seznámení s obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, tj. v době, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již není správní spis o další důkazní prostředky doplňován.

[14] Pouze jako *obiter dictum* krajský soud zdůraznil absenci pochybností o tom, že žalobce, byť nebyl osobou zúčastněnou na řízení završeném rozsudkem ze dne 27. 11. 2015, č. j. 30 A 96/2014 – 115, o výsledku tohoto řízení věděl. Vzhledem k tomu, že uvedeným rozsudkem bylo konstatováno, že veřejnoprávní smlouvy nenabýly účinnosti, byl stavební úřad povinen na vzniklou situaci reagovat, neboť bylo zřejmé, že stavba BPS byla realizována „na černo“, což implikuje nutnost zahájení řízení o odstranění této stavby. Uvedený rozsudek přitom nebyl napaden kasační stížností a nabyl tak právní moci.

[15] Žalobce v žalobě namítal i nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí pro nedostatek důvodů, kterou spojoval s nesplněním požadavků na odůvodnění správního rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu. Krajský soud sice žalobci přisvědčil v tom, že na zrušující rozsudek správního soudu obvykle navazuje plnohodnotné správní řízení a že právní názor správního soudu není podkladem, z něhož by bylo možno zjistit skutečnosti rozhodné pro vydání nového rozhodnutí, upozornil ale, že závazný právní názor vyslovený správním soudem ve zrušujícím rozsudku, musí být v dalším průběhu správního řízení respektován. Pokud jde o obsah prvostupňového rozhodnutí, krajský soud konstatoval, že v němž správní orgán I. stupně shrnul dosavadní průběh řízení a zmínil dosud vydaná rozhodnutí v dané věci, včetně zrušujícího rozsudku krajského soudu ze dne 27. 11. 2015, č. j. 30 A 96/2014 – 115; konkretizoval též žádosti, o nichž rozhodl a uvedl i právní úpravu, na jejímž základě rozhodl, včetně § 78 odst. 5 s. ř. s., ze kterého plyne vázanost správního orgánu právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku správního soudu. Z uvedeného zrušujícího rozsudku správní orgán I. stupně citoval některé pasáže, z nichž dovodil, že žalobci nevzniklo právo umístit a provést stavbu na základě veřejnoprávních smluv, neboť stavební úřad, respektive žalobce, nezajistili souhlasy osob, které by jinak byly účastníky územního a stavebního řízení, s veřejnoprávními smlouvami. Krajský soud doplnil, že výčet podkladů, z nichž správní orgán I. stupně v rozsudku vycházel, plně odpovídá obsahu správního spisu, k němuž není co dodat (jinak by tak žalobce jistě učinil). Současně uvedl, že nemá pochybnosti o tom, že žalobci bylo známo, že v dané věci probíhalo správní řízení ve dvou stupních; měl proto možnost hájit v něm svá práva.

[16] Krajský soud dále uvedl, že byť je pro rozhodování správních orgánů rozhodný skutkový a právní stav ke dni vydání rozhodnutí, v nyní přezkoumávané věci nedošlo v mezidobí od vydání zrušujícího rozsudku do vydání žalovaného rozhodnutí k žádné změně. Námitka, že orgány veřejné správy nevycházely z aktuálního stavu věci, vyšly-li ze závěrů krajského soudu, proto nemůže obstát. Skutkový a právní stav byl setrvalý, přičemž žádné námitky nemohly konvalidovat chybný postup stavebního úřadu při uzavírání veřejnoprávních smluv, což konstatoval již v předcházejícím rozsudku. Závazný právní názor soudu týkající se (ne)účinnosti veřejnoprávních smluv přitom nebyl formulován způsobem určujícím směr dalšího postupu, naopak byl vyjádřen natolik pregnantně, že správní orgány již neměly žádný prostor k vlastním úvahám. Vzhledem k okolnostem případu a vázanosti právním názorem soudu proto dle krajského soudu správní orgán I. stupně nepochybil, pokud z rozsudku převzal do svého rozhodnutí zde konstatovaný skutkový stav a jeho právní posouzení. Žalované rozhodnutí přitom vychází ze stejné koncepce jako rozhodnutí prvostupňové. I v něm je shrnut dosavadní průběh řízení v dané věci, včetně obsahu rozhodnutí správního orgánu I. stupně a odvolání žalobce.

pokračování

S odvolacími námitkami se žalovaný vypořádal odkazy na zrušující rozsudek krajského soudu ze dne 27. 11. 2015, č. j. 30 A 96/2014 – 115, jehož pasáže citoval. Poukázal přitom na vázanost právním názorem správního soudu, z něhož jednoznačně vyplývá neúčinnost veřejnoprávních smluv. Odvolací námitky žalovaný označil za obranu proti předcházejícímu rozsudku krajského soudu. Na základě uvedeného dospěl krajský soud k závěru, že správní orgány se věcí zabývaly, přičemž byly ve svých úvahách omezeny obsahem správního spisu a předchozím závazným právním názorem soudu. K tvrzenému porušení § 68 odst. 3 správního řádu proto nedošlo.

[17] Jestliže se žalobce odvolával na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014 – 52, krajský soud neshledal žádnou spojitost (podobnost) odkazované věci s věcí nyní projednávanou a pouze zopakoval své přesvědčení, že k využití institutu veřejnoprávních smluv může docházet jen v případech bezkonfliktních.

[18] Proti tvrzení žalobce o nutnosti přednostně využívat zjednodušujících postupů krajský soud ničeho nenamítal, nicméně upozornil, že uvedená teze platí pouze za předpokladu souladnosti těchto postupů se zákonem, což v dané věci nenastalo. Odmítl přitom žalobcem předestřenou interpretaci závěrů předcházejícího rozsudku v tom smyslu, že by „*v každém případě, kdy se přihlásí jakákoli osoba, coby potenciální účastník, mělo dojít bez dalšího ke znemožnění uzavření veřejnoprávní smlouvy dle stavebního zákona.*“ Závěry vyslovené krajským soudem v předcházejícím rozsudku je naopak třeba vykládat tak, že je vždy nutné v těchto případech vycházet z potenciality možnosti dotčení jejich práv; zmařit uzavření veřejnoprávní smlouvy by tak jistě nemohly zcela absurdní námitky osob, které nevlastní sousední nemovitosti. Žadatelé o vydání rozhodnutí o určení právního vztahu měli dle krajského soudu k podání návrhu naprosto zřejmou legitimaci, neboť jsou vlastníky nemovitostí v obci Heřmánkovice, v důsledku čehož jsou i potenciálními účastníky územního a stavebního řízení, jakož i řízení o odstranění či dodatečném povolení stavby BPS.

[19] Krajskému soudu přitom neuniklo, že ze žadatelů o určení právního vztahu reagoval na informaci o podání návrhů na uzavření veřejnoprávních smluv pouze X. Spjoval-li žalobce s touto skutečností své přesvědčení, že ostatním žadatelům o určení právního vztahu proto postavení třetích osob, respektive potenciálních účastníků řízení, nepřísluší, krajský soud tomuto tvrzení nepřisvědčil. Je totiž třeba brát v úvahu i tzv. opomenuté účastníky, u nichž je zcela bez relevance, zda se po zveřejnění návrhů smluv za účastníky hlásili. Za stanovení správního okruhu účastníků řízení je vždy odpovědný stavební úřad. Opomenutí i odmítnutí účastníci poté mají jedinou možnost, jak se domoci svých práv, a to právě postupem dle § 142 správního řádu. Krom toho, tvrzení žalobce, že ostatním žadatelům nepřísluší postavení dotčených osob, je pro výsledek řízení zcela bez významu. Ke zvrácení domnělé účinnosti veřejnoprávních smluv totiž plně postačoval úspěch i jen jednoho ze žadatelů; postavení X jako oprávněného žadatele o určení právního vztahu přitom žalobce nezpochyboval. K tvrzení žalobce, že žadatelé o vydání rozhodnutí o určení právního vztahu nebyli osobami dotčenými a že neprokázali nezbytnost vydání rozhodnutí dle § 142 správního řádu pro uplatnění jejich práv, krajský soud uvedl, že žadatelé nezbytnost vydání deklaratorního rozhodnutí dle § 142 správního

řádu prokázali, neboť na jeho základě chtějí uplatňovat práva účastníků v řízeních vedených podle stavebního zákona, která jim byla doposud bezdůvodně odpírána.

[20] V replice k vyjádření žalovaného k žalobě žalobce dle krajského soudu již víceméně jen rozvíjel předchozí žalobní námitky. Pokud jde o úvahy o postavení Městského úřadu Broumov, těmi se krajský soud nezabýval, neboť se žalobce nedotýkají, nehledě na to, že byly uplatněny opožděně. Dále krajský soud doplnil, že žalobce byl jednoznačně poučen o právu seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim; k porušení § 36 odst. 3 správního řádu tedy nedošlo. Uvedené možnosti přitom žalobce (na rozdíl od žadatelů) nevyužil. Nynější (ne zcela odůvodněné) procesní námitky krajský soud nepovažoval za natolik významné, aby mohly na věcné stránce případu cokoliv změnit. S ohledem na pravomocný (zrušující) rozsudek ze dne 27. 11. 2015, č. j. 30 A 96/2014 – 115, krajský soud zdůraznil nemožnost zabývat se znovu předchozími správními rozhodnutími, které byly předmětem dřívějšího přezkumu. Krajský soud rovněž uvedl, že spekulace žalobce o možné změně poměrů od roku 2013 do roku 2016 na straně žadatelů, spočívající v možné ztrátě jejich zájmu na vydání deklaratorního rozhodnutí, nebyly nijak doloženy, a především žádosti nebyly vzaty zpět. To, mimo jiné, podporuje závěr, že skutkový stav byl a je stále stejný, protože žádného dalšího dokazování nebylo třeba.

[21] Proti tomuto rozsudku brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, odvolávající se na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[22] Stěžovatel v kasační stížnosti rozčlenil své námitky do několika okruhů. Ze všeho nejdříve poukazuje na vady řízení před soudem [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], spočívající v (I) porušení práva na spravedlivý proces a v (II) nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

[23] Pokud jde o tvrzené porušení práva na spravedlivý proces, stěžovatel primárně namítá, že ve věci bylo krajským soudem rozhodnuto bez nařízení jednání, ačkoliv pro to nebyly splněny podmínky § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť stěžovatel podáním ze dne 27. 7. 2016 krajskému soudu sdělil, že s rozhodnutím bez nařízení ústního jednání nesouhlasí (čl. 23 soudního spisu). Dle stěžovatele mu bylo tímto postupem znemožněno (1) poukázat na nesoulad tvrzení žadatelů v jejich žádosti ze dne 10. 9. 2013 se skutkovým stavem vyplývajícím ze správního spisu ke dni vydání pravomocného rozhodnutí (26. 5. 2016), (2) poukázat na skutečnost, že ve správním spisu nejsou žádné podklady, na jejichž základě by bylo možno ke dni rozhodnutí správních orgánů dovodit, že všichni žadatelé prokázali nezbytnost vydání deklaratorního rozhodnutí, a (3) reagovat na argumentaci žalovaného v duplice ze dne 18. 10. 2016 (z níž krajský soud vycházel), v důsledku čehož nemohl poukázat na rozpor mezi skutkovým stavem a tvrzením žalovaného, že došlo k ověření vlastnictví nemovitých věcí uvedených v žádosti dálkovým přístupem do katastru nemovitostí; z rozhodnutí správních orgánů ani ze správního spisu totiž neplyne, že by byl takový důkaz prováděn. K posledně zmiňované skutečnosti dodal, že i kdyby byl takový důkaz proveden, nebyl ze strany žadatelů navrhován. Vzhledem k tomu, že řízení dle § 142 správního řádu je řízením o žádosti a dle § 142 odst. 3 správního řádu platí pro dokazování v tomto řízení obdobně § 141 odst. 4 správního řádu (dokazování ve sporném řízení), tíží dle stěžovatele důkazní břemeno a povinnost zajistit podklady pro rozhodnutí správního orgánu žadatele; s ohledem na tuto skutečnost by se tak jednalo o důkaz nezákonný,

pokračování

k němuž nelze přihlížet. Žadatelé na podporu svých tvrzení z roku 2013 (která jsou nadto pro rozhodnutí správních orgánů v roce 2016 zcela nedostatečná) vůbec žádné důkazy nenavrhli. Vyhledáváním a prováděním důkazů na podporu tvrzení žadatelů by správní orgány zároveň porušily rovnost účastníků řízení (§ 7 správního řádu). Dle stěžovatele krajský soud svým protiústavním postupem stěžovateli rovněž (4) neposkytl možnost rozporovat vyjádření obce Heřmánkovice [z něhož krajský soud vycházel (str. 20)]. Krajský soud v tomto ohledu pochybil i v tom, že prováděl, respektive musel provádět, tímto vyjádřením důkaz a ve svém rozhodnutí jej nikterak nezhodnotil co do pravosti a správnosti, ani neuvedl, proč z něj vycházel. Dle stěžovatele mu krajský soud rozhodnutím bez nařízení jednání taktéž (5) neumožnil účastnit se provádění důkazů k otázce, zda žadatelé jsou, respektive byli, vlastníky nemovitých věcí, které v napadeném rozsudku označil (bez provedení dokazování by k takovému závěru nemohl dospět). Krajský soud pochybil již tím, že v řízení evidentně prováděl důkazy (nevycházel jen z obsahu správního spisu) bez nařízení jednání, v důsledku čehož mu bylo znemožněno, aby se s projednávanými důkazy mohl seznámit, vyjádřit se k nim a navrhnout další důkazy.

[24] Nad rámec uvedeného stěžovatel podotýká, že pokud by krajský soud postupoval v souladu se zákonem, mohl mu stěžovatel při ústním jednání (1) vysvětlit, respektive vyvrátit, jeho ničím nepodloženou domněnku, že „*ačkoliv nebyl stěžovatel osobou zúčastněnou na řízení, jehož výsledkem byl jeho rozsudek ze dne 27. 11. 2015, č. j. 30A 96/2014 – 115, (...) o jeho výsledku věděl, když po jeho jednání a konstatování, že předmětné veřejnoprávní smlouvy nenabýly účinnosti, musel stavební úřad, jedna ze stran uzavřených veřejnoprávních smluv, na vzniklou situaci reagovat.*“ Stěžovatel zdůrazňuje, že řízení o odstranění předmětné stavby bylo zahájeno až dne 13. 7. 2016 (tedy dokonce až po podání žaloby v nyní projednávané věci), což je logické, neboť stavební úřad musel vyčkat pravomocného rozhodnutí ve věci, respektive vrácení správního spisu. Stejně tak by mohl stěžovatel krajskému soudu (2) vysvětlit, že jeho rozsudek ze dne 27. 11. 2015, č. j. 30 A 96/2014 – 115, nemohl napadnout kasační stížností, neboť se o něm dozvěděl až po uplynutí lhůty dle § 106 odst. 2 věty druhé s. ř. s. Současně by mohl (3) argumentovat tím, že jako osoba zúčastněná na řízení vedeném u krajského soudu pod sp. zn. 30 A 96/2014 by se mohl domáhat toliko práv osoby zúčastněné na řízení a že jeho jedinou možností, jak uplatnit svá práva jako účastník řízení, bylo správní řízení, v němž byla vydána žalobou napadená správní rozhodnutí.

[25] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spojuje stěžovatel se skutečností, že krajský soud namísto toho, aby posoudil obsah žalobou napadených rozhodnutí (dle stěžovatele nepřezkoumatelných pro nedostatek důvodů pro porušení § 68 odst. 3 správního řádu), fakticky hodnotil svůj předcházející rozsudek ze dne 27. 11. 2015, č. j. 30 A 96/2014 – 115. Krajský soud tedy dle stěžovatele nebyl schopen (což ani v napadeném rozsudku nezastírá) vycházet z toho, co je obsahem správních rozhodnutí, ale vycházel ze svých vlastních zjištění a úvah uvedených v předmětném rozsudku, což však není jeho úlohou. Stejně tak krajský soud přehlédl, že hodnocený skutkový stav v daném rozsudku nemůže ve vztahu ke stěžovateli obstát již jen proto, že stěžovatel neměl možnost uplatnit svá práva ani v řízení vedeném nepřislušnými správními orgány od roku 2013 do roku 2014. Stěžovatel zároveň považuje za absurdní, aby skutkový stav zjištěný zcela

nezákonným postupem, který vyvrcholil vydáním nicotných rozhodnutí v roce 2014 (v řízení, kterého se ani neúčastnil), byl brán v roce 2016 za základ v řízení o určení právního vztahu. Vzhledem k nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí pro nedostatek důvodů bylo dle názoru stěžovatele povinností krajského soudu tato rozhodnutí zrušit. Krajský soud však takto nepostupoval, čímž zatížil i svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti.

[26] Tím, že krajský soud vycházel při svém rozhodování ze stavu ke dni vydání svého rozsudku ze dne 27. 11. 2015, přičemž dostatečně nezohlednil rozdílnost v okruhu účastníků řízení, ale i žalobních námitek, zatížil dle stěžovatele řízení nejen vadou nepřezkoumatelnosti, ale i vadou, spočívající v nesprávném zjištění skutkového stavu.

[27] Krom toho stěžovatel namítá, že krajský soud přezkum žalobních námitek týkajících se porušení práva na spravedlivý proces zúžil pouze na otázku porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Stěžovatel nicméně v žalobě namítal, že v řízení před správním orgánem I. stupně neměl ve smyslu celého ustanovení § 36 správního řádu možnost vyjádřit své stanovisko, navrhnout důkazy ani možnost seznámit se před vydáním rozhodnutí s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Svou argumentaci přitom rozvinul i v replice k vyjádření žalovaného, kde současně poukázal na skutečnost, že i v případě sdělení ze dne 12. 1. 2016, obsahujícího poučení o právu navrhnout důkazy atd., by nebylo možno dobu 10 kalendářních dnů od odeslání sdělení do vydání rozhodnutí považovat za dostatečnou, v níž by mohl reálně svá práva uplatnit. I pokud by stěžovatel vůbec ničeho nenamítal, jedná se v tomto ohledu dle jeho názoru o podstatné vady, které měly vliv na zákonnost rozhodnutí, které je soud povinen zkoumat *ex officio*. Jelikož se tedy krajský soud nevypořádal s žalobní argumentací stran porušení procesních práv v celém rozsahu, zatížil tím napadený rozsudek opět nepřezkoumatelností, ve smyslu závěrů plynoucích z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44.

[28] Dle názoru stěžovatele je napadený rozsudek nepřezkoumatelný i proto, že z něj nelze seznat, z jakých konkrétních podkladů či důkazů krajský soud zjistil, že (1) žadatelé (X) vlastní v katastrálním území Heřmánkovice nemovité věci a jsou (a byli) potencionálními účastníky územního a stavebního řízení, jakož i řízení o odstranění stavby BPS, a že (2) právě tito žadatelé prokázali nezbytnost vydání rozhodnutí dle § 142 správního řádu, a to každý ve vztahu ke své osobě, jak pokud jde o veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, tak i veřejnoprávní smlouvu o provedení stavby.

[29] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku způsobuje dle stěžovatele i to, že se v něm krajský soud nikterak nevypořádal s žádostí X, ačkoliv i její žádosti bylo správním orgánem I. stupně vyhověno. Měl-li krajský soud za to, že X již nebyla účastníkem řízení, opomněl tuto skutečnost v napadeném rozsudku uvést a vyvodit z toho odpovídající závěry (tj. vyhovět žalobě ve vztahu k této žádosti).

[30] Stěžovatel konečně namítá, že se krajský soud v napadeném rozsudku nijak nevypořádal ani s tím, že předchozí zrušená správní rozhodnutí jsou nicotná, a nelze z nich tedy jakkoliv vycházet; na nicotná rozhodnutí se totiž, bez ohledu na to, zda jejich nicotnost byla deklarována, vždy hledí jako na neexistující a zdánlivá (zde odkazuje na

pokračování

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 – 65).

[31] Druhým okruhem kasačních námitek stěžovatel poukazuje na řádně nezohledněné vady řízení před správním orgánem, spočívající **(I)** v porušení práva na spravedlivý proces správním orgánem, **(II)** ve vadách skutkových zjištění ze strany správních orgánů a **(III)** v nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí.

[32] Co se týče porušení práva na spravedlivý proces, stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně právně posoudil otázku porušení jeho práv, jakožto účastníka správního řízení. Stěžovatel ve vztahu k této námitce citoval ustanovení § 4, § 36, § 39 a § 44 správního řádu a zdůraznil, že řízení o žádosti žadatelů ze dne 10. 9. 2013 bylo zahájeno až na konci roku 2015, s ohledem na skutečnost, že věc došla věcně a místně příslušnému správnímu orgánu až po vydání rozsudku krajského soudu ze dne 27. 11. 2015, č. j. 30 A 96/2014 – 115. Vzhledem k uvedenému byl proto správní orgán I. stupně povinen **(1)** uvědomit stěžovatele o tom, že zahájil řízení o žádosti ze dne 10. 9. 2013, **(2)** poučit stěžovatele o jeho právech [nikoliv jen o právu ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, ale i o právu vyjádřit své stanovisko a navrhnout důkazy (a stanovit mu za tímto účelem lhůtu)] a **(3)** reálně stěžovateli umožnit ve správním řízení jeho práva vykonat, a to v přiměřené lhůtě. Uvedené však správní orgán I. stupně neučinil, neboť jeho jediným úkonem bylo vydání sdělení ze dne 12. 1. 2013, v němž však absentuje jakékoliv poučení o tom, v jaké lhůtě byl stěžovatel oprávněn navrhnout důkazy, a zároveň z něj není seznatelný ani závěr správního orgánu, že považuje možnost účastníků navrhnout důkazy a činit další podání za ukončenou, tedy že hodlá ve věci rozhodnout (navzdory tomu, že řízení bylo právě zahájeno). Závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 – 243, na které krajský soud odkazuje, nelze dle stěžovatele na daný případ aplikovat; závěrem uvedeného rozsudku totiž není, že účastník nemusí být poučen, ani to, že mu nemusí být umožněno uplatnění jeho práv, ale to, že je správní orgán oprávněn své povinnosti splnit v jednom podání, výzvě či sdělení. Dle stěžovatele je předmětný rozsudek naopak plně v souladu s žalobními námitkami. S ohledem na uvedené je proto nesprávný a nezákonný závěr krajského soudu, že stěžovateli byl umožněn výkon jeho procesních práv, že měl možnost se dle § 36 odst. 3 správního řádu vyjádřit k podkladům rozhodnutí, avšak tuto možnost nevyužil. Nesprávným je závěr krajského soudu o dostatečnosti poskytnuté lhůty v podání ze dne 12. 1. 2016; tento závěr by totiž platil za předpokladu, že by správní orgán I. stupně provedl standardní řízení, tedy postupoval-li by v souladu se svými povinnostmi. Krajský soud nicméně nepostřehl, že nebyla namítána nedostatečnost poskytnuté lhůty (5 dnů), ale to, že doba 10 kalendářních dnů od prvního úkonu správního orgánu do vydání rozhodnutí byla v dané věci zcela nepřiměřená pro to, aby mohla být stěžovatelem vykonána jakákoliv práva v řízení (i kdyby byl řádně poučen).

[33] Pokud jde o tvrzené vady skutkových zjištění ze strany správních orgánů, stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně právně posoudil otázku nesprávně zjištěného skutkového stavu ve správním řízení, respektive námitku, že správními orgány nebyl zjištěn skutkový stav v rozsahu potřebném pro rozhodnutí věci, neboť nebyly opatřeny všechny podklady zákonem vyžadované pro rozhodnutí. Dle stěžovatele krajský soud při

posuzování této otázky předně vyšel z nesprávného dílčího závěru, že nedošlo k porušení stěžovatelova práva na spravedlivý proces. Krajský soud také zcela odhlédl od skutečnosti, že předmětné správní řízení bylo ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu zahájeno až na konci roku 2015 (míněno řízení před věcně příslušnými orgány), a tedy že (věcně příslušné) orgány žádné podklady pro rozhodnutí věci neshromáždily, ani neprovedly žádné dokazování. Krajský soud též vůbec nevzal v potaz, že předchozí zrušená správní rozhodnutí jsou nicotná, a nelze k nim tedy přihlížet. Z uvedeného proto dle stěžovatele plyne i to, že zdánlivými jsou i veškeré další úkony, které do konce roku 2015 správní orgány ve věci žádosti žadatelů ze dne 10. 9. 2013 učinily, respektive i to, že skutkový stav, který byl krajským soudem v rozsudku z roku 2015 posuzován, nebyl v předmětném správním řízení řádně zjištěn. Krajský soud se rovněž nezabýval ani tím, že skutkový stav zjištěný v roce 2014 (a to navíc mimo správní řízení, nepříslušnými orgány) nemůže být brán v potaz ve vztahu ke stěžovateli v řízení, jež bylo zahájeno v roce 2015. Pro řádné zjištění stavu v řízení dle § 142 správního řádu, tedy v řízení sporném, je vždy nezbytné zjistit stanovisko strany odporující. Ze stavu, který byl předestřen jinou osobou, či který byl zjištěn před zahájením správního řízení (se správným účastníkem), nelze dle stěžovatele vycházet; skutkový stav, z něhož vycházely správní orgány, respektive i krajský soud, proto nebylo možno v předmětném správním řízení použít. Dle stěžovatele krajský soud v tomto směru odhlédl i od toho, že v daném správním řízení břemeno důkazní tíží žadatele, ti však k prokázání svých tvrzení v žádosti ze dne 10. 9. 2013 žádné důkazy nenavrhli; skutkový stav tedy nemůže mít ve spise oporu. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že pokud by správní orgán přesto prováděl k ověření vlastnictví nemovitých věcí v žádosti uvedených důkaz dálkovým přístupem do katastru nemovitostí, byl by tento postup v rozporu se zákonem. Jde přitom o podstatné vady řízení, které je soud povinen zkoumat i tehdy, jestliže by stěžovatel v tomto ohledu ničeho nenamítal.

[34] Ze strany stěžovatele je dále namítáno, že krajský soud nesprávně právně posoudil i otázku nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu).

[35] Dle stěžovatele z prvostupňového rozhodnutí vůbec nelze seznat, na základě jakých konkrétních podkladů a z nich zjištěných skutečností dospěl správní orgán k závěru, že je nutno vyhovět žádosti všech 4 žadatelů, a to ve vztahu k oběma veřejnoprávním smlouvám. V rozhodnutí správního orgánu I. stupně dle stěžovatele zcela absentuje informace, z jakých podkladů bylo vycházeno, a dokonce i to, z čeho bylo dovozeno, že žadatelé měli být účastníky řízení o umístění a povolení stavby. V tomto rozhodnutí též chybí i jakékoliv úvahy týkající se hodnocení podkladů, z nichž správní orgán vycházel, i úvahy, jimiž se řídil při výkladu právních předpisů. V prvostupňovém rozhodnutí stěžovatel rovněž postrádá i jakékoliv vlastní úvahy správního orgánu stran naplnění všech podmínek § 142 odst. 1 správního řádu, zejména prokázání nezbytnosti vydání rozhodnutí. Rovněž v rozhodnutí žalovaného dle stěžovatele zcela absentují informace, z jakých podkladů bylo vycházeno, a jakékoliv úvahy, jimiž se žalovaný řídil při výkladu právních předpisů. Žalovaný se nevypořádal ani s námitkou nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí, ani s námitkou porušení práv stěžovatele, jakožto účastníka řízení.

pokračování

[36] Smyslem § 68 odst. 3 správního řádu, zakládajícího povinnost správního orgánu správní rozhodnutí řádně odůvodnit, je přitom dle stěžovatele to, aby osoba rozhodnutím dotčená byla schopna zjistit, proč byla omezena, respektive dotčena na svých právech, a posoudit, zda jde o důvody relevantní, které je (ačkoliv se s nimi nemusí vnitřně ztotožňovat) nutno respektovat. Uvedené však správní rozhodnutí nesplňují. Trvání na tom, aby rozhodnutí správních orgánů splňovala zákonné náležitosti, nelze považovat za přepjatý formalismus, jak se snaží naznačit krajský soud.

[37] Za zcela nestandardní a nezákonný postup považuje stěžovatel i situaci, kdy se až z odůvodnění napadeného rozsudku dozvěděl, že správní orgány vycházely ze skutkového stavu zjištěného v roce 2014 (tedy mimo předmětné správní řízení), který posuzoval ve svém rozsudku z roku 2015 i krajský soud, jenž poté dospěl k ničím nepodloženému závěru, že se skutkový stav do roku 2016 nijak nezměnil.

[38] Dle stěžovatele rovněž krajský soud svůj závěr o přezkoumatelnosti správních rozhodnutí založil na nesprávném názoru o tom, co je předmětem správního řízení o žádosti žadatelů ze dne 10. 9. 2013 (zde odkázal na str. 25 odstavce druhý napadeného rozsudku). Soud i správní orgány dle stěžovatele přehlédly, že předmětem správního řízení není rozhodnutí o tom, zda stavební úřad pochybil, ani to, zda jsou veřejnoprávní smlouvy účinnými; předmětem správního řízení je rozhodnutí o žádosti 4 samostatných žadatelů, v nichž se každý (sám za sebe) domáhá toho, aby bylo dle § 142 správního řádu určeno, že stěžovateli nevzniklo právo umístit a provést stavbu BPS na základě veřejnoprávních smluv o umístění a provedení stavby. Stěžovatel připouští, že otázka postupu stavebního úřadu, respektive účinnosti veřejnoprávních smluv, je pro správní rozhodnutí ve smyslu § 142 správního řádu podstatná, avšak dovození toho, že předmětné smlouvy nenabýly účinnosti (v rozsudku z roku 2015), ještě vůbec neznamená, že o žádostech všech žadatelů může být rozhodnuto kladně. Předmětem správního řízení je dle stěžovatele posouzení žádosti, tj. toho, zda je deklaratorní rozhodnutí, o jehož vydání každý ze žadatelů samostatně žádá, nezbytné pro uplatnění jejich práv v jiném řízení před orgánem veřejné moci. Správní orgány nejsou v daném správním řízení (ve vztahu k tomu, co je jeho předmětem) vázány právním názorem krajského soudu vyjádřeným v rozsudku z roku 2015, neboť (jak již bylo uvedeno) dovozená neúčinnost smluv ještě vůbec neznamená, že žádosti žadatelů nemohou být zamítnuty. Nadto ve vztahu k předmětu řízení, respektive ke skutkovému stavu v roce 2016, krajský soud v roce 2015 žádné závěry neučinil a ani učinit nemohl.

[39] Za zcela chybný postup označuje stěžovatel převzetí skutkového stavu (posuzovaného soudy) do rozhodnutí správního orgánu poté, co bylo předchozí pravomocné správní rozhodnutí zrušeno a věc vrácena k novému projednání. Krajský soud si neuvědomil, že takový postup je v rozporu se správním řádem (již jen proto, že je povinností správního orgánu zjistit stav ke dni svého rozhodnutí), jakož i to, že tímto způsobem došlo ke „koncentraci“ řízení ke dni rozhodnutí soudu, v důsledku čehož by účastníci řízení již nemohli tvrdit a prokazovat v rámci nového správního řízení jiné skutečnosti než ty, které uplatnili v původním správním řízení. V daném případě by to bylo dle stěžovatele absurdní o to více, pokud vůbec nevěděl o tom, že v roce 2013 byla podána žádost, že o ní v roce 2014 rozhodly nepřislušné správní orgány a že v roce 2015

bylo o dané věci rozhodováno krajským soudem. Stěžovatel tedy skutkový stav, který byl krajským soudem posuzován v roce 2015 a opakovaně v roce 2017, nemohl nijak ovlivnit.

[40] Poslední okruh kasačních námitek označuje stěžovatel za „ostatní nesprávně posouzené právní otázky“. Dle stěžovatele krajský soud své závěry (které nadto stěžovatel považuje za nepřezkoumatelné, respektive bez opory ve spisu), staví na několika nesprávných předpokladech.

[41] Krajský soud předně zakládá možnost uzavření veřejnoprávních smluv na bezkonfliktnosti zájmů dotčených osob, respektive na tom, že pro jejich účinnost je třeba, aby je podepsali i potenciální účastníci řízení, a dokonce i ty osoby, které se za účastníky územního a stavebního řízení pouze prohlašují. Dle Nejvyššího správního soudu (jehož rozsudek dokonce krajský soud cituje) jsou však tyto osoby účastníky řízení pouze do okamžiku, než se prokáže opak. Je proto zřejmé, že souhlas musí poskytnout pouze přímo dotčená osoba, tj. osoba, která by ve skutečnosti (materiálně) účastníkem správního řízení byla. Proč mají být takovými osobami právě žadatelé, krajský soud neobjasnil. Odhlédl přitom i od toho, že se stavební úřad otázkou účastenství žadatelů zabýval a dovodil, že by účastníky územního ani stavebního řízení nebyli (takové posouzení mu plně přísluší). Závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti posouzení tohoto závěru stavebním úřadem považuje stěžovatel za nesprávný. Hodnocení stavebního úřadu proběhlo neformálně (bez vydání rozhodnutí), nelze tedy na něj dle stěžovatele klást nároky jako písemně vyhotovené rozhodnutí. Z obsahu spisu je přitom zcela zřejmé, na základě jakých podkladů stavební úřad dovodil, že žadatelé účastníky řízení nejsou. Žadatelé nebyli (a ani nemohli být) tímto postupem stavebního úřadu dotčeni či zkráceni na svých subjektivních právech. Tedy již jen samotný závěr krajského soudu o neúčinnosti předmětných veřejnoprávních smluv označuje stěžovatel za nesprávný.

[42] Stěžovatel se rovněž ohrazuje proti tvrzení krajského soudu, že si „osoboval právo rozhodovat o okruhu účastníků řízení a že riskoval, bral-li námitky veřejnosti na lehkou váhu“. Stěžovatel ovšem sledoval legitimní zájem na výstavbě předmětné stavby a předkládal stavebnímu úřadu svou argumentaci i podklady zcela legálním a transparentním způsobem; vyhodnotit si je musel stavební úřad sám. Stěžovatel pak vycházel z toho, že stavební úřad postupuje při uzavírání veřejnoprávních smluv (včetně vyznačení doložek jejich účinnosti) v souladu se zákonem. Byl tak v dobré víře o existenci oprávnění pro umístění a provedení předmětné stavby. Zde zároveň znovu zdůrazňuje, že samotné pochybení v postupu stavebního úřadu ještě neznamená nutnost všem žadatelům v daném řízení vyhovět, neboť ti musí prokázat nezbytnost vydání rozhodnutí pro uplatnění jejich práv. Dle stěžovatele je v rámci řízení podle § 142 správního řádu správní orgán prvotně povinen zkoumat, zda žadatel může reálně, a to alespoň s nějakou „vidinou“ možného úspěchu v nějakém dalším řízení svá práva uplatnit; smyslem a účelem daného řízení není vydání „akademického výroku“, že nějaké právo (ne)vzniklo (ten fakticky k ničemu nevede).

[43] Dle stěžovatele krajský soud (stejně jako správní orgány) při svém rozhodování zcela pominul skutečnost, že žádosti 4 žadatelů, o nichž bylo ve správním řízení rozhodováno, byly podány dne 10. 9. 2013, tj. v době, kdy předmětná stavba BPS ještě nestála, zatímco rozhodováno o nich bylo až v roce 2016, tj. v době, kdy již stavba byla

pokračování

provedena, respektive byl dokonce vydán i kolaudační souhlas s jejím užíváním. Předmětná stavba BPS byla provedena v souladu s projektovou dokumentací (potvrzeno i závěrečnou kontrolní prohlídkou stavebního úřadu a následným kolaudačním souhlasem) ke společnému územnímu a stavebnímu řízení, která je nedílnou součástí veřejnoprávních smluv z roku 2013. Tuto dokumentaci následně stavební úřad ve smyslu § 116 odst. 4 stavebního zákona i ověřil. I samotný provoz předmětné stavby, respektive jeho soulad s právními předpisy, byl ověřen v rámci zkušebního provozu, který předcházel vydání kolaudačního souhlasu.

[44] Stěžovatel zároveň poukazuje na tvrzení obsažená v žádosti žadatelů ze dne 10. 9. 2013 stran dotčení jejich práv, která se zčásti týkají (1) průběhu výstavby (a jsou tedy ke dni rozhodování zcela neaktuální), a zčásti jsou (2) čistě soukromoprávního charakteru [avšak nedůvodná, což je zcela zřejmé z obsahu správního spisu (například žadatelé nejsou dotčeni žádným ochranným pásmem stavby)].

[45] Krajský soud (stejně jako správní orgány) také zcela pominul, že žádné územní či stavební řízení vedeno nebude, neboť předmětná stavba BPS již stojí.

[46] Stěžovatel krajskému soudu (respektive i správním orgánům) vytýká rovněž to, že zcela pominul fakt, že okruh účastníků řízení o odstranění stavby je odlišný od okruhu účastníků ve stavebním řízení či v řízení o dodatečném povolení stavby. Účastníky řízení o odstranění stavby totiž mohou být dle stěžovatele z logiky věci jen osoby, které jsou přímo dotčeny realizací rozhodnutí, tj. demolicí stavby (vlastník stavby a vlastníci mezujících nemovitostí). Z tohoto pohledu má tedy stěžovatel za zjevně nesprávný závěr krajského soudu, že by žadatelé X, Ing. X a X byli účastníky řízení o odstranění stavby. Ostatně v napadeném rozhodnutí není ani odůvodněno, jak by žadatelé mohli být právě odstraněním stavby dotčeni.

[47] Dle stěžovatele krajský soud také zcela pominul ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona, z něhož vyplývá, že dotčení soukromých práv případných účastníků řízení o dodatečné povolení stavby není důvodem, pro který by bylo možno stavbu dodatečně nepovolit. Závěry krajského soudu stran možných soukromoprávních námitek žadatelů jsou tedy dle stěžovatele v principu liché. Mají-li totiž žadatelé za to, že provoz stavby či její umístění zasahuje do jejich práv, nemají ve chvíli, kdy již stavba stojí, jinou možnost, než se domáhat ochrany prostřednictvím civilní žaloby. Ostatně i smyslem vypořádání soukromoprávních námitek v územním či stavebním řízení je pouze to, aby se předešlo následným civilním sporům mezi „sousedy“. Poté, co již stavba stojí a je užívána v souladu s kolaudačním oprávněním, stavební úřady v podstatě nemají žádnou pravomoc do otázek soukromoprávního charakteru zasahovat.

[48] Uvedené, stran možného uplatnění práv žadatelů, přitom musí být dle stěžovatele zkoumáno již v rámci správního řízení dle § 142 správního řádu, neboť je neúčelné a nesouladné se zákonem, aby rozhodnutím v tomto řízení bylo pouze otevřeno řízení dle § 129 stavebního zákona, v němž bude následně zjištěno, že žadatelé účastníky řízení o dodatečné povolení vůbec nejsou (výstavbou již totiž dotčeni být nemohou); pro případ, že by snad účastníky byli, nemají reálně žádná práva, jež mohou uplatnit, respektive jimi

tvrzené dotčení práv (námitky soukromoprávní povahy) vůbec nemohou vést k pro ně smysluplnému výsledku. Ostatně i proto je v řízení dle § 142 správního řádu dána pravomoc stavebních úřadů, aby všechny odborné otázky mohly být řádně posouzeny již v tomto řízení, a nikoliv až následně v řízení o dodatečném povolení stavby. Ze správního spisu přitom dle stěžovatele bez jakýchkoliv pochyb plyne, že předmětná stavba požadavky § 129 odst. 3 stavebního zákona splňuje; řízení o dodatečném povolení proto je a bude vedeno pouze formálně, jelikož jeho výsledkem za dané situace nemůže být nic jiného než to, že předmětná stavba BPS bude povolena. Takové řízení přitom postrádá jakéhokoli smyslu a je v rozporu se základními principy a zásadami právního státu. Za daného stavu tak nelze uvažovat o tom, že by žadatelé mohli v řízení dle § 142 správního řádu prokázat, že deklarování stavu, jehož se domáhají, je nezbytné pro uplatnění jejich práv. Taková deklarace jim nemůže pomoci ani v případném civilním soudním řízení s ohledem na skutečnost, že stavba je zkolaudována a stěžovateli vzniklo veřejnoprávní oprávnění ji užívat. Stěžovatel tedy uzavřel, že v daném případě zcela absentuje podmínka nezbytnosti vyžadovaná § 142 odst. 1 správního řádu pro to, aby žádostem mohlo být vyhověno.

[49] Závěrem kasační stížnosti pro úplnost stěžovatel poukazuje i na nesprávný závěr krajského soudu, dle kterého je pro výsledek správního řízení bezvýznamné, že žadatelům Ing. X a X případně nepřísluší pozice dotčených osob. Právě to je dle stěžovatele podstatné, neboť pokud by tito žadatelé nebyli osobami, které prokážou nezbytnost deklarace toho, že stěžovateli nevzniklo právo umístit a provést stavbu (o čemž by ani teoreticky nemohlo být uvažováno, pokud by vůbec dotčenými osobami nebyli), nutně by jejich žádosti musely být správním orgánem zamítnuty.

[50] Žalovaný se ke kasační stížnosti blíže nevyjádřil. S ohledem na obsah kasačních námitek toliko odkázal na svá předchozí písemná vyjádření, kde o nich dle svého názoru již dostatečně podrobně pojednal. S napadeným rozsudkem krajského soudu se ztotožňuje.

[51] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[52] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[53] Kasační stížnost je důvodná.

A. Vady řízení před soudem

A.1 Porušení práva na spravedlivý proces

[54] Ze všeho nejdříve stěžovatel v kasační stížnosti krajskému soudu vytýká, že ve věci rozhodl bez jednání, aniž by pro to byly splněny podmínky § 51 s. ř. s. Poukazuje přitom na své podání ze dne 27. 7. 2016, v němž krajskému soudu sdělil, že s rozhodnutím bez nařízení ústního jednání nesouhlasí. V důsledku takového postupu má za to, že mu bylo

pokračování

znemožněno reagovat na celou řadu skutečností, které podrobně v kasační stížnosti vypočítává.

[55] Po prostudování spisového materiálu lze stěžovateli přisvědčit, že na čl. 23 soudního spisu je skutečně založeno jím poukazované podání ze dne 27. 7. 2017, v němž krajskému soudu sdělil svůj nesouhlas s rozhodnutím věci samé bez jednání. Podmínka rozhodování bez nařízení jednání podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. tedy nebyla splněna. S ohledem na zamítavý výrok napadeného rozsudku pak nemohla být z povahy věci splněna ani žádná z podmínek pro rozhodování bez nařízení jednání podle ustanovení podle § 51 odst. 2 s. ř. s., ve spojení s § 76 odst. 1 a 2 s. ř. s. S ohledem na uvedené skutečnosti bylo proto povinností krajského soudu ve věci nařídit jednání. Jestliže tak krajský soud neučinil, zatížil soudní řízení zásadní vadou, která měla vliv na zákonnost následně vydaného rozsudku.

[56] Tohoto procesního deficitu si byl krajský soud ostatně vědom (viz poslední odstavec odůvodnění právního posouzení napadeného rozsudku); svůj postup se snažil odůvodnit tím, že po věcné stránce na věc nelze nahlížet jiným způsobem, než jak učinil, v důsledku čehož absence jednání nemůže mít vliv na zákonnost a věcnou správnost jeho rozsudku. Tuto argumentaci je však nutno odmítnout, neboť krajský soud nejen postupoval v přímém rozporu s výslovným pokynem zákona, ale současně je též zřejmé, že jeho pochybení reálně stěžovatele zkrátilo v možnosti uplatňování jeho procesních práv.

[57] Pouze ve výjimečných případech lze totiž připustit, že porušení povinnosti nařídit ústní jednání nezakládá samo o sobě vadu řízení ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Mezi tyto případy řadí Nejvyšší správní soud především situace, kdy po zrušení rozhodnutí kasačním soudem již krajský soud nemá (v důsledku vysloveného závazného právního názoru) při novém rozhodování žádný prostor pro další vlastní uvážení (srov. rozsudek ze dne 11. 3. 2010, č. j. 5 Azs 3/2010 – 92; všechna citovaná rozhodnutí jsou dostupná z www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud taktéž judikoval, že důvodem pro zrušení rozsudku krajského soudu nemusí být ani důvodně namítané porušení § 51 odst. 1 s. ř. s., pokud není stěžovatelem konkretizováno, jak měla absence ústního jednání negativně zasáhnout do sféry jeho veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.) a o která práva se jednalo (srov. rozsudek ze dne 11. 11. 2019, č. j. 3 As 187/2018 - 46). Jinými slovy, omezí-li se stěžovatel na pouhé konstatování o existenci předmětné procesní vady, aniž by současně namítal, že v jejím důsledku nemohl například navrhnout provedení konkrétního důkazu, vyjádřit se ke konkrétním listinám založeným ve správním spisu, apod., není zásadně nezbytné jen z tohoto důvodu napadený rozsudek rušit.

[58] V nyní posuzované věci se však o žádný z uvedených případů nejedná. Zejména nelze přehlédnout, že stěžovatel detailně vyličil skutečnosti, které nemohl v důsledku absence jednání v řízení před krajským soudem uplatnit. Jeho argumentace tedy nezůstala pouze v rovině prostého konstatování o porušení jeho veřejného subjektivního práva. Kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak je naplněn.

[59] Přestože konstatovaná procesní vada implikuje nezákonnost napadeného rozsudku *per se*, nepovažuje Nejvyšší správní soud za vhodné ustat pouze na tomto konstatování.

Z hlediska dalšího řízení před krajským soudem se jeví být naopak vhodné vyjádřit se alespoň v obecné rovině k některým dalším otázkám nastoleným kasační stížností v případech, kdy je to z povahy věci možné. Kasační soud za daného stavu věci nemůže předjímat, zda poté, co bude stěžovateli dána možnost uplatnit jeho argumentaci a důkazní návrhy na nařízeném jednání, nedojde k posunu ve skutkovém či právním náhledu na projednávanou věc, má však za to, že je žádoucí dát soudu i účastníkům jisté vodítko pro další úvahy ve věci tam, kde je to možné.

A.2 Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[60] V situaci, kdy kasační soud ruší napadený rozsudek pro vadu řízení, mohlo by se *prima facie* jevit nadbytečné vyjadřovat se k otázce jeho (ne)přezkoumatelnosti. S ohledem na to, co bylo uvedeno v předchozím odstavci, nicméně považuje Nejvyšší správní soud za žádoucí vypořádat i tuto část kasační argumentace, neboť stěžovatel s výhradami ke způsobu argumentace krajského soudu spojil obvykle i svůj náhled na meritorní posouzení věci. Jelikož by ve většině případů „extrakce“ a samostatné vypořádání těchto argumentů bylo na újmu srozumitelnosti argumentace kasačního soudu, budou tyto dílčí námitky vypořádány v potřebném rozsahu již v této části odůvodnění.

[61] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spojuje stěžovatel především v tom, že krajský soud, namísto toho, aby hodnotil obsah žalobou napadených správních rozhodnutí, fakticky hodnotil svůj předchozí rozsudek ze dne 27. 11. 2015, č. j. 30 A 96/2014 – 115, což však není jeho úlohou. Tomuto tvrzení nelze přisvědčit a to již jen s odkazem na str. 25 a 26 napadeného rozsudku. Zde se krajský soud vyjadřuje k obsahu obou správních rozhodnutí, jež zasazuje do kontextu s vlastním předchozím rozsudkem ze dne 27. 11. 2015, č. j. 30 A 96/2014 – 115, kde se již ke skutkovým a právním aspektům dané věci vyjadřoval. Proti takovému postupu nelze principiálně ničeho namítat.

[62] V rámci tohoto podokruhu kasačních námitek stěžovatel rovněž namítá, že krajský soud přehlédl, že jím hodnocený skutkový stav konstatovaný v daném rozsudku nemůže obstát již jen z toho důvodu, že stěžovatel neměl možnost uplatnit svá práva ani v předchozím řízení před nepříslušnými správními orgány. Zároveň považuje za absurdní, aby skutkový stav zjištěný zcela nezákonným postupem, který vyvrcholil vydáním nicotných rozhodnutí v roce 2014 (v řízení, kterého se ani nijak neúčastnil), byl brán v roce 2016 za základ v řízení o určení právního vztahu. Vzhledem k nepřezkoumatelnosti (nyní vydaných) správních rozhodnutí pro nedostatek důvodů bylo tedy povinností krajského soudu tato rozhodnutí zrušit. Krajský soud však takto nepostupoval, čímž zatížil i svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti. V případě takto formulované kasační námitky je Nejvyšší správní soud nucen konstatovat, že uvedená argumentace z povahy věci nemíří na *nepřezkoumatelnost* napadeného rozsudku, jelikož stěžovatel již uplatňuje věcné výhrady proti skutkovému stavu věci, respektive způsobu jeho hodnocení soudem; otázka správnosti tohoto postupu bude vypořádána samostatně dále.

[63] Stěžovatel dále krajskému soudu vytýká, že přezkum žalobních námitek stran porušení práva na spravedlivý proces zúžil pouze na otázku porušení § 36 odst. 3 správního řádu, ač stěžovatel v žalobě komplexně namítal, že v řízení před správním orgánem I.

pokračování

stupně neměl možnost navrhnout důkazy (§ 36 odst. 1 správního řádu), vyjádřit své stanovisko (§ 36 odst. 2 správního řádu), ani seznámit se před vydáním rozhodnutím s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim (§ 36 odst. 3 správního řádu).

[64] V případě této námitky lze stěžovateli přisvědčit v tom, že se krajský soud skutečně explicitně vyjádřil toliko k ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu (str. 22 – 24 napadeného rozsudku). Krajský soud v této souvislosti citoval ze sdělení správního orgánu I. stupně ze dne 12. 1. 2016 a uvedl, že stěžovateli byla dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, a to ve lhůtě 5 dnů (již krajský soud nepovažoval za nepřiměřeně krátkou) od doručení daného opatření; tuto možnost však stěžovatel nevyužil.

[65] Nevyjádřil-li se krajský soud výslovně k otázce (ne)možnosti využití všech procesních práv stěžovatele vyplývajících z ustanovení § 36 správního řádu, nelze s touto skutečností spojovat nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Obecně totiž platí, že právo navrhnout důkazy a činit jiné návrhy dle § 36 odst. 1 správního řádu mohou účastníci využít kdykoli v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně, nestanoví-li zákon jinak, anebo neprohlásí-li správní orgán usnesením, dokdy tak účastníci mohou činit (přímo ze zákona či z vůle správního orgánu tedy může vyplynout koncentrace řízení). Práva vyjádřit své stanovisko v řízení dle § 36 odst. 2 správního řádu se koncentrace řízení netýká, což znamená, že jej může účastník řízení uplatnit v podstatě až do vydání rozhodnutí.

[66] Tato procesní úprava má své logické opodstatnění. Zatímco totiž procesní oprávnění vyplývající z ustanovení § 36 odst. 1 a 2 správního řádu odvisí výlučně od procesní iniciativy účastníka řízení (tzn. je pouze na jeho rozhodnutí, zda tohoto oprávnění využije a není proto důvod, aby mu k jeho realizaci správní orgán určoval lhůtu), ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu speciálně upravuje právo účastníka vyjádřit se bezprostředně před vydáním rozhodnutí ke všem shromážděným podkladům. Jelikož určení okamžiku, kdy lze zjištěný skutkový stav věci považovat za dostatečný (a lze proto přistoupit k vydání rozhodnutí) závisí na postoji správního orgánu, je logické, že účastník řízení může toto právo využít až poté, kdy je správním orgánem o tomto stavu řízení vyrozuměn. Konsekventně je proto povinností správního orgánu účastníka řízení na tento fakt upozornit, s čímž je logicky spojena i povinnost stanovit mu lhůtu, kdy lze toto procesní oprávnění vykonat. Pouze v tomto případě (anebo využije-li správní orgán své oprávnění ke koncentraci řízení ve smyslu § 36 odst. 1 věty za středníkem správního řádu, což však není případ nyní projednávané věci) tak správní orgán stíhá notifikační povinnost, spojená s určením lhůty, kdy lze předmětné procesní právo využít.

[67] Pokud tedy využití procesních oprávnění plynoucích z § 36 odst. 1 a 2 správního řádu záleželo pouze na iniciativě samotného stěžovatele (přičemž stěžovatel netvrdil, že by mu v tom správní orgán I. stupně bránil), je logické, že se krajský soud soustředil toliko na posouzení, zda správní orgán dostal své povinnosti postupovat v souladu s ustanovením § 36 odst. 3 správního řádu. Jak bylo vyloženo výše, jde o poslední okamžik, kdy lze všechna výše zmiňovaná procesní oprávnění využít; není pochyb o tom, že účastníci mohou současně se svým vyjádřením k výzvě dle § 36 odst. 3 správního řádu navrhnout další důkazy nebo učinit jiné návrhy a uplatnit své stanovisko (a naplnit tak svá procesní

práva ve smyslu § 36 odst. 1 a 2 správního řádu). To ostatně vyplývá i z ustálené soudní judikatury, která připouští, že lze souběžně s oznámením o zahájení správního řízení stanovit jednak lhůtu, v níž lze navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, a rovněž následnou lhůtu, ve které se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí (rozsudek tohoto soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 – 243; zvýraznění doplněno). Z uvedeného je zjevné, že již v době zahájení správního řízení může nastat situace, za které je správní orgán přesvědčen o tom, že má k dispozici veškeré potřebné podklady (v nezbytném rozsahu) pro vydání rozhodnutí, v důsledku čehož je oprávněn cestou výzvy podle § 36 odst. 3 správního řádu stanovit fakticky lhůtu k realizaci vše uvedených procesních oprávnění.

[68] Z toho, co bylo uvedeno v předchozích odstavcích, je zřejmé, že napadený rozsudek krajského soudu ze stěžovatelem uváděných důvodů nepřezkoumatelností netrpí. Jelikož na výše uvedenou kasační argumentaci navazují i další, úzce související kasační námitky týkající se způsobu, jakým krajský soud hodnotil postup správního orgánu I. stupně při aplikaci § 36 odst. 3 správního řádu, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vypořádat je již na tomto místě, přestože jde již o argumentaci směřující nikoli ke kasačnímu důvodu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ale k právnímu hodnocení tohoto postupu krajským soudem [kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Současně je třeba poznamenat, že výše konstatované procesní pochybení krajského soudu, pro které musí být jeho rozsudek zrušen, není překážkou k tomu, aby se kasační soud vyjádřil k těmto otázkám alespoň v kontextu stávajícího zjištěného skutkového stavu věci a dosud uplatněných argumentů stěžovatele.

[69] Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že lhůta pouhých 10 kalendářních dnů, která uplynula od odeslání sdělení obsahujícího výzvu dle § 36 odst. 3 správního řádu do vydání rozhodnutí, byla pro realizaci předmětných procesních oprávnění dostačující. Aniž by Nejvyšší správní soud předjímal, jak bude tato otázka posouzena krajským soudem v nově vydaném rozsudku, považuje za vhodné uvést, že souhlasí s názorem vyjádřeným v napadeném rozsudku, dle kterého je pro posouzení dané otázky podstatné, zda účastník řízení na takovou výzvu vůbec zareagoval. Lze vyslovit obecný závěr, že pokud adresát výzvy k využití procesního postupu dle § 36 odst. 3 správního řádu na tuto výzvu vůbec nereaguje (ač mu v tom nic nebránilo), může z podstaty věci jen stěží argumentovat tím, že šlo o lhůtu nepřiměřeně krátkou. Nadto lze uvést, že má-li účastník za to, že stanovená lhůta je nepřiměřeně krátká, nic mu nebrání požádat správní orgán o její prodloužení, neboť nejde o lhůtu zákonnou. Teprve pokud by účastník o prodloužení lhůty požádal a nebylo mu vyhověno, bylo by namíste pečlivě vážit, zda s ohledem na konkrétní poměry projednávané věci šlo o lhůtu přiměřenou.

[70] Odmítnout lze rovněž argumentaci stěžovatele o povinnosti krajského soudu zkoumat jím tvrzenou procesní vadu z úřední povinnosti. Je třeba zdůraznit, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je ovládáno dispoziční zásadou, která soudům ukládá přezkoumat napadené správní rozhodnutí pouze v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Mimo takto nastavený rámec může soud při svém přezkumu vykročit pouze v případech, kdy žalobou napadený akt není možné přezkoumat v intencích žalobních námitek z objektivních důvodů (srov. usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, publikované pod č. 2288/2011 Sb.

pokračování

NSS). Takovými důvody je zjištěná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], či jeho nicotnost (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Judikatura dále dovodila, že soud může zohlednit i případná procesní pochybení správního orgánu, jež účastník řízení v žalobě nenamítá, a to za předpokladu, že tyto vady brání přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, publikované pod č. 2288/2011 Sb. NSS). Konečně, judikatura se ustálila též na názoru, že správní soud přihlédne *ex officio* i k případnému marnému uplynutí prekluzivní lhůty pro stanovení a výběr fiskálních povinností a také pro projednání správních deliktů (srov. například rozsudek tohoto soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 - 39, publ. pod č. 845/2006 Sb. NSS). Vyjma případů výše uvedených tak správnímu soudu nepřisluší přezkoumávat správní rozhodnutí, respektive řízení předcházející jeho vydání, v rozsahu překračujícím žalobní body. Žalobcem tvrzená procesní vada pod žádný z těchto důvodů podřaditelná evidentně není.

[71] Dle názoru stěžovatele je napadený rozsudek nepřezkoumatelný i z toho důvodu, že z něj nelze seznat, z jakých konkrétních podkladů či důkazů krajský soud zjistil, že žadatelé (X) vlastní v katastrálním území Heřmánkovice nemovité věci a jsou tak (byli) potencionálními účastníky územního a stavebního řízení, jakož i řízení o odstranění stavby BPS.

[72] Ve vztahu k této námitce Nejvyšší správní soud upozorňuje, že otázka vlastnického práva žadatelů k nemovitostem v k. ú. Heřmánkovice nebyla stěžovatelem zpochybňována, v důsledku čehož krajskému soudu nic nebránilo brát vlastnictví žadatelů jako skutečnost nespornou a v tomto ohledu dokazování neprovádět. Jelikož stěžovatel ani netvrdí, že by uvedené osoby nebyly vlastníky nemovitostí, které mohly být realizací BPS dotčeny, považuje kasační soud jeho argumentaci za toliko účelovou. Pouze pro úplnost lze dodat, že učinil-li by stěžovatel v řízení před krajským soudem tuto otázku spornou a nebylo-li by možné posoudit předmětnou otázku na základě obsahu správního spisu, bylo by případné doplnění skutkových zjištění v soudním řízení nutné provést v rámci dokazování u nařízeného jednání.

[73] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatel spatřuje i v tom, že z něj nelze seznat, z jakých konkrétních podkladů či důkazů krajský soud zjistil, že právě výše uvedení žadatelé prokázali nezbytnost vydání rozhodnutí dle § 142 správního řádu pro uplatnění jejich práv, a to každý ve vztahu ke své osobě, a u obou veřejnoprávních smluv.

[74] Tuto argumentaci lze vyvrátit poukazem na str. 28 napadeného rozsudku, kde krajský soud citoval z žádosti žadatelů o vydání rozhodnutí ve smyslu § 142 správního řádu, z níž vyvodil, že žadatelé prokázali nezbytnost vydání předmětného deklaratorního rozhodnutí tím, že na jeho základě chtějí uplatňovat (dosud jim bezdůvodně odpíraná) práva účastníků v řízeních, která by musela být při realizaci BPS vedena dle stavebního zákona, nebylo-li by možné postupovat cestou uzavření veřejnoprávních smluv.

[75] Podle stěžovatele způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku i to, že se v něm krajský soud nikterak nevypořádal s žádostí X, ačkoliv i její žádosti bylo správním

orgánem I. stupně vyhověno; měl-li krajský soud za to, že X již nebyla účastníkem řízení, opomněl tuto skutečnost v napadeném rozsudku uvést a vyvodit tomu odpovídající závěry, tj. vyhovět žalobě ve vztahu k této žádosti.

[76] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že krajský soud skutečně v rámci hodnocení věci žádost X v napadeném rozsudku nijak nezmiňuje. Nicméně s ohledem na narativní část napadeného rozsudku je zcela evidentní, že jde z jeho strany o pouhé opomenutí, tj. zřejmou nesprávnost. Na str. 1 napadeného rozsudku totiž krajský soud poukazuje na správní rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jímž bylo fakticky rozhodnuto o žádosti 4 žadatelů o určení (téhož) právního vztahu podle § 142 správního řádu. Jestliže poté soud rekapituluje, že správní orgán I. stupně rozhodl o žádosti X, aniž by zmínil též další žadatelku, je zjevné, že tuto (čtvrtou) žadatelku toliko opomněl zahrnout do výčtu žadatelů, o jejichž žádosti bylo rozhodováno. Nadto není Nejvyššímu správnímu soudu srozumitelné vyústění předmětné argumentace stěžovatele. I za situace, kdy by soud zjistil, že jeden ze žadatelů neprokázal nezbytnost vydání rozhodnutí dle § 142 správního řádu pro uplatnění jeho práv, není zřejmé, jak by se tato skutečnost měla projevit na výsledku soudního přezkumu napadeného správního rozhodnutí. Je-li předmětem řízení vedeného dle zmiňovaného ustanovení deklarování (ne)existence právního vztahu (nikoli úprava práv a povinností jeho účastníků), pak ani případné zjištění, že jeden ze žadatelů, o jehož žádosti se vedlo společné řízení spolu s žádostmi dalších žadatelů (§ 140 odst. 2 správního řádu), skutečně nesplňuje podmínku uvedenou v § 142 odst. 1 správního řádu, nemůže vést k „částečnému vyhovění“ správní žalobě, jak konstruuje stěžovatel, neboť na výsledek správního řízení [tj. deklaraci (ne)existence právního vztahu] a tím i jeho zákonnost to nemá žádný vliv. Stěžovatel kromě toho ani nenaznačil, jak by měl podle jeho představ znít „částečně vyhovující“ rozsudek, může-li správní soud rozhodovat pouze v intencích § 78 s. ř. s.

[77] Závěrem tohoto okruhu kasačních námitek stěžovatel tvrdí, že se krajský soud v napadeném rozsudku nijak nevypořádal ani s tím, že předchozí - krajským soudem zrušená - správní rozhodnutí jsou nicotná, v důsledku čehož z nich nelze vycházet; na nicotná rozhodnutí se totiž vždy hledí jako na neexistující a zdánlivá, a to bez ohledu na to, zda jejich nicotnost byla deklarována.

[78] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že z předchozích zrušených správních rozhodnutí krajský soud nevycházel a nemusel se tedy k jejich deficitům výslovně vyjadřovat (to učinil ve svém předcházejícím rozsudku ze dne 27. 11. 2015, č. j. 30 A 96/2014 – 115, jímž byla tato rozhodnutí zrušena). Nyní byla předmětem jeho přezkumu rozhodnutí vydaná věcně a místně příslušnými správními orgány (což stěžovatel nezpochybňuje); zákonnost těchto rozhodnutí přitom byla posuzována v kontextu předcházejícího zrušujícího rozsudku. Jakkoli tedy lze obecně souhlasit se stěžovatelem, že nicotná rozhodnutí nemohou zakládat právní účinky a nelze z nich vycházet, z hlediska dané námitky jde o skutečnost irelevantní. Pokud jde o stěžovatelem dále nastolenou otázku právní (ne)existence úkonů provedených v řízení završeném (fakticky i právně neexistujícím) nicotným rozhodnutím, bude o ní pojednáno dále, v bodě B.2 tohoto odůvodnění.

pokračování

B. Vady správního řízení

[79] Jak bylo konstatováno výše, v rámci této skupiny kasačních námitek stěžovatel namítá jednak (1) obecně porušení práva na spravedlivý proces, dále (2) nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí (která nebyla krajským soudem vůbec zohledněna), a konečně (3) krajským soudem ignorované deficity dokazování ve správním řízení.

B.1 Porušení práva na spravedlivý proces správním orgánem

[80] V této části kasační stížnosti stěžovatel do značné míry opakuje svou argumentaci uplatněnou již v rámci namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, Uvádí, že krajský soud nezohlednil fakt, že povinností správního orgánu I. stupně bylo řádně vyrozumět stěžovatele o zahájení řízení dle § 142 správního řádu, poučit jej o jeho procesních právech vyplývajících z § 36 správního řádu a reálně mu umožnit v přiměřené lhůtě tato práva vykonat. Uvedenému však dle stěžovatele správní orgán I. stupně svým sdělením ze dne 12. 1. 2013 nedostál a upřel mu možnost hájit v řízení efektivně svá práva. V tomto kontextu má stěžovatel rovněž za to, že závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 – 243, na které krajský soud odkazuje, nelze na daný případ aplikovat.

[81] Co se týče tvrzení o deficitech provedení vyrozumění stěžovatele o vedení řízení, nelze přehlédnout, že krajský soud na str. 22 a 23 odůvodnění rozsudku podrobně konstatoval obsah sdělení správního orgánu I. stupně ze dne 12. 1. 2013, přičemž konstatoval, že z jeho obsahu byl seznatelný předmět řízení i specifická procesní situace, která nastala po vydání prvního (zrušujícího) rozsudku. S tímto názorem se kasační soud zcela shoduje; stěžovatel přitom neuvedl, co konkrétně z hlediska jeho orientace v nastalé procesní situaci ve sdělení postrádal. Těžiště jeho výhrad k obsahu předmětného sdělení ovšem spočívá ve způsobu, jakým mu byla poskytnuta možnost využít oprávnění plynoucí z ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu; zde ovšem plně postačí odkázat na to, co bylo již k této problematice vysloveno pod bodem A.2. tohoto rozsudku.

B.2 Vady skutkových zjištění ze strany správních orgánů

[82] Dle názoru stěžovatele krajský soud přehlédl celou řadu pochybení při zjišťování skutkového stavu věci ve správním řízení. Oproti žalobě stěžovatel v kasační stížnosti rozvádí, že (1) příslušné správní orgány neshromáždily žádné podklady pro rozhodnutí věci, ani neprovedly žádné dokazování s ohledem na zahájení správního řízení až na konci roku 2015; opětovně také namítá (2) nicotnost předchozích zrušených správních rozhodnutí a „zdánlivost“ veškerých dalších úkonů, které do konce roku 2015 správní orgány ve věci žadatelů učinily. Dále uvádí, že (3) skutkový stav, posuzovaný krajským soudem v rozsudku z roku 2015, nebyl v předmětném správním řízení vůbec zjištěn; skutkový stav zjištěný v roce 2014 (mimo předmětné správní řízení nepřislušnými správními orgány) nemůže být brán v potaz ve vztahu v řízení zahájeném v roce 2015. Stěžovatel rovněž tvrdí, že (4) pro řádné zjištění skutkového stavu v řízení vedeném dle § 142 správního řádu, které je svou povahou řízení sporným, je vždy nezbytné zjistit

stanovisko strany odporující. Krajský soud v tomto směru dle stěžovatele odhlédl i od toho, že (5) břemeno důkazní tíží žadatele, kteří však k prokázání svých tvrzení v žádosti ze dne 10. 9. 2013 žádné důkazy nenavrhli (skutkový stav tedy nemůže mít ve spise oporu). Jestliže by správní orgán prováděl k ověření vlastnictví nemovitých věcí v žádosti uvedených důkaz dálkovým přístupem do katastru nemovitostí, byl by tento postup dle stěžovatele v rozporu se zákonem. Uvedené vady považuje stěžovatel za podstatné vady řízení, které je soud povinen zkoumat z úřední povinnosti, tj. i tehdy, pokud by stěžovatel v tomto směru ničeho nenamítal.

[83] K uvedené argumentaci je nutné především uvést, že s jejím základem, uplatněným již v žalobě, se krajský soud vypořádal na str. 23 napadeného rozsudku (k tomu viz též bod A.2 odůvodnění tohoto rozsudku). Ve zbytku je Nejvyšší správní soud nucen kasační argumentaci podle § 104 odst. 4 s. ř. s. odmítnout, jelikož nebyla uplatněna již v řízení před krajským soudem, přestože v tom stěžovateli nic nebránilo (nejde například o reakci na argumentaci krajského soudu, vyjádřenou poprvé až v odůvodnění jeho rozsudku).

[84] I přes výše uvedené považuje kasační soud za potřebné vyjádřit se v obecné rovině ke dvěma dílčím otázkám nastoleným v dané skupině kasačních námitek, neboť se dotýkají povinnosti správního soudu zohlednit některé skutečnosti i bez toho, že na ně nebylo poukazováno žalobou; pokud by totiž soud nedostál své povinnosti zohlednit některé skutečnosti *ex officio*, mohlo by se jednat o vadu řízení ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[85] Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že nicotné rozhodnutí z hlediska práva neexistuje; jde o emanaci správního orgánu, která se jako akt pouze představuje, nemůže však zakládat žádné právní účinky a jeho obsahu tak nikdo nemusí dbát. Tomu ostatně odpovídá i postup správního orgánu či soudu při zjištění nicotnosti takového aktu, kdy nedochází k jeho odklizení (nelze zrušit akt, který neexistuje), ale k deklaraci jeho (v té době již objektivně existující) nicotnosti (srov. § 77 odst. 2 správního řádu, § 76 odst. 2 s. ř. s.). Pokud tedy správní soud zjistí, že se žalobou napadené rozhodnutí opírá o akt, který je aktem nicotným, musí tuto skutečnost *ex officio* zohlednit, i když takový akt není předmětem jeho přezkumu.

[86] V nyní posuzované věci neměl krajský soud důvod zabývat se explicitně otázkou možné nicotnosti správních rozhodnutí z roku 2014, neboť ta byla předmětem jeho přezkumu v řízení vedeném pod sp. zn. 30 A 96/2014. Jestliže rozsudkem ze dne 27. 11. 2015, č. j. 30 A 96/2014 - 115, předcházející rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí Městského úřadu Broumov, jakožto správního orgánu I. stupně, zrušil, je evidentní, že tato rozhodnutí neměl za nicotná (jinak by *ex officio* postupoval dle § 76 odst. 2 s. ř. s., jak je uvedeno výše). Krajský soud sice obě zmiňovaná správní rozhodnutí zrušil pro nedostatek věcné příslušnosti obou správních orgánů, to však bez dalšího neznamená, že uvedená procesní vada vyvolává nicotnost vydaných rozhodnutí. Dle § 77 odst. 1 věty první před středníkem správního řádu platí, že *nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný*. Ustálená judikatura tohoto soudu přitom pojem „*vůbec věcně (ne)příslušný*“ vykládá tak, že „[a]bsolutní nedostatek věcné příslušnosti nastává tehdy, jestliže o věci nerozhoduje orgán k tomu určený, nýbrž orgán jiný, takový, kterému jsou k rozhodování

pokračování

svěřeny věci obsahově odlišné“ (srov. rozsudek ze dne 27. 1. 2005, č. j. 1 Afs 1/2004 – 58; zvýraznění přidáno). „Absolutní věcná nepřislušnost totiž s sebou nese pojmovou nemožnost rozhodovat o věcech jistého druhu“ (rozsudek ze dne 27. 1. 2005, č. j. 1 Afs 1/2004 – 58; zvýraznění doplněno). Z tohoto pohledu je tedy zřejmé, že o absolutní nedostatek věcné příslušnosti (zakládající nicotnost vydaného rozhodnutí) nejde v případě, kdy správní orgány rozhodovaly ve věci spadající do jejich zákonem stanovené působnosti a věcné příslušnosti, byť šlo o orgány instancně o stupeň nižší, než povaha předmětu řízení vyžadovala. Fakt, že Městský úřad Broumov i Krajský úřad Královéhradeckého kraje jsou, obecně vzato, věcně příslušnými orgány pro rozhodování ve věci návrhu na určení právního vztahu ve smyslu § 142 správního řádu v případech, kdy jde o zjištění (ne)existence práva umístit a realizovat stavbu, založených veřejnoprávní smlouvou uzavřenou mezi stavebníkem a stavebním úřadem, stěžovatel nezpochybňuje. Za této situace je tedy bezpředmětné zabývat se argumentací stěžovatele o pouze „zdanlivých úkonech“ provedených v řízení završeném nicotnými rozhodnutími.

[87] Pokud jde o tvrzení stěžovatele, že bylo povinností krajského soudu zabývat se shora vytýkanými vadami dokazování ve správním řízení *ex officio*, ani v tom nelze stěžovateli přisvědčit. Jak uvedl rozšířený senát tohoto soudu v již výše zmiňovaném usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, krajský soud je povinen z moci úřední zohlednit pouze takové vady předcházejícího správního řízení, které brání věcnému přezkumu správního rozhodnutí a posouzení důvodnosti žalobních námitek. Závěru, že by tvrzené vady měly vyvolávat právě tento důsledek, nic nenasvědčuje.

B.3 Nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí

[88] V poslední části tohoto okruhu kasačních námitek se stěžovatel vymezuje proti závěru krajského soudu o přepjatém formalismu, pokud jde o požadavky stěžovatele na odůvodnění správních rozhodnutí.

[89] V napadeném rozsudku krajský soud v tomto ohledu konstatoval (na str. 24), že „[S]e žalobkyní lze jistě souhlasit v tom, že není-li výroková část rozhodnutí takto (tzn. zcela v souladu s požadavky § 68 odst. 3 správního řádu – pozn. NSS) odůvodněna, tak že takové rozhodnutí bývá obvykle nepřezkoumatelné. Ani toto ustanovení ale nelze paušalizovat, neboť vždy je s ním nutno poměřovat konkrétní případ, dopady na jeho věcnou stránku, a to i s ohledem na to, jaký mohou mít vytýkané vady vliv na konečné řešení věci. Krajský soud neabsolutizuje formální stránku věci a nechce být přepjatě formalistický oproti jejímu neodvratitelnému věcnému závěru.“ S těmito obecnými východisky, respektive s přístupem krajského soudu k požadavkům na kvalitu odůvodnění správních rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu a jeho závěry o přepjatém formalismu, se kasační soud ztotožňuje.

[90] V rámci namítané nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí stěžovatel rovněž namítá zcela nestandardní a nezákonný postup, kdy se až z odůvodnění napadeného rozsudku dozvěděl, že správní orgány vycházely ze skutkového stavu zjištěného v roce 2014 (tedy mimo předmětné správní řízení), který posuzoval i ve svém rozsudku z roku

2015 krajský soud, jenž dospěl k ničím nepodloženému závěru, že se skutkový stav do roku 2016 nijak nezměnil.

[91] Uvedená tvrzení stěžovatele nelze přijmout, neboť skutkový stav, z něhož správní orgány vycházely, jistě mohl seznat (a také seznal) již dříve, než z napadeného rozsudku. S ohledem na skutečnost, že proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně brojil odvoláním, je zcela jisté, že již ve fázi správního řízení mu byl rozhodný skutkový stav znám. Za uvedené situace stěžovateli tedy nic nebránilo uplatnit námitku nepoužitelnosti dříve zjištěných skutečností již dříve, tedy v rámci odvolacího správního řízení, i následně v žalobě.

[92] Dle stěžovatele krajský soud svůj závěr o přezkoumatelnosti správních rozhodnutí založil na nesprávném názoru o tom, co je předmětem správního řízení o žádosti žadatelů o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu. Tím je dle stěžovatele posouzení, zda je požadované deklaratorní rozhodnutí nezbytné pro uplatnění jejich práv v jiném řízení před orgánem veřejné moci. V dané věci se jednalo o řízení vedené na základě žádosti 4 samostatných žadatelů, v nichž se každý (sám za sebe) domáhal určení, že stěžovateli nevzniklo právo umístit a provést stavbu na základě veřejnoprávních smluv. Případné pochybení stavebního úřadu a neúčinnost veřejnoprávních smluv jsou sice otázkami pro správní rozhodnutí dle § 142 správního řádu podstatnými, avšak ještě nepredikují, že všem žádostem bude vyhověno. Správní orgány přitom nejsou v daném správním řízení (ve vztahu k tomu, co je jeho předmětem) vázány právním názorem krajského soudu vyjádřeným v rozsudku z roku 2015, neboť (jak již bylo uvedeno) neúčinnost smluv ještě vůbec neznamená, že žádosti žadatelů nemohou být zamítnuty. Nadto, ve vztahu k tomu, co je předmětem řízení, respektive ke skutkovému stavu v roce 2016, krajský soud v roce 2015 žádné závěry neučinil, ani učinit nemohl.

[93] K uvedené argumentaci lze v rovině obecné uvést, že svědčí o nepochopení předmětu daného správního řízení nikoli ze strany krajského soudu, ale naopak ze strany stěžovatele. Předmětem řízení vedeného dle ustanovení § 142 správního řádu je totiž *per definitionem* určení (ne)existence právního vztahu, nikoliv posouzení toho, zda je požadované deklaratorní rozhodnutí nezbytné pro uplatnění práv žadatelů v jiném řízení před orgánem veřejné moci, jak uvádí stěžovatel. *Nezbytnost vydání deklaratorního rozhodnutí pro uplatnění práv žadatele* je pouhým předpokladem, zvláštní podmínkou (byť podmínkou *sine qua non*), pro věcné projednání žádosti. Teprve poté, co správní orgán dojde k závěru, že je tato podmínka naplněna, může přistoupit k posouzení samotného předmětu řízení, kterým je posouzení (ne)existence konkrétního právního vztahu. Se stěžovatelem tak lze souhlasit pouze v tom, že ani v případě, kdy by nepanovaly pochybnosti o uzavření veřejnoprávních smluv v rozporu se zákonem, nemusí tento fakt nevyhnutelně rezultovat ve vydání rozhodnutí, kterým by bylo vysloveno, že právní vztahy těmito smlouvami předvídané neexistují; pokud by totiž žadatelé neosvědčili existenci shora uvedené podmínky pro věcné projednání jejich žádosti, nemohlo by jim být vyhověno. V tomto kontextu je konečně zjevně nesprávná i úvaha stěžovatele, že věcně příslušné správní orgány nemohly při svém rozhodování vycházet z právního názoru krajského soudu (vysloveného v předcházejícím zrušujícím rozsudku) o porušení zákona

pokračování

při uzavírání veřejnoprávních smluv, neboť z něj plyne pouze splnění jedné z podmínek pro vydání žadateli požadovaného rozhodnutí.

[94] Na shora uvedené navazuje konečně tvrzení stěžovatele o chybném převzetí skutkového stavu věci z předchozích správních rozhodnutí do rozhodnutí nyní posuzovaných. Dle stěžovatele si krajský soud neuvědomil, že (1) takový postup je v rozporu se správním řádem, neboť povinností správního orgánu je zjistit aktuální stav ke dni svého rozhodování, (2) jakož i to, že tímto způsobem došlo ke „koncentraci“ řízení ke dni předchozího rozhodnutí soudu, v důsledku čehož by účastníci řízení již nemohli tvrdit a prokazovat v rámci nového správního řízení jiné skutečnosti než ty, které uplatnili v původním správním řízení. V daném případě by to bylo dle stěžovatele absurdní o to více, že vůbec nevěděl, že v roce 2013 byla podána žádost, že o ní v roce 2014 rozhodly nepřislušné správní orgány a že v roce 2015 bylo o dané věci rozhodováno krajským soudem. Stěžovatel tedy skutkový stav, který byl krajským soudem posuzován v roce 2015 a opakovaně v roce 2017 nemohl nijak ovlivnit.

[95] K uvedené námitce lze pouze v obecné rovině konstatovat, že správní orgán jistě při svém rozhodování musí vycházet z aktuálního skutkového a právního stavu, jde-li však o posouzení platnosti či účinnosti právních jednání učiněných v minulosti, je nutné vycházet ze skutkového a právního stavu v době tohoto jednání. Z pohledu posuzované věci tak byl rozhodný stav ke dni uzavírání veřejnoprávních smluv, konkrétně posouzení, zda k tomuto okamžiku byly pro uzavření takových smluv splněny všechny zákonné podmínky. To pochopitelně nevylučuje, aby takto zjištěný skutkový stav věci, který správní orgán považuje za dostatečný, účastník v dalším průběhu řízení zpochybnil. V posuzovaném případě byla tato možnost stěžovateli dána prostřednictvím využití procesního oprávnění vyplývajícího z ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, čehož stěžovatel nevyužil (k tomu viz závěry uvedené pod bodem A.2 tohoto odůvodnění).

C. Ostatní nesprávně posouzené právní otázky

[96] Stěžovatel v tomto okruhu kasační argumentace nejprve oponuje krajskému soudu v jeho přístupu k možnosti využití veřejnoprávních smluv založeném na bezkonfliktnosti případu. Konkrétně se vyhrazuje proti závěru, že pro účinnost veřejnoprávních smluv je zapotřebí podpis i potencionálních účastníků řízení, respektive dokonce i těch osob, které se za účastníky řízení územního a stavebního řízení pouze prohlašují.

[97] Toto tvrzení stěžovatele je nicméně dezinterpretací závěrů napadeného rozsudku. Krajský soud totiž v napadeném rozsudku (na str. 20 a 26 – 27) konstatoval, že „*institutu veřejnoprávních smluv lze užít jen v případech v podstatě bezkonfliktních. A o takový případ se ale v dané věci nejednalo a vzhledem k povaze stavby BPS ani jednat nemohlo. Vždyť po vyvěšení informací o podaných návrzích na uzavření veřejnoprávních smluv na úřední desce se stavebnímu úřadu hlásily desítky osob, jež se tímto záměrem cítily být dotčeny ve svých vlastnických právech a dožadovaly se účastenství v územním a stavebním řízení. Tato skutečnost měla být právě tou stopkou pro přivolení k dané stavbě formou veřejnoprávních smluv. Za tohoto stavu muselo být stavebnímu úřadu jasné, že návrh smluv nemůže v konečném řešení obstát, neboť k nim nebudou zajištěny souhlasy osob hlásících se za*

účastníky.“ Zároveň stěžovatele upozornil, že „[b]ylo také zbytečné krajskému soudu podsouvat, že při jeho výkladu by 'v každém případě, kdy se přihlásí jakákoli osoba, coby potenciální účastník, mělo dojít bez dalšího ke znemožnění uzavření veřejnoprávní smlouvy dle stavebního zákona.' Vždy musí být přeci nějaká objektivní potence dotčení, takže rozhodně by nemohly, jak je v podstatě v žalobě namítáno, zmařit uzavření veřejnoprávní smlouvy nějaké zcela absurdní námitky nevlastníků sousedních pozemků. Ostatně vlastní uzavření veřejnoprávní smlouvy nemůže zmařit žádná třetí osoba a o to ani nejde. Ve vztahu k nim jde vždy o její účinnost. K uvedeně námitce proto nezbyvá, než dodat, že ji žalobkyně dotáhla do absurdity.“ S ohledem na uvedené je tedy evidentní, že stěžovatel i zdejšímu soudu podsouvá výklad přístupu krajského soudu k možnosti využití veřejnoprávních smluv zcela zkresleně.

[98] Na výše uvedenou argumentaci navazuje stěžovatel tvrzením, že souhlas k uzavření veřejnoprávních smluv musí poskytnout pouze přímo dotčená osoba, tj. osoba, která by ve skutečnosti (materiálně) účastníkem správního řízení byla. Proč však mají být takovými osobami žadatelé, krajský soud dle stěžovatele neobjasnil.

[99] Krajský soud se však touto otázkou v napadeném rozsudku zabýval (na str. 27) ve vazbě na existenci vlastnických oprávnění žadatelů k nemovitostem na území obce Heřmánkovice. S tímto přístupem k otázce účastenství v územním a stavebním řízení přitom Nejvyšší správní soud v obecné rovině souhlasí.

[100] Na předchozí argumentaci navazuje stěžovatel tvrzením, že krajský soud odhlédl od skutečnosti, že se stavební úřad otázkou účastenství žadatelů zabýval a dovodil, že by účastníky územního ani stavebního řízení nebyli (evidentně myšleno v řízení, jehož výstupem byla zrušená rozhodnutí věcně nepřislušných správních orgánů – pozn. NSS); takové posouzení přitom plně přísluší stavebnímu úřadu. Hodnocení stavebního úřadu proběhlo neformálně (bez vydání rozhodnutí), v důsledku čehož na něj nelze klást nároky jako písemné vyhotovení rozhodnutí. Z obsahu spisu je nicméně zřejmé, na základě jakých podkladů stavební úřad dovodil, že žadatelé účastníky řízení nejsou. Dle stěžovatele žadatelé nebyli (ani nemohli být) tímto postupem stavebního úřadu dotčeni či zkráceni na svých subjektivních právech. Proto již jen samotný závěr krajského soudu o neúčinnosti předmětných veřejnoprávních smluv je nesprávný.

[101] V případě této námitky je Nejvyšší správní soud nucen zdržet se vlastního posouzení. Vzhledem k tomu, že ve věci nebylo krajským soudem nařízeno jednání, nelze předjímat, zda u nařízeného jednání stěžovatel svou stávající argumentaci dále nerozvede a nevznikne například i potřeba provedení dalšího dokazování. Lze za této situace pouze poznamenat, že věcně příslušný stavební úřad dovodil závěr právě opačný, tj. že žadatelé o vydání deklaratorního rozhodnutí ve smyslu § 142 správního řádu by byli účastníky územního a stavebního řízení.

[102] Stejně je nutno přistoupit i k další části kasační argumentace, kterou se stěžovatel ohrazuje proti tvrzení krajského soudu, že si stěžovatel osoboval právo rozhodovat o okruhu účastníků řízení a že riskoval, bral-li námitky veřejnosti na lehkou váhu.

pokračování

[103] Dále stěžovatel poukazuje na skutečnost, že v době podání žádostí o vydání rozhodnutí dle § 142 správního řádu stavba BPS ještě nebyla realizována; tomu odpovídala tvrzení žadatelů o dotčení jejich práv, která byla dílem soukromoprávní povahy, dílem se vztahovala k průběhu výstavby BPS. V době rozhodování věcně příslušných správních orgánů v dané věci (tj. v roce 2016) byla ale BPS realizována a zkolaudována. Z tohoto pohledu tedy byla tvrzení žadatelů již z podstaty věci neaktuální, navíc nelze přehlédnout, že měla-li by být BPS na základě správního rozhodnutí odstraněna, muselo by se tak stát cestou řízení o odstranění stavby. V této souvislosti stěžovatel krajskému soudu vytýká, že ve svých úvahách o nezbytnosti vydání rozhodnutí dle § 142 správního řádu pro uplatnění práv žadatelů pominul odlišnost okruhu účastníků řízení o odstranění stavby od okruhu účastníků ve stavebním řízení či v řízení o dodatečném povolení stavby. Dle stěžovatele účastníky řízení o odstranění stavby mohou být pouze osoby, které jsou přímo dotčeny realizací rozhodnutí, tedy demolicí stavby. Z tohoto pohledu proto stěžovatel považuje za nesprávný a neodůvodněný závěr krajského soudu, že by žadatelé byli účastníky řízení o odstranění stavby.

[104] Této výtce lze přisvědčit. Krajský soud v napadeném rozsudku (na str. 27) totiž skutečně toliko konstatoval, že žadatelé o vydání rozhodnutí dle § 142 správního řádu „[b]yli a jsou *potencionálními účastníky územního a stavebního řízení, jakož i řízení o odstranění či dodatečného povolení stavby BPS, když X je vlastníci stavební parcely č. X a objektu k bydlení č. p. X na ní, jakož i dalších pozemků zapsaných na LV č. X v kat. území Heřmánkovice, Ing. X je vlastníkem stavební parcely č. X a objektu k bydlení č. p. X zapsaných na LV č. X v kat. území Heřmánkovice a X je spoluvlastníkem stavební parcely č. X a objektu k bydlení č. p. X zapsaných na LV č. X v kat. území Heřmánkovice.*“

[105] Účastníky řízení o odstranění stavby jsou dle § 129 odst. 10 stavebního zákona *povinný, osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům, na kterých je odstraňovaná stavba umístěna nebo stavbám na nich, jakož i osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být odstraňováním stavby přímo dotčena*. Uvedené ustanovení tedy zřejmě na žadatele nedopadá, neboť z dosavadních skutkových zjištění neplyne, že by případným odstraňováním stavby mohlo být zasaženo do jejich práv.

[106] Stěžovatel ovšem zcela účelově přehlíží naprosto zjevný fakt, že žadatelům o vydání deklaratorního rozhodnutí nešlo o zajištění jejich účasti v případném budoucím řízení o odstranění stavby, ale snažili se touto cestou zabránit již její realizaci. Bylo-li by k jejich žádostem vydáno rozhodnutí, kterým by bylo deklarováno, že stěžovateli nevzniklo právo umístit a realizovat předmětnou stavbu BPS (a to z důvodu opomenutí žadatelů v procesu negociace smlouvy), nepochybně mohli legitimně očekávat, že budou vzati za účastníky územního, respektive stavebního řízení, bude-li stavebník na realizaci stavby trvat (nebyla-li ještě provedena), Pokud by snad byla stavba BPS v mezidobí již realizována, mohli žadatelé opět legitimně očekávat, že na podkladě požadovaného deklaratorního rozhodnutí by bylo – potenciálně i na základě jejich podnětu - zahájeno řízení o jejím odstranění. I kdyby jim z důvodů výše zmíněných nebylo přiznáno postavení účastníků řízení o odstranění stavby, nepochybně by byli účastníky případného řízení o jejím dodatečném povolení, pokud by o něj stěžovatel v průběhu řízení požádal. Pokud by tedy správní

orgán v řízení vedeném dle § 142 správního řádu konstatoval, že právo stěžovatele umístit, respektive provést stavbu nevzniklo právě z důvodu opomenutí žadatelů coby potenciálních účastníků územního, respektive stavebního řízení, bylo by postaveno na jisto, že jim toto procesní postavení náleží; konsekventně pak platí, že by jim toto postavení náleželo i v řízení o dodatečném povolení stavby (viz § 129 odst. 2 věta osmá stavebního zákona). V těchto řízeních tedy žadatelé mohli *uplatňovat svá* práva, jak to vyžaduje § 142 správního řádu. Krajský soud přitom v napadeném rozsudku osvětlil, proč by žadatelé měli být účastníky stavebního (i územního) řízení.

[107] Bez ohledu na výše uvedené je třeba nicméně upozornit na zásadní fakt, a sice že podmínka *nezbytnosti vydání deklaratorního rozhodnutí* dle § 142 správního řádu nemusí nutně spočívat v možnosti následného uplatnění práv žadatelů v jiném správním řízení, v němž by jim mohla příslušet pozice účastníků. Dle citovaného ustanovení totiž (bez dalšího) postačí, že žadatel *prokáže, že je to* (rozuměj vydání deklaratorního rozhodnutí) *nezbytné pro uplatnění jeho práv*; jakou podobu toto uplatnění bude mít, zákon nepředjímá.

[108] V dalším bodě kasační stížnosti stěžovatel krajskému soudu vytýká, že nevzal v potaz, že důvodem, pro který by bylo možno stavbu v řízení o dodatečném povolení stavby nepovolit (§ 129 odst. 3 stavebního zákona), není dotčení soukromých práv případných účastníků. Závěry krajského soudu stran možných soukromoprávních námitek žadatelů proto stěžovatel považuje v principu za liché. Mají-li totiž žadatelé za to, že provoz stavby či její umístění, zasahuje do jejich práv, nemají ve chvíli, kdy již stavba stojí, jinou možnost, než se domáhat ochrany prostřednictvím civilní žaloby. Ostatně, i smyslem vypořádání soukromoprávních námitek v územním či stavebním řízení je pouze to, aby se předešlo následným civilním sporům mezi „sousedy“. Poté, co již stavba stojí a je užívána v souladu s kolaudačním oprávněním, stavební úřady nemají pravomoc do otázek soukromoprávního charakteru v podstatě jakkoliv zasahovat. Uvedené přitom musí být dle stěžovatele zkoumáno již v rámci správního řízení dle § 142 správního řádu, neboť je neúčelné a nesouladné se zákonem, aby rozhodnutím v tomto řízení bylo pouze otevřeno řízení dle § 129 stavebního zákona, v němž však bude zjištěno, že žadatelé účastníky řízení o dodatečné povolení vůbec nejsou (výstavbou již totiž dotčení být nemohou) a pro případ, že by snad účastníky byli, nemají reálně žádná práva, jež mohou uplatnit, respektive jimi tvrzené dotčení práv (námitky soukromoprávní povahy) vůbec nemohou vést k pro ně smysluplnému výsledku.

[109] Za daného stavu tedy podle stěžovatele nelze uvažovat o tom, že by žadatelé mohli v řízení dle § 142 správního řádu prokázat, že deklarování stavu, jehož se domáhají, je nezbytné pro uplatnění jejich práv. Taková deklarace jim nemůže pomoci ani v případném civilním řízení s ohledem na skutečnost, že je stavba zkolaudována a stěžovateli vzniklo veřejnoprávní oprávnění ji užívat.

[110] Uvedenou argumentaci považuje Nejvyšší správní soud za zcela absurdní, neboť nejen odporuje znění zákona, ale její přijetí by znamenalo rezignaci nad dodržováním požadavků stavebního zákona při umísťování a povolování staveb. Představa, že pokud stavebník realizuje stavbu bez potřebného veřejnoprávního aktu či v rozporu s ním, nemohou již další osoby, do jejichž soukromých práv (obvykle práva vlastnického) tím

pokračování

bylo zasaženo, tato svá práva nadále prostředky správního práva jakkoli hájit (práve pro fakticitu takto svévolně nastoleného stavu), je zcela neudržitelná.

[111] Již ze samotné dikce ustanovení stavebního zákona vymezujících okruh účastníků územního, respektive stavebního řízení (viz § 85 odst. 2 a § 109) a konsekventně i řízení o dodatečném povolení stavby (§ 129 odst. 2 věta osmá) je zřejmé, že účastenské postavení mají kromě žadatele zásadně osoby, které jsou *vlastníky* nemovitostí, jichž se stavební záměr může dotknout a jejichž vlastnické (případně jiné věcné) právo tak může být *dotčeno*. Je to tedy právě požadavek ochrany vlastnictví či jiných věcných práv k nemovitostem (tedy ochrany soukromých práv), který zakládá dalším osobám (kromě samotného žadatele či osob zastupujících v řízení veřejné zájmy) postavení účastníků řízení. Jinými slovy, smysl úcastenství v řízeních dle stavebního zákona spočívá u osob soukromého práva primárně právě v zajištění ochrany jejich soukromých práv. Nemusí být přitom předem jisté, že do těchto práv bude realizací stavebního záměru zasaženo; jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 – 68, „*podmínkou úcastenství v řízení (podle stavebního zákona) není vyhovění věcným námitkám uplatněným účastníkem. Pro úspěšnost námítky vztahující se k úcastenství postačuje potence dotčení práva (§ 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004).*“

[112] Ostatně i sám stavební zákon výslovně uvádí, že stavební úřady si mají učinit úsudek i o tzv. občanskoprávních námitkách, není-li o nich dosaženo dohody (§ 89 odst. 6 a § 114 odst. 3). Existuje též početná judikatura, která stavební úřady zavazuje, aby přezkoumaly veškeré (soukromoprávní) námitky sousedů (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005 – 116, publ. pod č. 850/2006 Sb. NSS, ze dne 25. 7. 2007, č. j. 1 As 1/2007 – 104, ze dne 23. 4. 2008, č. j. 9 As 61/2007 – 52, publ. pod č. 1602/2008 Sb. NSS či ze dne 1. 11. 2012, č. j. 8 As 27/2012 – 113, publ. pod č. 2776/2013 Sb. NSS.) Civilním soudům jsou výlučně vyhrazeny toliko námitky týkající se (sporné) existence či rozsahu vlastnických nebo jiných věcných práv (§ 89 odst. 6 *in fine* a § 114 odst. 3 *in fine* stavebního zákona).

[113] Závěrem kasační stížnosti se stěžovatel vymezuje i proti závěru krajského soudu, dle kterého je pro výsledek posuzovaného správního řízení bezvýznamné, zda žadatelům Ing. X a X případně nepřísluší pozice tzv. *dotčených osob*. Právě to je však dle stěžovatele podstatné, neboť pokud by tito žadatelé nebyli osobami, které prokáží nezbytnost deklarace absence práva stěžovatele umístit a provést stavbu pro uplatnění svých práv, nutně by jejich žádosti musely být správním orgánem zamítnuty.

[114] Obdobná kasační námitka již byla stěžovatelem uplatněna v předešlých bodech, avšak ani z takto koncipované argumentace není zřejmý její konkrétní záměr. Jak již bylo výše uvedeno, stěžovatel usiluje o to, aby nebyla kvalifikovaně zpochybněna platnost a účinnost uzavřených veřejnoprávních smluv o umístění a provedení stavby BPS. K takovému zpochybnění ovšem dojde bez ohledu na to, zda neexistence práva umístit a realizovat zmiňovanou stavbu bude vyslovena k návrhu jednoho či více účastníků; předmět řízení, tj. (ne)existence konkrétního právního vztahu, je jen jeden, bez ohledu na to, kolik účastníků toto řízení vyvolalo a zda všichni prokázali naplnění podmínky nezbytnosti takového postupu. Jiného výsledku řízení by se tak stěžovatel nedobral ani tehdy, bylo-li

by vyhověno být i jen jednomu ze žadatelů (například X), což se snažil krajský soud stěžovateli vysvětlit.

[115] S ohledem na shora konstatované procesní pochybení krajského soudu, který bez existence zákonných důvodů nenařídil ve věci jednání, čímž stěžovatele zkrátil na výkonu jeho procesních práv, je naplněn kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), tj. je povinen nařídít ve věci ústní jednání a ve spojení s výsledky jednání znovu posoudit jednotlivé žalobní body.

[116] Vzhledem k tomu, že byl napadený rozsudek zrušen, rozhodne krajský soud v dalším řízení rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. dubna 2020

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu