



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **F. F.**, zastoupený JUDr. Kateřinou Koberovou, advokátkou se sídlem Revoluční 763/15, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Jungmannova 35/29, Praha 1, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 12. 2015, č. j. MHMP 2056291/2015, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2018, č. j. 8 A 11/2016 - 78,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 30. 6. 2011 vydal autorizovaný inspektor Ing. S. G., DrSc., certifikát čj. 0071/11 (dále jen „certifikát“), kterým stvrdil, že posoudil projektovou dokumentaci pro stavbu „novostavba rodinného domu na parcele č. X, k. ú. X“, a že tato stavba může být provedena. V certifikátu mj. uvedl, že „*vyjádření dotčených osob nebylo požadováno, neb nejsou dotčeny jejich vlastnická práva na jimi držených nemovitostech*“. Dne 14. 12. 2011 oznámil žalobce uvedenou stavbu stavebnímu úřadu.

[2] Dne 19. 3. 2013 obdržel Úřad městské části Praha 15, odbor stavební (dále jen „stavební úřad“) společnou žádost společnosti Garmond s. r. o. a společnosti ACT Praha a. s., obě se sídlem Těšnov 1/1059, Praha 1 (dále jen „navrhovatelé“), o vydání rozhodnutí

podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. V předmětné žádosti navrhovatelé uvedli, že žalobci nevzniklo právo stavět, neboť nebyla splněna podmínka § 117 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (dále jen „stavební zákon“). Namítli, že pokud by se v této věci konalo stavební řízení, byli by jeho účastníky, neboť jsou prováděním zamýšlené stavby dotčeni. Navrhovatel Garmond s. r. o. proto, že jeho stavba skladové haly na pozemku parc. č. X stojí v těsném sousedství pozemkových parcel, na nichž má být stavba prováděna, a na jeho skladové hale se projevují negativní vlivy již dříve prováděné stavební činnosti, a navrhovatel ACT Praha a. s. proto, že je přímým sousedem. Oba navrhovatelé však byli autorizovaným inspektorem při zpracování jím vyhotoveného certifikátu opomenuti a nebyla jim dána možnost se k zamýšlené stavbě vyjádřit a proti stavbě uplatnit námítky.

[3] Rozhodnutím ze dne 20. 3. 2014, sp. zn. ÚMČ P15 09085/OUPSU/VJe, čj. 16132/2013/OUPSU/VJe, stavební úřad žádost navrhovatelů zamítl, jelikož se navrhovatelům nepodařilo prokázat, že vydání deklaratorního rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění jejich práv. Žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 8. 2014, sp. zn. S-MHMP 722210/2014/SUP/Pt, čj. MHMP 119653/2014, toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k dalšímu projednání. V odůvodnění uvedl, že navrhovatelé by při projednání věci ve stavebním řízení byli účastníky řízení dle § 109 stavebního zákona, takže jejich vyjádření je nutné připojit k předmětnému certifikátu. Zároveň uvedl, že je třeba v rámci nového projednání znovu vyzvat navrhovatele ke zpřesnění či doplnění jejich žádosti v souvislosti s § 142 odst. 1 správního řádu, na základě kterého musí prokázat, že vydání deklaratorního rozhodnutí je nezbytné k uplatnění jejich práv. Stavební úřad následně vydal rozhodnutí ze dne 9. 1. 2015, čj. 16132/2013/OUPSU/VJe, zn. ÚMČ P15 69202/2014/OST/VJe, kterým stavební úřad rozhodl podle § 142 odst. 1 správního řádu, že z certifikátu autorizovaného inspektora Ing. S. G. DrSc. ze dne 30. 6. 2011, čj. 0071/11, nevzniklo právo stavět na stavbu rodinného domu na pozemcích parc. č. X k. ú. X.

[4] Žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 12. 2015, čj. MHMP 2056291/2015, sp. zn. S-MHMP 326580/2015/SUP (dále jen „napadené rozhodnutí“), změnil rozhodnutí stavebního úřadu tak, že ve výroku rozhodnutí doplnil „ke dni 14. 12. 2011“, ve zbytku odvolání zamítl.

[5] Proti napadenému rozhodnutí žalovaného brojil žalobce u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobou, jíž se domáhal jeho zrušení. Městský soud rozsudkem ze dne 26. 11. 2018, č. j. 8 A 11/2016 – 78 (dále jen „napadený rozsudek“) žalobu zamítl.

[6] Městský soud nejprve uvedl, že řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu je zvláštním typem správního řízení. Následně odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu zabývající se problematikou certifikátu autorizovaného inspektora vydaného dle § 117 stavebního zákona. Ve shodě se správními orgány městský soud konstatoval, že autorizovaný inspektor nepostupoval při vydávání certifikátu v souladu se stavebním zákonem, neboť nepřihlédl ke skutečnosti, že navrhovatelé mohli být účastníky případného stavebního řízení. Plánovaná (a následně realizovaná) stavba mohla zasáhnout do práv navrhovatelů jako vlastníků sousedních pozemků, a takto bylo jejich právem se

pokračování

k plánované stavbě vyjádřit. Městský soud dodal, že postup podle § 117 stavebního zákona před jeho novelizací zákonem č. 350/2012 Sb. předpokládal především nekonfliktnost případů. Zmíněná nekonfliktnost však neznamenal možnost opomenutí možných účastníků stavebního řízení, neboť platilo, že pouze za splnění všech zákonných předpokladů bylo možné, aby oznámením certifikátu vzniklo ze zákona stavebníkovi právo provést stavbu.

[7] K námitce, že napadená rozhodnutí neodpovídají § 142 správního řádu, neboť v nich není uvedeno, kdy mělo právo zaniknout, městský soud uvedl, že dle § 142 správního řádu správní orgán deklaratorním rozhodnutím rozhodne o tom, zda určitý vztah vznikl a kdy se tak stalo a zda takový stav trvá, nebo již zanikl, a pokud zanikl, kdy se tak stalo. Uvedené ustanovení výslovně neuvádí, že by správní orgán ve výroku deklaratorního rozhodnutí mohl též konstatovat, že určitý vztah nevznikl, avšak takováto formulace není vyloučena s ohledem na podstatu deklaratorních rozhodnutí. Pokud tato rozhodnutí autoritativně deklarují (prohlašují), že určitá osoba práva nebo povinnosti má, anebo nemá, resp. určuje, zda určitý právní vztah skutečně existuje, nebo nikoli a odkdy (tedy odkdy existuje, resp. kdy zanikl), není vyloučeno, aby správní orgán konstatoval, že určité právo „nevzniklo“. Zároveň se podává, že v rozhodnutí žalovaného je jednoznačně specifikováno, k jakému dni toto právo nevzniklo (ke dni 14. 12. 2011), neboť právě v tomto ohledu žalovaný doplnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, aby dostalo zákonným podmínkám. Ve smyslu shora řečeného pak neobstojí ani tvrzení žalobce, že správní orgány neuvedly, kdy právo stavět zaniklo; správní orgány konstatovaly, že toto právo nikdy nevzniklo, a proto nemohlo nikdy zaniknout.

[8] Nedůvodnou shledal i námitku, že pokud nevzniklo právo stavět, musel by se správní orgán vypořádat s otázkou, proč a kdy předmětný certifikát autorizovaného inspektora zanikl. Správní orgány v daném řízení nerozhodovaly o platnosti dotčeného certifikátu, nýbrž v souladu s § 142 odst. 1 správního řádu deklarovaly, zda určitá osoba práva nebo povinnosti má, anebo nemá, resp. určily, zda určitý právní vztah existuje, nebo nikoli a odkdy. Nebylo tedy v pravomoci správních orgánů rozhodnout o zániku certifikátu; správní orgány mohly pouze k žádosti navrhovatelů konstatovat, že nevzniklo právo stavět, přičemž uvedený certifikát stále zůstal v platnosti.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[9] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[10] Stěžovatel namítal, že ačkoliv se Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně vyjadřoval k pojmu „sousedních pozemků“ tak, že je tento pojem nutné vykládat v rámci stavebního řízení extenzivně a není možné jej omezit jen na nemovitosti, které bezprostředně hraničí se stavebním pozemkem, je stěžovatel toho názoru, že pozemky ve vlastnictví navrhovatelů nelze s ohledem na jejich povahu a polohu považovat ani za pozemky sousední. Tento pojem dle stěžovatele nelze vykládat natolik extenzivně, že se jedná o každý pozemek blízko pozemku stavebního, nýbrž je třeba vždy přihlídnout ke konkrétním okolnostem každého jednotlivého případu, což správní orgány ani soud v

řízení neučinily. Pokud by tak učinily, musely by jistě dojít k závěru, že poloha pozemků navrhovatelů neumožňuje dotčení jejich vlastnického práva k těmto pozemkům stavbou.

[11] Závěr městského soudu, že stěžejní pro danou věc je účastenství žadatelů v předcházejícím územním řízení a skutečnost, že stavbou měla žadatelům vzniknout škoda, je zcela nesprávný, a to hned z několika důvodů.

[12] Předně je naprosto lichý závěr soudu, že by skutečnost, že žadatelé byli účastníky územního řízení, znamenala, že by byli účastníky řízení stavebního. Fakt, že stavební úřad přizná v rámci územního řízení žadatelům postavení účastníků (a to jak oprávněně, tak neoprávněně) nezabývá stavební úřad povinnosti zjišťovat podmínky pro přiznání účastenství *ad hoc* pro každé další řízení. Autorizovaný inspektor přitom není vázán kvazirozhodnutím stavebního úřadu o účastenství osob v územním řízení při postupu podle § 117 stavebního zákona. Stejně jako stavební úřad – jelikož autorizovaný inspektor postupem dle § 117 stavebního zákona přejímá některé pravomoci stavebního úřadu a tímto způsobem vystupuje současně jako osoba soukromého i veřejného práva – zkoumá při vydání certifikátu podmínky účastenství jednotlivých subjektů *ad hoc* právě proto, že autorizovaný inspektor (ani stavební úřad v rámci stavebního řízení) není oprávněn rušit daná kvazirozhodnutí stavebního úřadu o účastenství osob v územním řízení.

[13] Určujícím pro posouzení, zda předmětná stavba mohla přímo zasáhnout do vlastnického práva navrhovatelů, rovněž nemůže být skutečnost, že realizace stavby rodinného domu stěžovatele měla v místě výkopu zásadním způsobem ovlivnit skladovou halu navrhovatele 1 a způsobit stržení zeminy z pozemků navrhovatele 2.

[14] Stěžejní v dané věci je, že posuzuje-li správní orgán existenci práva, je nutné, aby v takovém případě vycházel ze stavu ke dni, kdy mělo takové právo vzniknout, tj. v daném případě ke dni 14. 12. 2011. Tento požadavek na dobu, ke které je právo posuzováno, je dán zejména tím, že rozhodnutí správního orgánu požívá účinků rozhodnutí *ex tunc*, tj. jako by právo nikdy nevzniklo, a správní orgán ani soud pak nejsou oprávněny vycházet ze skutečností, které nastaly až po tom, co mělo dané právo vzniknout.

[15] Současně s tím však soud ani správní orgány nijak neprokazují, že by dané skutečnosti měly opravdu vzniknout v přímé souvislosti se stavbou předmětného rodinného domu, a takové závěry nevyplývají ani ze spisového materiálu. Zároveň nelze odhlédnout od toho, že z provedeného dokazování a spisového materiálu nevyplývá, zda tento stav nemohl vzniknout např. na základě nedodržení projektové dokumentace, chybou některého z pracovníků či jiným excesem. *Ad absurdum* by tak přijetím postupu soudu vznikla situace, kdy by např. vyjetím bagru mimo staveniště na cizí pozemky mohlo dojít k zániku práva stavebníka stavět s účinky *ex tunc* – takový stav přitom stěžovatel považuje za nesmyslný a v rozporu se zákonem.

[16] Nad rámec již uvedeného si stěžovatel dovoluje podotknout, že zmíněná škoda navrhovatelům nevznikla a rozhodně se tak nestalo v souvislosti s prováděním stavby.

pokračování

[17] Stěžovatel navrhl vyhotovení znaleckého posudku, který by se měl vyjádřit k otázce, zda předmětná stavba se mohla dotknout vlastnického práva navrhovatelů a jejich pozemků. Tato otázka nebyla v řízení nikdy řešena a je pro toto řízení stěžejní.

[18] Žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž vypořádal otázku účastenství navrhovatelů. Ztotožňuje se závěry městského soudu, pročež navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] K obecné námitce nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek touto vadou zjevně netrpí, jelikož z rozsudku je patrné, jaký skutkový stav vzal za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech. Z další argumentace v kasační stížnosti je patrné, že stěžovatel spíše nesouhlasí s právním posouzením zaujatým městským soudem. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že napadený rozsudek je přezkoumatelný.

[22] Podle § 117 odst. 1 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, platilo, že *uzavře-li stavebník smlouvu s autorizovaným inspektorem o kontrole projektové dokumentace stavby, kterou hodlá provést, může autorizovaný inspektor posoudit projektovou dokumentaci místo stavebního úřadu z hledisek uvedených v § 111 odst. 1 a 2, pokud nejde o stavbu, která je označena zvláštním právním předpisem jako nezpůsobilá k posouzení autorizovaným inspektorem, nebo u záměrů, pro které bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, nebo u stavby, o které tak rozhodl stavební úřad v územním rozhodnutí v případě významných vlivů na jiné pozemky a stavby se společnou hranicí se stavebním pozemkem. Uzavření smlouvy je autorizovaný inspektor povinen oznámit stavebnímu úřadu bez zbytečného odkladu.*

[23] Podle § 117 odst. 4 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, dále platilo, že *(p)okud ve vyjádřeních podle odstavce 1 byly uplatněny námitky proti provádění stavby, autorizovaný inspektor je posoudí a projedná s osobami, které je uplatnily. Způsob vypořádání námitek a závěry, popřípadě podklady, z nichž vycházel, připojí autorizovaný inspektor k certifikátu podle odstavce 3. Nepodaří-li se při vypořádání námitek odstranit rozpory mezi osobami, které by jinak byly účastníky řízení, předloží jejich vyjádření spolu s projektovou dokumentací a závaznými stanovisky dotčených orgánů stavebnímu úřadu, který zajistí vypořádání námitek podle § 114 nebo usnesením rozhodne o námitkách ve své působnosti anebo usnesením rozhodne o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení.*

[24] Podle § 109 odst. 1 písm. e) a f) stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012 platilo, že *(ú)častníkem stavebního řízení je vlastník sousedního pozemku nebo stavby na*

něm, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno; ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věčnému břemenu, může-li být toto právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno.

[25] Podle § 142 odst. 1 správního řádu správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Dle § 142 odst. 2 správního řádu pak podle odstavce 1 správní orgán nepostupuje, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení.

[26] Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, v usnesení ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012 - 9, konstatoval, že autorizovaný inspektor jmenovaný podle § 143 a násl. stavebního zákona není správním orgánem ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu a § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jím vydaný certifikát (§ 117 odst. 2 stavebního zákona) není rozhodnutím správního orgánu (§ 65 s. ř. s.) přezkoumatelným ke správní žalobě soudem, ale plněním ze soukromoprávní smlouvy uzavřené se stavebníkem.

[27] *Obiter dictum* pak zvláštní senát v předmětném usnesení k možnosti obrany osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení, proti certifikátu autorizovaného inspektora uvedl, že „všechny další osoby (ve věcech dosud projednávaných šlo zpravidla o opomenuté sousedy coby osoby, které by byly účastníky, kdyby se vedlo stavební řízení), které by mohly být dotčeny vznikem práva stavby na základě oznámení doprovázeného certifikátem, mohou využít postupu podle § 142 spr. ř. Toto ustanovení upravuje zvláštní řízení o určení právního vztahu. [...] V dané situaci je tedy samostatné řízení podle § 142 spr. ř. nejvhodnějším (ostatně pro opomenuté účastníky v zásadě nenáročným a rychlejším než řízení soudní) možným prostředkem pro nápravu vad způsobených nezákonně vydaným a posléze oznámeným certifikátem. [...] Navrhovatel se v takovém řízení bude nejspíše domáhat toho, aby stavební úřad určil, že stavebníkovi právo provést stavbu nevzniklo. Připomenout je třeba i to, že pro použití § 142 spr. ř. není rozhodné, zda stavební zákon má nebo nemá upravenou pravomoc stavebního úřadu k vydávání deklaratorních rozhodnutí řešících spory. [...] Výsledkem řízení je pravomocné rozhodnutí, které musí stavební úřad vydat ve lhůtách dle § 71 spr. ř., tj. bez zbytečného odkladu, jinak zpravidla do 30 dnů. Proti tomuto rozhodnutí stavebního úřadu je pak dále možné se odvolat běžným způsobem, případně proti rozhodnutí o odvolání podat žalobu ke správnímu soudu dle § 65 s. ř. s. [...] V případě, že stavební úřad během řízení dle § 142 spr. ř. shledá, že certifikát byl vydán bez splnění zákonných předpokladů, zejména neoprávněnou osobou, na základě nezákonného postupu, v rozporu s územně plánovací dokumentací, bez souhlasných závazných stanovisek všech dotčených orgánů nebo bez souhlasných vyjádření všech osob, které by byly účastníky stavebního řízení, nevypořádal řádně námitky potenciálních účastníků stavebního řízení, resp. nepředložil nevypořádané rozpory stavebnímu úřadu atd., vydá stavební úřad deklaratorní rozhodnutí o tom, že stavebníkovi právo provést stavbu nevzniklo. Následně by stavební úřady jako orgány státního dozoru ve věcech územního plánování a stavebního řádu mohly postupovat dle § 171 stavebního zákona a vyzvat stavebníka ke zjednání nápravy nebo rozhodnutím uložit povinnost zjednat nápravu v přiměřené lhůtě. Není dále vyloučeno ani nařízení odstranění stavby dle § 129 či kontrolní prohlídka stavby dle § 134 stavebního zákona a v jejím důsledku postup dle odst. 4 tohoto ustanovení. Nedostatky v činnosti autorizovaného inspektora může vyřešit navrhovatel

pokračování

rovněž jako orgán dozoru dle § 171, a to rozhodnutím o odvolání autorizovaného inspektora podle § 144 odst. 2 stavebního zákona. [...] Bez ohledu na to, že řízení dle § 142 spr. ř. zřejmě dosud nebylo v obecné praxi správních orgánů příliš využíváno, upravuje toto ustanovení rychlý a účinný prostředek nápravy nezákonně vydaného certifikátu. Navíc přesně dopadá na situaci, která přijetím § 117 stavebního zákona nastala, neboť je určeno pro řízení o věcech, které není možné vyřešit v rámci jiných správních řízení.“

[28] Nejvyšší správní soud doplňuje, že již v rozsudku ze dne 8. 6. 2016, č. j. 2 As 52/2016 - 84, shodně jako v rozsudku ze dne 11. 5. 2016, č. j. 1 As 66/2016 - 64, či rozsudku ze dne 30. 11. 2016, č. j. 5 As 66/2016 - 47, se zabýval otázkou rozporů mezi usnesením zvláštního senátu č. j. Konf 25/2012 - 9 a usnesením Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2016, sp. zn. II. ÚS 439/16, přičemž dospěl k závěru, že „pokud by (Nejvyšší správní soud) v posuzované věci postupoval způsobem nastíněným v usnesení Ústavního soudu, de facto by tím znemožnil ochranu veřejných subjektivních práv žalobců. Ti jednali v souladu se závazným názorem vyjádřeným v usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 25/2012 - 9, a tedy namísto správní žaloby proti certifikátu autorizovaného inspektora podali žádost dle § 142 správního řádu. V současné době lhůta pro podání správní žaloby již dávno uplynula a jiný další prostředek obrany podle předchozí judikatury český právní řád neposkytuje. Při věcném posouzení věci tedy Nejvyšší správní soud následoval závazný právní názor vyjádřený v usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 25/2012 - 9, že „všechny další osoby [...], které by mohly být dotčeny vznikem práva stavby na základě oznámení doprovázeného certifikátem, mohou využít postupu podle § 142 správního řádu.“

[29] V rozsudku ze dne 6. 12. 2012, č. j. 9 As 147/2012 - 66, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „zvláštní senát v postupu podle § 142 s. ř. shledal jedinou možnou obranu proti zásahům do práv dotčených osob v případě vydání certifikátů autorizovaných inspektorů, přičemž již ze samotné této skutečnosti tak v případě žádostí této povahy vyplývá automatické prokázání nezbytnosti jejího podání k uplatnění práv těchto dotčených osob.“

[30] Nejvyšší správní soud dále v rozsudku ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 53/2015 - 40, uvedl, že „výrok stavebního úřadu, že na podkladu konkrétních oznámených certifikátů právo stavby nevzniklo, by znamenal, že Stavba byla realizována bez stavebního povolení, což je standardně řešitelné postupem dle stavebního zákona (řízení o odstranění stavby, popřípadě o jejím dodatečném povolení). V rámci navazujících řízení je pak prostor pro posouzení důvodnosti věcných námitek všech osob, jež využijí příležitosti svá práva v rozsahu upřesněném nejnovější judikaturou realizovat.“ (obdobně srov. též rozsudek ze dne 8. 6. 2016, č. j. 2 As 52/2016 - 84, či rozsudek ze dne 11. 5. 2016, č. j. 1 As 66/2016 - 64).

[31] V rozsudku č. j. 2 As 52/2016 - 84 pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že „tvrdí-li tedy žadatel, že je osobou, jež byla ve zkráceném stavebním řízení podle § 117 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, opomenuta jako ten, kdo má právo uplatnit námitky proti provádění stavby, považuje se pro účely vydání deklaratorního rozhodnutí dle § 142 správního řádu podmínka prokázání, že je takové rozhodnutí nezbytné pro uplatnění jejich práv, za splněnou. Žádost osoby tvrdící, že byla při přípravě certifikátu autorizovaného inspektora opomenuta, musí být meritorně posouzena. V rámci tohoto řízení pak proběhne prověření naplnění kritérií pro účastenství ve stavebním řízení, resp. obsahově obdobnou participaci na přípravě certifikátu (srov. již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu

č. j. 2 As 53/2015 - 40). Pro vpuštění žalobce do řízení podle § 142 správního řádu tedy není třeba žádného navazujícího řízení, ostatně taková podmínka neplyne ani z textu zákona. Je však pravděpodobné, že deklaratorní rozhodnutí může být následně použito jako podklad pro další řízení, a to např. řízení o odstranění stavby, tak i pro řízení o náhradě majetkové škody či nemajetkové újmy v civilním soudnictví. ... Podmínkou účastenství ve stavebním řízení přitom není, aby bylo vyhověno věcným námitkám. Teprve v rámci věcného posouzení mají stavební úřady zkoumat reálnost zásahu do práv účastníka. Účastenství ob stojí samo o sobě, bez toho, aby následně muselo vést k rozhodnutí pro účastníka příznivému.“

[32] Nejvyšší správní soud taktéž odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. IV. ÚS 2497/16, v němž uvedl, že „rovněž výklad § 142 správního řádu převzal z výše uvedeného usnesení zvláštního senátu; vyšel z toho, že dotčené osoby v případech podléhajících právní úpravě účinné do 31. 12. 2012, o jaký se jedná i v projednávané věci, neměly k dispozici žádný efektivní prostředek obrany proti stavbám realizovaným na základě (účelově vydaného) certifikátu autorizovaného inspektora. Bylo jim proto umožněno postupovat prostřednictvím žádosti o určení právního vztahu podle § 142 - jádrem posouzení takových žádostí ovšem není vlastní oprávnění realizovat stavbu, nýbrž výhradně otázka (opomenutého) účastenství, tedy zda s žadatelem mělo být jednáno jako s účastníkem zkráceného stavebního řízení.“

[33] Nejvyšší správní soud pak v rozsudku ze dne 12. 12. 2019, č. j. 9 As 236/2018 - 19, uvedl, že „(s)těžovateli tedy nelze přisvědčit, že postačuje, pokud dotčená osoba (zde žalobce) dostane přiměřenou příležitost k vyjádření a, nevyjádří-li se, musí strpět vydání certifikátu a provedení stavby. Nečinnost či „mlčení“ dotčené osoby (ať již jsou jeho důvody jakékoli) zde nelze vykládat jako implicitní „soulas“ či – slovy zákona – jako její „vyjádření“, které je dostačující k tomu, aby mohl být vydán certifikát dle § 117 odst. 1 stavebního zákona. Dotčené osoby nemají k poskytnutí vyjádření žádnou lhůtu a je jen na stavebníkovi, respektive autorizovaném inspektorovi, aby fakticky zajistili, že dotčené osoby budou jednat a vyjádření vydají. V opačném případě nezbývalo stavebníkovi než podat žádost o „klasické“ stavební povolení.“

[34] V nyní posuzované věci je spor o to, zda vlastnické právo navrhovatelů (vlastníků sousedních pozemků) mohlo být přímo dotčeno prováděním stavby.

[35] Pojem „přímé dotčení vlastnického práva“ je v judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 54/2011 - 85, a ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008 - 111) konstantně vykládán jako změna poměrů v lokalitě vyvolaná zamýšlenou stavbou, která má vliv na podstatu, obsah nebo výkon vlastnických práv. Může se jednat např. o dotčení imisemi ve smyslu § 1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem, zvýšenou intenzitou dopravy apod.

[36] Pojmem „sousední pozemek“, resp. „stavba na sousedním pozemku“ se rovněž judikatura opakovaně zabývala. Zmínit je třeba primárně náleze ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, č. 96/2000 Sb., kterým Ústavní soud zrušil § 139 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb. (dřívějšího stavebního zákona), podle něhož pojmem „sousední pozemky a stavby na nich, se rozumí pozemky, které mají společnou hranici s pozemkem, který je

pokračování

předmětem správního řízení vedeného podle tohoto zákona, a stavby na těchto pozemcích.“ V praxi totiž často docházelo k tomu, že investor před zahájením stavebního řízení odprodal okrajové části pozemku, na němž hodlal postavit stavbu, spřízněnému subjektu, který pak proti stavebnímu řízení nikterak nebrojil, přičemž vlastníci navazujících pozemků a staveb na nich se již účinně nemohli bránit proti dotčení na svých právech. Ústavní soud v odůvodnění nálezu uvedl: „Napadené ustanovení tím, že vymezuje pojem "soused" přímo v zákoně, bere správnímu orgánu možnost, aby jako s účastníkem řízení zacházel též s osobou, která očividně může být rozhodnutím vydávaným ve stavebním řízení dotčena ve svých právech, a to i v právech ústavně chráněných, jako je právo na pokojné užívání majetku, případně právo vlastnické (čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, čl. 11 Listiny). To, že je možno takovou osobu přizvat k řízení (nikoliv však jako účastníka) podle § 59 odst. 3 stavebního zákona, je nedostatečné, neboť s ohledem na dikci § 250 odst. 2 o. s. ř. vyřazuje napadené ustanovení takovou osobu z práva obrátit se na nezávislý soud. V tomto smyslu tedy je napadené ustanovení § 139 písm. c) stavebního zákona zcela evidentně v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny, neboť z práva na přístup k soudu a soudní ochranu vylučuje toho, kdo nejen tvrdí, že může být správním rozhodnutím dotčen ve svých právech, ale kde takové dotčení může být zcela zřejmé. Ústavní soud si je vědom možných interpretačních problémů v tom směru, "až kam" – do jaké šíře či vzdálenosti – mohou tzv. sousední pozemky, pokud nebude platit podmínka společné hranice, sahat. Nezbyvá však než konstatovat, že posouzení této otázky bude vždy věcí individuálních případů (zřejmě s přihlédnutím k povaze zamýšlených staveb a z ní plynoucích možných nežádoucích dopadů), a to jak na úrovni rozhodovací praxe stavebních úřadů, tak na úrovni rozhodování o přezkoumávání těchto rozhodnutí v rámci správního soudnictví.“

[37] Také z navazující judikatury Ústavního soudu vyplývá, že mezující sousedé budou účastníky územního a stavebního řízení vždy, ti vzdálenější pak mohou být účastníky těchto řízení s přihlédnutím k okolnostem konkrétního případu (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04).

[38] Z výše uvedeného tedy plyne nutnost extenzivního nahlížení na dotčení vlastnického práva vlastníka sousedního pozemku či stavby na něm. Tento vlastník může být dotčen mimo jiné imisemi, tedy např. hlukem či prachem ze stavby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2014, č. j. 6 As 10/2013 - 58).

[39] V této souvislosti je třeba zdůraznit, že podle § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 byl účastníkem stavebního řízení vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, mohlo-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno. Teprve s účinností od 1. 1. 2013 (tj. po vydání certifikátu) došlo ke změně citovaného ustanovení, které nyní stanoví, že účastníkem stavebního řízení je krom jiných osob také vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno. Teprve od 1. 1. 2013 tedy může přímé dotčení vlastníka spočívat pouze v „provádění stavby“, nikoliv v „dotčení stavbou“. Před tímto datem mohlo docházet k dotčení „stavbou“. Stavební zákon přitom stavbu nedefinoval jako činnost, nýbrž jako výsledek této činnosti. Podle § 2 odst. 3 stavebního zákona se totiž stavbou se rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Lze tedy s ohledem na výše uvedené dospět k závěru, že k dotčení vlastníka sousedního pozemku či

stavby na něm mohlo podle právní úpravy platné a účinné v době vydání certifikátu docházet nejen samotnou (vý)stavbou, ale i jejími důsledky, resp. užíváním stavby. V daném případě tedy k dotčení navrhovatelů ve smyslu § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona mohlo dojít jak stavební činností při realizaci stavby, tak i jejím budoucím užíváním.

[40] Ze správního spisu bylo dále zjištěno, že navrhovatelé byli účastníky územního řízení o umístění stavby. V územním rozhodnutí o povolení stavby ze dne 23. 3. 2011 je na str. 9 uvedeno, že „vzdálenost mezi stávající halou na pozemku č. parc. X (vlastníkem je navrhovatel Garmond s. r. o. – pozn. NSS) a rodinným domem bude v nejužším místě min. 4,00 m“. Oba navrhovatelé jsou i tzv. mezujícími sousedy. Navrhovatel Garamond s. r. o. předložil Statický posudek trhlin haly vypracovaný Ing. R. B., Ph.D. v květnu 2013, dle kterého trhliny ve štitové a obvodové stěně haly přímo souvisí s nezajištěným výkopem na pozemku stěžovatele vzniklým při realizaci stavby, který narušil podzákladí haly, čímž došlo k horizontálnímu a vertikálnímu poklesu stěny.

[41] Vzhledem k výše uvedenému dospěl Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem k závěru, že navrhovatelé měli být účastníky zkráceného stavebního řízení dle § 117 stavebního zákona, zejména s ohledem na znění § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012, neboť plánovaná a následně realizovaná stavba mohla zasáhnout do jejich práv jako vlastníků sousedních pozemků.

[42] Nejvyšší správní soud v souladu se svou výše citovanou judikaturou dále podotýká, že výrok deklaratorního rozhodnutí, že na základě oznámení certifikátu autorizovaného inspektora nevzniklo právo provést předmětnou stavbu, znamená realizaci takové stavby bez stavebního povolení, což je ovšem situace standardně řešitelná postupem dle stavebního zákona, tj. řízením o odstranění stavby, popřípadě řízením o jejím dodatečném povolení. Teprve v rámci takového následného řízení bude prostor pro posouzení všech relevantních okolností daného případu, jež nastaly až po okamžiku oznámení příslušného certifikátu stavebnímu úřadu, kterými žalobce argumentoval již v žalobě proti napadenému deklaratornímu rozhodnutí. Správní orgán bude muset v tomto řízení kromě vyhodnocení obecných hledisek stanovených stavebním zákonem pro odstranění stavby, resp. její dodatečné povolení (§ 129 stavebního zákona), ověřit, zda je vůbec možné takovou stavbu povolit s ohledem na požadavky na ni kladené přímo právními předpisy.

[43] Nejvyšší správní soud nepovažoval za nutné zadat vyhotovení znaleckého posudku, neboť ze zjištěného skutkového stavu lze učinit jednoznačný závěr.

IV. Závěr a náklady řízení

[44] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[45] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci

pokračování

plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. července 2020

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu