



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

žalobkyně: **PhDr. I. S.**
bytem X

zastoupena advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D.
sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 7. 2019, č. j. 102796/2019/KUSK,

takto:

I. **Žaloba se zamítá.**

II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaný změnil usnesení Městského úřadu Mníšek pod Brdy, stavebního úřadu, (dále jen „stavební úřad“) ze dne 29. 6. 2018, č. j. MMpB-SÚ/5274/17-710/2017-Joch, ve věci žádosti žalobkyně o vydání rozhodnutí o určení právního vztahu.

2. Žalobkyně podala dne 29. 5. 2017 žádost o určení právního vztahu podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v níž požadovala, aby stavební úřad „rozhodl, že na základě územního souhlasu ze dne 21. 5. 2015, vydaného Městským úřadem Mníšek pod Brdy, stavebním úřadem, pod č. j. MMpB-SÚ/4288/15 – 701/2015-Joch, sp. zn. 701/2015/-Joch nevzniklo společnosti K.V.K. gas, spol. s r.o., právo stavět.“ Předmětný územní souhlas byl vydán pro umístění stavby světelné reklamy na komín objektu pozemku parc. č. 35/3 v katastrálním území Jíloviště.
3. V uvedené žádosti žalobkyně zejména namítla, že při posuzování projektu, k němuž se váže územní souhlas, mělo být vedeno územní řízení, jehož měla být účastníkem. Podle § 96 odst. 1 stavebního zákona lze územní souhlas vydat pouze v případě, že se „poměry v území podstatně nemění“. To v daném případě nebylo splněno. Světelné záření z reklamních panelů totiž svojí intenzitou ruší vlastníky okolních nemovitostí. Projekt také narušuje architektonický a urbanistický ráz historické lokality. Navíc realizací projektu mohla být dotčena práva i dalších osob než jen mezujících sousedů, zejm. žalobkyně. Dále žalobkyně namítala nesplnění technických požadavků na výstavbu a rozpor s regulativy územního plánu.
4. K výzvě stavebního úřadu, aby žalobkyně upřesnila, pro jaká její práva je nezbytné rozhodnutí, zda určitý právní vztah vznikl, a z jakého důvodu je to nezbytné, žalobkyně v podání ze dne 27. 7. 2017 poukázala na specifickou povahu územního souhlasu. Zdůraznila, že jej nelze přezkoumat v rámci standardního odvolacího řízení ani z titulu jiného opravného prostředku. Vzhledem k tomu, že byla předmětným územním souhlasem dotčena na svých veřejných subjektivních právech, je přesvědčena, že je oprávněna hájit svá soukromá i veřejná práva formou žádosti o určení právního vztahu. Žádost podle § 142 správního řádu soudy připustily v obdobném případě certifikátu autorizovaného inspektora.
5. Stavební úřad usnesením ze dne 29. 6. 2018 řízení o žádosti žalobkyně zastavil podle § 66 odst. 1 písm. h) správního řádu, neboť v posuzovaném případě je možné vést jiné řízení, a proto není možné s ohledem na znění § 142 odst. 2 správního řádu vydat rozhodnutí o určení právního vztahu. Podle stavebního úřadu bylo možné vést např. řízení o odstranění stavby, v němž by se eventuální určení právního vztahu vyřešilo jako předběžná otázka. Žalobkyně neprokázala, že by rozhodnutí o existenci právního vztahu bylo nezbytné k uplatnění jejích práv. V posuzované věci by rozhodnutí o existenci právního vztahu nevytvořilo pevný základ pro právní vztahy účastníků, a nebylo by tak prevencí pro případné další spory. Vydáním takového rozhodnutí by se na právním postavení žalobkyně nic nezměnilo. Žalobkyně si je vědoma (jak vyplývá z jejích tvrzení), že po rozhodnutí o existenci právního vztahu by mohla iniciovat další správní řízení (např. o odstranění stavby) a domoci se toho, aby byla účastnicí řízení. Dále stavební úřad popsal důvody, na základě nichž měl za to, že územní souhlas byl vydán v souladu s právními předpisy.
6. K odvolání žalobkyně žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím změnil výrok prvostupňového rozhodnutí tak, že žádost žalobkyně se zamítá (namísto zastavení řízení), a v odůvodnění nahradil závěr o zastavení řízení textem: „Stavební úřad v průběhu vedeného řízení zjistil skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, pro neprováděl další dokazování a žádost v souladu s ustanovením § 51 odst. 3 správního řádu zamítl.“ Ve zbytku pak prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

7. K popsané změně žalovaný uvedl, že stavební úřad sice správně vyhodnotil podklady, ale nesprávně uplatnil § 66 odst. 1 písm. h) správního řádu. V dané věci bylo namístež zamítnout žádost podle § 51 odst. 3 správního řádu, který je jedním z konkrétních projevů zásady procesní ekonomie a uplatní se v případech, v nichž by další průběh řízení postrádal smysl, neboť zde existuje určitá skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět. Žalovaný postupoval podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, tedy změnil prvostupňové rozhodnutí, neboť byl přesvědčen, že změna nemůže být na újmu práv žalobkyně, a přihlédl též k § 6 odst. 2 správního řádu, podle kterého správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. V této souvislosti pak připomněl, že odvolací orgán v zásadě může napravit vady prvostupňového rozhodnutí nebo řízení, které mu předcházelo.
8. Žalovaný neshledal v rozhodnutí stavebního úřadu vady, které by odůvodňovaly jeho zrušení. Ztotožnil se přitom s názorem stavebního úřadu, podle kterého žalobkyně neprokázala, že vydání deklaratorního rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění jejích práv. Z odvolání i žádosti samotné je patrné, že cílem žalobkyně je dosáhnout zahájení řízení o nařízení odstranění výše uvedené stavby, která je podle jejího názoru provedena na základě neplatného územního souhlasu. Řízení o nařízení odstranění stavby je sice řízením z moci úřední, podnět k jeho zahájení však může žalobkyně podat kdykoli. Toto její právo není vázáno na vydání požadovaného deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu.
9. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 13. 3. 2019, č. j. 9 As 417/2017-57, je smyslem vedení řízení o určení právního vztahu odstranění sporu nebo nejasností, které brání dotčené osobě v uplatnění jejích práv a které nelze vyřešit či odstranit v jiném řízení či prostřednictvím vydání osvědčení. Musí zde tedy existovat právní nejistota o určitém právním vztahu. Pokud takové nejistoty není a pokud je taková otázka již vyřešena existujícím pravomocným správním rozhodnutím, řízení o vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu postrádá smysl. V judikatuře NSS je patrná silná tendence vykládat § 142 správního řádu spíše restriktivně a omezit jeho použití výlučně na situace, kdy žadatel vskutku nemá jiné prostředky, jak dosáhnout autoritativního určení právního vztahu pro uplatnění svých práv. Naopak NSS odmítl výklad, který by vedl „zadními vrátky“ k novému přezkumu existujících rozhodnutí (či obdobných opatření, jakým je územní souhlas). V této souvislosti žalovaný odkázal také na rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2016-192.
10. K problematice posouzení a možného přezkoumání vydaného územního souhlasu žalovaný odkázal na § 96 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), podle kterého lze územní souhlas přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků. Přestože sporný územní souhlas již s ohledem na uvedenou lhůtu nelze přezkoumat v přezkumném řízení (nabyl právních účinků dne 26. 5. 2015), tato skutečnost nebrání žalobkyni postupovat soudní cestou.
11. Krom toho řízení podle § 142 správního řádu neslouží k posouzení otázky účastenství, ale žadatel je povinen prokázat, že je pro uplatnění jeho práv nezbytné určit, zda nějaký právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.
12. K námitce, podle níž stavební úřad opomněl žalobkyni vyrozumět o tom, že se v řízení pokračuje, žalovaný poukázal na to, že se sice jednalo o jeho povinnost podle správního řádu, spis nicméně neobsahuje žádné písemnosti, které by žalobkyně nevyhotovila sama.

Byla tedy se všemi podklady seznámena. Navíc byla jediným účastníkem řízení. Ke zkrácení na jejích právech proto nemohlo dojít.

II. Obsah žaloby

13. Žalobkyně předně namítá, že změna rozhodnutí z procesního na meritorní, kterou učinil žalovaný, nemá oporu v zákoně. Neshledal-li žalovaný důvody pro zastavení řízení, měl rozhodnutí stavebního úřadu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení. Postup žalovaného byl vadný, protože (1) mezi usnesením o zastavení řízení a rozhodnutím ve věci samé existují zásadní odlišnosti, (2) došlo k prolomení zásady dvojinstančnosti a (3) žalobkyni bylo znemožněno uplatnit procesní práva.
14. V případě zastavení řízení správní orgán nevyrozumívá účastníka o tom, že byly shromážděny podklady pro rozhodnutí a neumožňuje mu se k nim vyjádřit. Tak tomu bylo i v řízení před stavebním úřadem. Postupem žalovaného, který rozhodl věcně, byla uvedena procesní práva žalobkyně zkrácena. Stavební úřad dokonce přistoupil k zastavení řízení v přerušeném řízení bezprostředně poté, kdy žalobkyně svou žádost k výzvě doplnila. I pokud by proto byla akceptovatelná žalovaným učiněná změna, měl žalobkyni umožnit uplatnění všech jejích procesních práv. I při postupu podle § 51 odst. 3 správního řádu je třeba dát účastníkovi možnost vyjádřit se k podkladům.
15. Předmětem odvolacího řízení nemohlo být meritorní posouzení věci, ale pouze posouzení důvodů pro zastavení řízení. Rozhodnutí žalovaného bylo nepředvídatelné, žalobkyni měla být zachována možnost opravného prostředku. Odkaz na rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2008, č. j. 2 As 10/2008-73, nebyl přílehavý, neboť tento rozsudek se týkal doplnění výroku rozhodnutí vydaného v prvním stupni, nikoliv nahrazení celého procesního rozhodnutí rozhodnutím ve věci samé. Podle ustálené judikatury je při změně rozhodnutí vždy třeba zabývat se tím, zda nedojde k prolomení zásady dvojinstančnosti (viz např. rozsudky NSS ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47, nebo ze dne 9. 3. 2016, č. j. 3 As 167/2014-41).
16. Dále žalobkyně namítá, že vedení jiného řízení nebylo v její dispozici, rozhodnutí podle § 142 správního řádu proto bylo nezbytné pro uplatnění jejích práv. Účelem řízení o určení právního vztahu je především to, aby v návaznosti na vydané deklaratorní rozhodnutí mohl žadatel následně uplatňovat svá práva. Touto optikou je nutno posuzovat, zda může správní orgán otázku vzniku, trvání nebo zániku právního vztahu řešit v rámci jiného správního řízení. Ne vždy totiž platí, že vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu je vyloučeno, existuje-li možnost jakéhokoli jiného řízení. Tento závěr je podpořen i konstantní judikaturou správních soudů. Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 23. 3. 2017, č. j. 4 As 233/2016-39, č. 3562/2017 Sb. NSS, jednoznačně uvedl, že „řízení, jež má ve smyslu § 142 odst. 2 správního řádu přednost před řízením o určení právního vztahu, musí splňovat určité parametry. [...] za řízení, jež má před řízením o určení právního vztahu přednost, nelze považovat jakékoliv řízení.“ „Jiným řízením“ ve smyslu § 142 odst. 2 správního řádu může být podle žalobkyně pouze takové řízení, jehož zahájení je v její dispozici a garantuje jí skutečné věcné projednání sporné otázky. Není jím tedy řízení o odstranění stavby zahajované z moci úřední, jež není v dispozici žalobkyně. Tento nedostatek nemůže zhojit ani fakt, že při podání podnětu k zahájení řízení je správní orgán povinen žalobkyni sdělit (pokud o to požádá), jak s podaným podnětem naložil. Navíc, i pokud by řízení o odstranění stavby bylo skutečně zahájeno, lze důvodně předpokládat, že žalobkyně by nebyla jeho účastníkem.

17. Žalobkyně podala žádost o určení právního vztahu, protože je přesvědčena, že o umístění stavby mělo být vedeno územní řízení, jehož měla být účastníkem. Namísto toho však byl nezákonně vydán pouze územní souhlas. Žalobkyně tak byla *de facto* opomenutým účastníkem řízení (resp. řízení, jehož měla být účastníkem, nebylo ani zahájeno). Pro takovou situaci lze analogicky využít závěry rozsudku č. j. 4 As 233/2016-39, ve kterém Nejvyšší správní soud akcentoval ochranu opomenutých účastníků a konstatoval, že pro uplatnění jejich práv má deklaratorní rozhodnutí zásadní význam. Výslovně také uvedl, že deklaratorní rozhodnutí může být následně použito jako podklad pro další řízení, např. pro řízení o odstranění stavby nebo pro řízení o náhradě majetkové škody či nemajetkové újmy v občanskoprávním řízení. V odkazovaném případě dokonce již bylo zahájeno a paralelně vedeno řízení o odstranění stavby, avšak Nejvyšší správní soud jej za „jiné řízení“ ve smyslu § 142 odst. 2 správního řádu přesto nepovažoval.
18. S ohledem na skutečnost, že žalobkyně nemůže ovlivnit zahájení řízení o odstranění stavby, má vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu význam i pro možnost soudního přezkumu. Deklaratorní rozhodnutí o určení právního vztahu totiž může být napadeno žalobou. Pouze v tomto případě tak mohou být konkrétní námitky žalobkyně podrobeny soudnímu přezkumu. Žalovaným vyslovené závěry odpírají žalobkyni přístup k soudní ochraně podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Žalobkyně je přesvědčena, že podání žádosti podle § 142 správního řádu pro ni představovalo jediný možný a pro uplatnění jejích práv nezbytný způsob řešení, který měla ve své dispozici. Pouze toto řízení jí může garantovat věcné projednání jejích námitek.

III. Vyjádření žalovaného

19. Žalovaný ve vyjádření k žalobě zdůraznil, že stavební úřad žalobkyninu žádost posoudil, pouze chybně užil § 66 odst. 1 písm. h) správního řádu. Z odůvodnění jeho rozhodnutí je zřejmé, že dospěl k závěru, že byla v rámci řízení v souladu s požadavky § 3 správního řádu zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět. Stavební úřad nezastavil řízení na základě procesního nedostatku, ale posoudil žádost věcně a své závěry řádně odůvodnil. Ostatně žalobkyně v odvolání napadala nejen zastavení řízení, ale i samotné důvody, které vedly správní orgány k zamítnutí žádosti jako takové. Rozhodnutí stavebního úřadu mělo náležitosti zamítavého rozhodnutí, žalovaný se s jeho závěry ztotožnil a s odkazem na § 6 odst. 2 správního řádu uzavřel, že by další průběh řízení postrádal smysl.
20. V řízení podle § 142 správního řádu není žádný prostor pro posuzování pochybení, k nimž mělo dojít v původním správním řízení. Není možné namítat nedostatečná skutková zjištění, nesprávné právní závěry, procesní pochybení, nedostatečné odůvodnění apod. Tyto otázky je možné posuzovat pouze v řízení o opravných prostředcích.
21. Žalobkyně v žalobě do značné míry opakuje své odvolací námitky, k nimž se již žalovaný vyjádřil a i nadále setrvává na závěru, že žalobkyně neprokázala, že je deklaratorní rozhodnutí nezbytné pro uplatnění jejích práv. Odstranění vydaného územního souhlasu nelze řešit cestou řízení podle § 142 správního řádu.
22. Námitku zkrácení na procesních právech žalovaný považuje za nedůvodnou. Žalobkyni nebyla upřena možnost odvolání a žalobkyně možnost brojit proti všem závěrům stavebního úřadu využila. Míra pochybení stavebního úřadu nebyla taková, že by bylo třeba jeho rozhodnutí zrušit. Žalovaný obsah správního spisu nedoplňoval a jeho rozhodnutí nezaložilo nové či opačné účinky vůči žalobkyni. Nejednalo se o překvapivé rozhodnutí, tedy situaci, kdy by měl žalovaný změnu právního názoru žalobkyni

předběžně nastínit před vydáním rozhodnutí. Z obou správních rozhodnutí vyplývá právní názor, že žalobkyně nemohla odstranit právní účinky územního souhlasu cestou § 142 správního řádu. Oba správní orgány také odmítly názor žalobkyně, podle kterého bylo pro ni rozhodnutí o určení právního vztahu jediným nožným způsobem pro uplatnění jejích práv.

IV. Související řízení sp. zn. 46 A 94/2017

23. Žalobkyně podala u zdejšího soudu dne 19. 5. 2017 žalobu proti územnímu souhlasu stavebního úřadu ze dne 21. 5. 2015, č. j. MMpB-SÚ/4288/15-701/2015-Joch (řízení bylo vedeno pod sp. zn. 46 A 94/2017). Žaloba byla původně podána jako žaloba na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Podáním ze dne 15. 10. 2019 pak s ohledem na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, žalobkyně změnila žalobní typ a petit na žalobu proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s.
24. Soud shledal výše označený územní souhlas nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodu, a proto jej rozsudkem ze dne 26. 5. 2020, č. j. 46 A 94/2017-140, zrušil a vrátil věc stavebnímu úřadu (žalovanému v dané věci) k dalšímu řízení.
25. S ohledem na uvedený rozsudek, jímž byl zrušen souhlas, proti němuž žalobkyně brojí i v nyní posuzované věci (srov. výše body 2 a 3), se soud dotázal žalobkyně, zda na nyní projednávané žalobě vedené pod sp. zn. 54 A 71/2019 trvá. Žalobkyně na výzvu soudu nereagovala.

V. Posouzení žaloby soudem

26. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo zástupci žalobkyně doručeno dne 31. 7. 2019, žaloba byla odeslána dne 11. 9. 2019), osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rozsahu a mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Soud ve věci rozhodl bez jednání, neboť s takovým postupem žalobkyně i žalovaný (implicitně) souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
27. Žaloba není důvodná.
28. Mezi účastníky řízení je sporné, zda byly splněny podmínky pro vedení řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu na základě žádosti žalobkyně, v níž požadovala, aby stavební úřad rozhodl, že stavebníkovi nevzniklo z územního souhlasu právo stavět.
29. Podle § 142 odst. 1 správního řádu platí, že „[s]právní 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“ (zdůraznění doplněno). Druhý odstavce téhož ustanovení pak stanoví, že správní orgán podle odstavce 1 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.*“
30. Řízení o určení právního vztahu je zvláštním typem správního řízení, jehož účelem je vydání deklaratorního rozhodnutí, kterým se nezakládají nová práva ani nové povinnosti, ale kterým se prohlašuje, že určitá osoba práva či povinnosti má nebo naopak nemá. Jeho

účelem je postavit najisto, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Pokud žadatel neprokáže, že vydání rozhodnutí je nezbytné, správní orgán žádost zamítne (blíže viz např. Průcha, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. vydání, Praha: Leges, 2015, str. 393).

31. Soud nepřisvědčil námitce žalobkyně, že prokázala, že je vydání deklaratorního rozhodnutí nezbytné pro uplatnění jejich práv a že je jí jinak odepřeno právo na přístup k soudu.
32. Žalobkyně opírá svou argumentaci zejm. o judikaturu, která připustila možnost vedení řízení podle § 142 správního řádu jako právního nástroje účastníka řízení, jímž by mohl brojit proti certifikátu autorizovaného inspektora (žalobkyně odkazuje především na rozsudek NSS č. j. 4 As 233/2016-39, k čemuž závěru dospěly také např. rozsudky NSS ze dne 17. 7. 2020, č. j. 2 As 421/2018-34, ze dne 20. 12. 2018, č. j. 2 As 137/2018-43, ze dne 11. 5. 2016, č. j. 1 As 66/2016-104, nebo ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 53/2015-40). Opomíjí však specifika institutu certifikátu autorizovaného inspektora a podstatné odlišnosti od územního souhlasu.
33. Výše uvedené rozsudky vyšly ze závěrů usnesení zvláštního senátu (zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů) ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012-9, č. 2717/2012 Sb. NSS, podle kterého autorizovaný inspektor není správním orgánem a jím vydaný certifikát není rozhodnutím správního orgánu (ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s.), ale plněním ze soukromoprávní smlouvy. Z tohoto závěru pak vyplynulo mimo jiné i to, že proti certifikátu není možná obrana ani prostřednictvím opravných prostředků podle správního řádu, ani prostřednictvím správní žaloby proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Aby tedy možnosti obrany opomenutých účastníků nebyly zcela uzavřeny, zvláštní senát a následná judikatura NSS dovodily, že proti certifikátu je možné se bránit právě v řízení podle § 142 správního řádu, v němž může stavební úřad vydat deklaratorní rozhodnutí, že stavebníkovi právo provést stavbu nevzniklo.
34. Situaci žalobkyně je však bližší judikatura, na kterou poukázal žalovaný, zejm. rozsudek NSS č. j. 9 As 417/2017-57. V citovaném rozsudku NSS zdůraznil, že od výše uvedené judikatury vztahující se k certifikátům autorizovaného inspektora je třeba odlišit situace, kdy je stavba prováděna na základě veřejnoprávního povolení (v daném případě bylo žalobci napadáno kolaudační rozhodnutí). Zdůraznil, že *„[p]rávě tato okolnost je rozhodující: vzhledem k tomu, že certifikát byl jen soukromoprávním úkonem (byť s dopady v oblasti stavebního, tedy veřejného práva), bylo třeba dovodit veřejnoprávní procesní nástroj umožňující opomenutým účastníkům vést řízení o zjištění eventuální nezákonnosti certifikátu“* (bod 33).
35. V posledně citovaném rozsudku NSS poukázal také na to, že v jeho vlastní judikatuře je patrná silná tendence vykládat § 142 správního řádu spíše restriktivně a omezit jeho použití výlučně na situace, kdy žadatel vskutku nemá jiné prostředky, jak dosáhnout autoritativního určení právního vztahu pro uplatnění svých práv. Naopak NSS opakovaně odmítl výklad tohoto ustanovení, jenž by vedl „zadními vrátky“ k novému přezkumu existujícího rozhodnutí (rozsudek č. j. 9 As 417/2017-57, bod 24).
36. Obdobně v rozsudku č. j. 9 As 330/2016-192 NSS uvedl, že *„[s]myslem vedení řízení o určení právního vztahu je odstranění sporu nebo odstranění nejasností, které brání dotčené osobě v uplatnění jejích práv a které nelze vyřešit či odstranit v jiném řízení či prostřednictvím vydání osvědčení. [...] Řízení o určení právního vztahu je typicky určeno k vyřešení otázek*

hmotného práva, které dosud nebyly předmětem autoritativního vyřešení ze strany veřejné správy (v řízení o určení právního vztahu je např. možno posuzovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace, která se odvíjí od naplnění faktických znaků). V řízení o určení právního vztahu je obecně možno podrobovat dokazování skutečnosti, které se odehrály před značnou dobou, půjde-li o skutečnosti, které měly vliv na vznik, změnu či zánik právních vztahů, jež jsou předmětem řízení o určení právního vztahu. Absence lhůty pro možnost zahájit řízení o určení právního vztahu má hluboký význam tam, kde předmětem tohoto řízení jsou otázky dosud autoritativně nevyřešené ze strany veřejné správy, ale jejichž vyřešení je nezbytné k uplatnění práv dotčených osob. Řízení o určení právního vztahu však nemůže sloužit k přezkumu výsledku činnosti správních orgánů, se kterým zákon spojuje další účinky“ (zvýraznění doplněno, body 64 a 70, shodně rozsudek č. j. 9 As 417/2017-57, bod 25).

37. Také v rozsudku ze dne 2. 3. 2017, č. j. 7 As 298/2016-30, bod 19, NSS zdůraznil, že institut zakotvený v § 142 správního řádu neslouží a nemůže sloužit k přezkumu podmínek pro vydání pravomocného stavebního povolení.
38. Pro posouzení sporné otázky je s ohledem na výše uvedené podstatná povaha územního souhlasu. Je třeba připustit, že judikatura vztahující se k povaze souhlasů podle stavebního zákona a možnosti soudní obrany proti nim prošla poněkud dynamickým vývojem.
39. V usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS, rozšířený senát dospěl k závěru, že souhlasy vydávané stavebním úřadem nejsou rozhodnutími podle § 67 správního řádu vydávanými ve správním řízení, ale tzv. jinými úkony správního orgánu vydávanými podle části čtvrté správního řádu. Zároveň rozhodl, že nepředstavují rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a proto je soudní ochrana proti nim poskytována v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s.
40. V usnesení č. j. 1 As 436/2017-43 se však rozšířený senát od svého dříve vysloveného závěru částečně odklonil. Setrval sice na závěru, že souhlasy podle stavebního zákona nepředstavují rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 67 správního řádu, ale dovodil, že jsou rozhodnutími správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a prostředkem obrany proti nim je žaloba proti rozhodnutí.
41. I přes výše uvedený vývoj judikatury je nepochybné, že souhlasy (na rozdíl od certifikátu autorizovaného inspektora) byly vždy považovány za akt veřejné moci a současně proti nim byla vždy připuštěna možnost obrany v rámci správního soudnictví (byť po určitou dobu formou zásahové žaloby a následně formou žaloby proti rozhodnutí).
42. Zároveň soud považuje za nepochybné, že žalobkyně o možnosti soudní obrany věděla a účinně jí využila. Soudu je z úřední činnosti známo (viz výše body 23 a 24), že žalobkyně již dne 19. 5. 2017 (tedy ještě před podáním žádosti podle § 142 správního řádu, kterou podala dne 29. 5. 2017) podala žalobu proti územnímu souhlasu stavebního úřadu č. j. MMpB-SÚ/4288/15-701/2015-Joch, původně v souladu s tehdejší judikaturou jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem a následně upravila její petit na základě usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 436/2017-43 na žalobu podle § 65 s. ř. s. Uvedená změna judikatury se tedy nijak nedotkla práva na přístup žalobkyně k soudu.
43. Zdejší soud se žalobou žalobkyně proti územnímu souhlasu č. j. MMpB-SÚ/4288/15-701/2015-Joch věcně zabýval, daný souhlas zrušil a vrátil věc stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Soud proto považuje za nepochybné, že cesta, kterou žalobkyně zvolila iniciováním

soudního řízení vedeného zdejším soudem pod sp. zn. 46 A 94/2017 poskytla žalobkyni účinnou ochranu jejích práv.

44. Zároveň z žalobkyniny žádosti podle § 142 správního řádu vyplývá (viz shrnutí výše v bodu 3), že vůči územnímu souhlasu vznášela tytéž námitky jako v žalobě podané přímo proti územnímu souhlasu (srov. žalobní námitky shrnuté v bodech 2 až 8 rozsudku č. j. 46 A 94/2017-140). Je tedy zřejmé, že žalobkyně zamýšlela podat proti územnímu souhlasu opravný prostředek a zkoušela za tímto účelem využít různé cesty. Řízení podle § 142 správního řádu však opravným prostředkem není a nelze jím dosáhnout věcného přezkumu správního rozhodnutí. Opravné prostředky v obecném správním řízení jsou soustředěny do části druhé, hlavy VIII, IX a X správního řádu; řízení o určení právního vztahu je obsaženo v části třetí hlavy IV správního řádu nazvané zvláštní ustanovení o některých řízeních. Již z hlediska systematického je zřejmé, že řízení o určení právního vztahu nemůže být považováno za opravný prostředek. Takovému výkladu nesvědčí ani smysl a účel této úpravy. Správní orgán tedy v tomto řízení nemůže konstituovat žádná práva ani povinnosti a nemůže jakkoliv napravovat vady či nezákonnosti v předcházejících řízeních (viz např. rozsudek NSS č. j. 7 As 298/2016-30, bod 19).
45. Naopak správnou a účinnou cestou proti územnímu souhlasu byla přímá žaloba podaná ve správním soudnictví.
46. Jak bylo však výše zdůrazněno, řízení o určení právního vztahu lze vést pouze tehdy, pokud žadatel prokáže, že je vydání deklaratorního rozhodnutí nezbytné k uplatnění jeho práv. Tato podmínka nebyla v posuzované věci splněna. Vydání deklaratorního rozhodnutí nepochybně nebylo nezbytné k uplatnění žalobkyniných práv, neboť se jejich ochrany účinně domohla v jiném řízení. Soudní ochrana proti souhlasům vydávaným podle stavebního zákona je tedy (na rozdíl právě od certifikátů autorizovaného inspektora, na které poukazuje žalobkyně) zajištěna jinou cestou.
47. V této souvislosti soud rovněž podotýká, že nehledě na nesplnění výše uvedené podmínky nezbytnosti deklaratorního rozhodnutí pro ochranu práv žadatele by nebylo ani vhodné vést dvě různé cesty obrany proti územnímu souhlasu. Vytvářely by se tak nepřehledné situace, kdy by se vyřešení shodné právní otázky mohlo dít v paralelních řízeních vedených různými orgány, stavebním úřadem a soudem (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 7. 2016, č. j. 10 As 117/2016-64, bod 12).
48. Zároveň by zde existovalo nebezpečí obcházení zákonné lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí (územnímu souhlasu), neboť možnost žádosti podle § 142 správního řádu není nijak časově omezena. Jak bylo již výše zmíněno (viz výše bod 36), absence lhůty pro podání žádosti podle § 142 správního řádu má sloužit k tomu, aby se předmětem řízení o určení právního vztahu mohly stát otázky dosud autoritativně nevyřešené ze strany veřejné správy, nemůže však sloužit k obcházení zákona v případech, kdy se chce žalobce domoci přezkumu správního rozhodnutí, ale zákonnou lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí zmeškal. Opačný přístup by znamenal, že by jakékoliv pravomocné správní rozhodnutí bylo (po uplynutí jakékoliv doby) možno zpochybnit v řízení podle § 142 správního řádu. Právní úprava však takto koncipována není. Řízení ve smyslu § 142 správního řádu nemá sloužit k zpochybnění pravomocných správních rozhodnutí (viz rozsudek č. j. 7 As 298/2016-30, bod 19).
49. Soud tedy uzavřel, že věcnému projednání žádosti žalobkyně podle § 142 správního řádu bránilo nesplnění podmínky pro vedení tohoto typu řízení spočívající v povinnosti

žadatele prokázat, že je rozhodnutí o určení právního vztahu nezbytné pro uplatnění jeho práv. Žalovaný proto žalobkyninu žádost správně zamítl.

50. Soud nicméně neshledává zcela přiléhavou argumentaci správních orgánů možností žalobkyně podat podnět k zahájení řízení o odstranění stavby. Této možnosti by mohla využít až po zrušení územního souhlasu, který v době rozhodování o její žádosti vyvolával právní účinky (teprve tehdy by se mohla dovolávat závěrů rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, který nově připouští, že ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 stavebního zákona nezahájil řízení o odstranění **nepovolené** stavby, se může bránit proti takové faktické nečinnosti správního orgánu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem; srov. též bod 68 daného rozsudku, ve kterém rozšířený senát neshledal řízení podle § 142 správního řádu jako účinnou cestu obrany). Ke zrušení územního souhlasu mohla využít pouze cestu přímé žaloby proti územnímu souhlasu podle § 65 s. ř. s. (resp. v dané době podle § 82 s. ř. s.), nikoliv však cestu řízení podle § 142 správního řádu. Žalovaný proto správně v napadeném rozhodnutí poukázal na to, že nic nebrání žalobkyni postupovat soudní cestou.
51. Pro posouzení nyní předložené žaloby je tedy podstatné, že důvody pro zamítnutí žalobkyniny žádosti podle § 142 správního řádu byly jednoznačně dány, žalobkyně si byla vědoma možnosti jiné procesní obrany a tuto alternativní cestu úspěšně využila.
52. Dále soud nepřisvědčil ani námitce, podle níž byl nezákonný procesní postup žalovaného, který změnil výrok prvostupňového rozhodnutí, jímž bylo zastaveno řízení podle § 66 odst. 1 písm. h) správního řádu, tak, že se žádost žalobkyně zamítá.
53. Žalovaný totiž nezměnil procesní rozhodnutí na rozhodnutí ve věci samé. Žalovaný o žádosti žalobkyně věcně nerozhodoval, ale dospěl naopak k závěru, že věcnému projednání brání skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět. Byť tedy žádost zamítl, nejednalo se o věcné posouzení žádosti. K zastavení správního řízení může dojít pouze v taxativně vymezených případech v § 66 odst. 1 správního řádu. I písmeno h), jehož užil stavební úřad, vyžaduje konkrétní zákonem stanovený důvod. V případě, že žadatel neprokáže, že vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu je nezbytné pro ochranu jeho práv, však správní řád výslovně nestanoví, že má správní orgán řízení zastavit. Namísto tak bylo zamítnutí žádosti (takový postup předvídá i odborná literatura, viz Průcha, P., op. cit., str. 393).
54. S ohledem na skutečnost, že překážka věcného projednání vyplývala již z povahy aktu, který žalobkyně hodlala zpochybnit (územního souhlasu), jednalo se o překážku neodstranitelnou. Zároveň žalovaný poukázal na to, že mění pouze procesní formu výroku, v dalším se plně ztotožnil s argumentací stavebního úřadu ohledně nesplnění podmínek pro vedení řízení podle § 142 správního řádu. Oba správní orgány shodně odmítly názor žalobkyně, podle kterého bylo pro ni rozhodnutí o určení právního vztahu jediným možným způsobem pro uplatnění jejích práv. Žalobkyni tak nebyla upřena možnost obrany, neboť vůči právnímu názoru stavebního úřadu mohla brojit odvolacími námitkami, což také učinila a žalovaný se s nimi vypořádal. Nedošlo tedy k situaci, kdy by žalovaný změnil právní posouzení věci a na změnu náhledu na věc žalobkyni neupozornil. Žalobkyni proto nelze přisvědčit, že by byla porušena zásada dvojinstančnosti nebo že by pro ni rozhodnutí žalovaného bylo nepřipustně překvapivé. Ani případná výzva k seznámení se s podklady by na existenci neodstranitelné překážky vedení dalšího řízení

nemohla nic změnit. Zároveň, jak poukázal i žalovaný, spis obsahoval pouze listiny předložené samotnou žalobkyní.

55. Za této situace bylo v souladu se zásadou procesní ekonomie, pokud žalovaný nesprávný výrok stavebního úřadu nahradil výrokem správným a nevracel mu věc k dalšímu řízení, neboť pokračování v řízení by postrádalo smysl. V této souvislosti soud připomíná, že řízení vedené v prvním a druhém stupni tvoří jeden celek. Je-li vada řízení vedeného v prvním stupni plně zhojena v řízení odvolacím, není správné řízení jako celek stíženo vadou, která by způsobovala nezákonnost napadeného rozhodnutí.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

56. Soud neshledal žalobu důvodnou a nezjistil ani žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
57. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady na běžnou úřední činnost.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

Praha 28. února 2022

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu