



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **R. H.**, zast. JUDr. Pavlem Pileckým, advokátem se sídlem Těšnov 1163/5, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 9. 2020, č. j. MHMP 1251751/2020, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2023, č. j. 15 A 120/2020-49,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 9. 2020, č. j. MHMP 1251751/2020, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 5 (dále jen „stavební úřad“) ze dne 6. 4. 2020, č. j. MC05 45607/2020. Tímto (v pořadí čtvrtým) rozhodnutím bylo podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), rozhodnuto o určení právního vztahu ve věci práva provést stavbu (penzionu) na pozemku p. č. X v katastrálním území S., P. X.

[2] Žalobkyně je výlučnou vlastnící dvou pozemků v k. ú. S., ve stejném katastrálním území vlastní ve společném jmění manželů další dva pozemky. Všechny pozemky se nachází v bezprostřední blízkosti pozemku p. č. X. V roce 2009 vydal stavební úřad územní

rozhodnutí, kterým na tomto pozemku povolil umístění stavby penzionu. Toto rozhodnutí bylo následně potvrzeno v odvolacím řízení, avšak posléze zrušeno Městským soudem v Praze a řízení o jeho vydání bylo poté stavebním úřadem zastaveno. V roce 2011 předložil stavebník stavebnímu úřadu certifikát autorizovaného inspektora Ing. Bejdy č. 14-2010 a v režimu zkráceného stavebního řízení začal na pozemku p. č. X realizovat stavbu penzionu. Žalobkyně následně v roce 2012 podala návrh na určení, že stavebníkovi nevzniklo právo provést stavbu. Stavební úřad o návrhu poprvé rozhodl tak, že právo provést stavbu vzniklo, jeho rozhodnutí bylo nicméně poté zrušeno v odvolacím řízení a věc mu byla vrácena k novému projednání. Stavební úřad o návrhu v roce 2014 opětovně rozhodl tak, že právo provést stavbu vzniklo, nicméně jeho rozhodnutí bylo znovu zrušeno v odvolacím řízení. V roce 2015 rozhodoval stavební úřad o návrhu potřetí, opět rozhodl tak, že právo provést stavbu vzniklo, a tentokrát již odvolací orgán (žalovaný) jeho postup aproboval a podané odvolání žalobkyně zamítl.

[3] Proti zamítavému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze, který jak rozhodnutí žalovaného, tak rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (rozsudek č. j. 6 A 223/2015-72). Soud shrnul, že správní orgány byly v řízení toho názoru, že pro vydání certifikátu byly splněny všechny zákonné předpoklady. Autorizovaný inspektor podle nich nemusel vypořádat námitky žalobkyně, neboť ty směřovaly do územního, nikoli stavebního řízení; ani ve stavebním řízení by se k nim tedy nepřihlíželo. Městský soud se s tímto názorem neztotožnil. Uvedl, že není úlohou autorizovaného inspektora vyhodnocovat, zda námitky materiálně spadají do územního, či stavebního řízení. Aby mohl vydat certifikát, musí být dosaženo konsenzu všech potenciálních účastníků stavebního řízení – toho v dané věci dosaženo nebylo. Autorizovaný inspektor přitom nepředložil námitky k projednání stavebnímu úřadu.

[4] V souladu se závazným právním názorem městského soudu následně stavební úřad vydal nové rozhodnutí, kterým určil, že právo provést stavbu penzionu nevzniklo. Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně opětovně odvolala (odvolací námitky byly shodné s pozdějšími žalobními), její odvolání bylo zamítnuto žalovaným rozhodnutím.

[5] V žalobě žalobkyně uplatnila v podstatě dvě základní žalobní námitky, přičemž rovněž uvedla, že dle jejího názoru žalovaný nedostatečně vypořádal její odvolací námitky. Zaprvé namítala, že stavební úřad ve výroku svého rozhodnutí neuvedl, zda určitý právní vztah vznikl, kdy se tak stalo, zda trvá, nebo již zanikl, a pokud zanikl, kdy se tak stalo. Uvedl totiž pouze to, že právo nevzniklo, ačkoli § 142 odst. 1 správního řádu výslovně uvádí další atributy, které má mít výrok rozhodnutí o určení právního vztahu. Existence daného práva musí být totiž v každém jednotlivém případě přesně časově ohraničena, aby byl jasně vymezen případný zásah do pokojného stavu. Odkázala přitom na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 30 Ca 49/2008-57. Zadruhé namítala, že správní orgán nejasně vymezil okruh účastníků řízení, resp. dotčených osob. Uvedla, že konkrétní dotčené osoby není schopna určit, ale že by měla být tato otázka podrobena hlubší úvaze v tom směru, zda by nebylo vhodné zveřejnit rozhodnutí stavebního úřadu na úřední desce.

[6] Městský soud žalobu zamítl. V odůvodnění rozsudku uvedl, že námitky žalobkyně jsou kusé, nesourodé a je z nich obtížně seznatelné, v čem stěžovatelka spatřuje zásah do svých veřejných subjektivních práv. Její žaloba obsahuje spíše úvahy a strohá konstatování.

pokračování

S ohledem na dispoziční zásadu není úlohou soudu dotvářet žalobní body, od čehož se odvíjí i kvalita a rozsah, ve kterém soud žalobu projedná. Soud přijal za své závěry správních orgánů vyslovené v jejich rozhodnutích. Uvedl, že řízení o určení vztahu je zvláštním typem správního řízení, jehož účelem je upravit specifická pravidla pro vydávání deklaratorních rozhodnutí. Nejedná se však o prostředek nápravy postupů správních orgánů ani prostředek jejich přezkumu. Pokud stavební úřad naznal, že stavebníkovi nevzniklo právo provést stavbu, nebylo z povahy věci možné rozhodnout o tom, kdy vzniklo, zda trvá nebo kdy zaniklo. Časové ohraničení existence práva tedy nelze vytyčit, neboť nikdy netrvalo. Odkaz na zmíněný rozsudek Krajského soudu v Brně není příléhavý, neboť v této věci soud projednával případ, kdy právo v minulosti vzniklo, ale v době rozhodování správního orgánu již neexistovalo. Dle názoru městského soudu postupovaly správní orgány v souladu s právním názorem vyjádřeným městským soudem v rozsudku č. j. 6 A 223/2015-72, výrok rozhodnutí stavebního úřadu je určitý, srozumitelný a konkrétní. K druhé žalobní námitce soud uvedl, že ji žalobkyně uplatnila pouze v obecné rovině a na samé hranici možnosti jejího věcného posouzení. Žalobkyně neuvedla, jakým způsobem by ji mohlo namítané pochybení zkrátit na veřejných subjektivních právech. Zkrácení jejích práv je navíc dle názoru soudu nemožné. Zákon neumožňuje podání žaloby na ochranu práv třetích osob. Žalobkyně neozřejmila výčet osob, které byly v řízení jako účastníci opomenuty, a nevysvětlila ani údajnou nedostatečnost vypořádání obdobné námítky žalovaným v odvolacím řízení. Obě základní žalobní námitky tedy soud shledal nedůvodnými.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Stěžovatelka podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatelka úvodem podotýká, že městský soud shrnul události vedoucí k vydání rozhodnutí žalovaného neúplně. Opomněl, že již v roce 2011 napadla certifikát autorizovaného inspektora správní žalobou. K věcnému projednání žaloby však nedošlo, neboť věc byla zvláštním senátem posouzena jako spor týkající se soukromoprávního vztahu, a tudíž se jí nemohly zabývat správní soudy. Zvláštní senát v usnesení stěžovatelku poučil, že (dle slov stěžovatelky) jedinou možnou obranou je postup podle § 142 správního řádu. Stěžovatelka rovněž uvedla, že stejného dne, kdy městský soud vydal svůj rozsudek, vydal Ústavní soud nález sp. zn. Pl. ÚS 40/22 (k jeho obsahu viz níže). Stěžovatelka dále nesouhlasí s tím, jak městský soud vypořádal první okruh jejích žalobních námitek. Výrok rozhodnutí stavebního úřadu odporuje přesnému znění § 142 správního řádu. Stěžovatelka svou žádost o vydání rozhodnutí podala v době, kdy probíhala nelegální výstavba penzionu. Právní vztah opravňující k zahájení stavby vznikl na základě certifikátu autorizovaného inspektora v roce 2011. Tvrzení soudu, že vztah nikdy nevznikl, tedy odporuje skutečnosti. Pokud není řízení podle § 142 správního řádu prostředkem nápravy pochybení správních orgánů, pak soudy stěžovatelce v minulosti zabránily v obraně proti zvůli. Dále stěžovatelka přemítá nad rolí orgánů veřejné moci, zásadami právního státu, účelností práva, smyslem ústavního pořádku a zásadami přirozeného práva, přičemž si pokládá otázku, zda v její situaci vůbec existuje reálná právní obrana proti důsledkům nezákonnosti postupů správních orgánů.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti v podstatě shrnul argumentaci správních orgánů v předcházejícím řízení, kterou do svého rozsudku převzal i městský soud. Uvedl, že účelem řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu je toliko deklaratorně určit, zda

nějaký právní vztah vznikl, zanikl, případně kdy, či zda stále trvá. Stavební úřad určil, že právní vztah v podobě práva provést stavbu penzionu nikdy nevznikl (tedy *ex tunc*), nemohl tudíž ani trvat, ani zaniknout. Zákon pouze vyjmenovává alternativy, o kterých může vzhledem k okolnostem případu správní orgán rozhodnout. Řízení podle § 142 správního řádu neslouží k nápravě pochybení správních orgánů ani k jiné procesní obraně. Žalovaný se tedy ve výsledku ztotožňuje se závěry vyslovenými městským soudem.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud předně poznamenává, že ze stěžovatelčina počínání není zcela zřejmé, jaký cíl sleduje. Stěžovatelka se patrně domáhá nejen určení, že provedená stavba je stavbou nelegální, ale rovněž jejího odstranění, případně náhrady majetkové či nemajetkové újmy. Jak ale správně naznal městský soud, řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu neslouží k další procesní obraně a nápravě procesních pochybení správních orgánů (k tomu viz městským soudem citovaný rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2015-192) a ani k přímé nápravě hmotných křivd, ke kterým mohlo dojít nesprávným úředním postupem. To však neznamená, že nemůže mít žádný praktický význam. Může totiž sloužit jako podklad pro další postup osoby, v jejíž prospěch je rozhodnutí vydáno, a to například v občanském soudním řízení (žaloba na náhradu škody způsobené soukromými osobami nebo nesprávným úředním postupem orgánů veřejné moci) nebo jako podklad pro podnět k zahájení řízení o odstranění stavby. Táže-li se tedy stěžovatelka v závěru kasační stížnosti, zda platí základní zásady činnosti správních orgánů, pokud je postavena před hotovou skutečností založenou porušením práva, a zda proti takovému stavu existuje reálná právní obrana, je třeba stěžovatelku odkázat na jiná správní či soudní řízení, jejichž předmětem je řešení následků toho, že stavba byla provedena bez potřebného povolení.

[12] Stěžovatelka ostatně sama poukázala na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 40/22, který pojednává o případu, jenž je v hrubých rysech skutkově podobný tomu jejímu. I v této věci se stěžovatel bránil proti stavbě, která vznikla na základě certifikátu autorizovaného inspektora, přičemž pro jeho vydání nebyly splněny zákonné předpoklady, a to z obdobných důvodů jako v nyní projednávané věci. Správní orgány i v této věci v řízení podle § 142 správního řádu dovodily, že právo provést stavbu nevzniklo. Ústavní soud naznal, že včasné nezakročení proti certifikátu autorizovaného inspektora je porušením zákona ze strany správních orgánů, a nelze tak vyloučit, že v jeho důsledku může osobám negativně ovlivněným tímto porušením zákona vzniknout nemajetková újma, za kterou odpovídá stát. Tento nálezy tedy může obsahovat určitý návod pro osoby, kterým byla v důsledku realizace stavby na základě neúčinného certifikátu autorizovaného inspektora způsobena újma a které hledají východisko z pro ně nepříznivé situace. Nelze jej však použít

pokračování

jako argument podporující tvrzení stěžovatelky v nyní projednávané věci. V řízení vedeném podle § 142 správního řádu, v němž bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, jde totiž pouze o určení, zda vzniklo právo provést stavbu na základě certifikátu autorizovaného inspektora, nikoliv o odstranění následků souvisejících s tím, že stavba byla provedena na základě certifikátu vystaveného v rozporu se zákonem.

[13] Ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu stanoví, že „*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.*“ Z dikce ustanovení je zřejmé, že se bude obsah výroku deklaratorního rozhodnutí vydaného v tomto typu správního řízení lišit s ohledem na specifika konkrétního případu. To vyplývá již z logiky věci. Jestliže správní orgán určí, že právní vztah vznikl, trvá, či zanikl, je fakticky schopen i určit časové aspekty vzniku, trvání či zániku právního vztahu. Jinak tomu však je v případech, kdy určí, že právní vztah nikdy nevznikl. Pokud totiž právní vztah nikdy neexistoval, nelze k jeho existenci logicky přiřadit žádný časový atribut. V tomto ohledu se lze tedy zcela ztotožnit se závěry žalovaného a městského soudu.

[14] Z hlediska řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu není podstatné, že fakticky došlo k realizaci stavby penzionu, a to na základě certifikátu autorizovaného inspektora. Tato skutečnost nemá žádný vliv na právní posouzení, zda právo provést stavbu vůbec vzniklo. Existence certifikátu autorizovaného inspektora, který v minulosti vyvolával zdání, že založil stavebníkovi právo provést stavbu, neznamená, že toto právo *de iure* vzniklo. Jestliže následně stavební úřad a žalovaný dospěli k závěru, že právo provést stavbu vůbec nevzniklo, nemůže na tom nic změnit ani okolnost, že stavebník i stavební úřad v minulosti připisovali certifikátu autorizovaného inspektora jiné právní účinky (tedy že založil právo provést stavbu). Nelze tedy dovozovat, že by právo provést stavbu do určitého okamžiku existovalo, a tedy že by se tato okolnost měla promítnout do výroku rozhodnutí stavebního úřadu v řízení dle § 142 správního řádu. Právo provést stavbu penzionu neexistovalo nikdy a rozhodnutí stavebního úřadu toliko s účinky *ex tunc* deklaruje, že tomu tak je. Nic dalšího z rozhodnutí dovozovat nelze.

[15] Nejvyšší správní soud se blíže nezabýval námitkou tvrzených nedostatků shrnutí průběhu předcházejících řízení ve věci. Tyto možné nedostatky by mohly mít vliv na zákonnost rozsudku městského soudu jedině v případě, kdyby tyto (dle názoru stěžovatelky opomenuté) skutečnosti mohly mít vliv na posouzení věci samé. Tak tomu však v projednávané věci nebylo. Předchozí řízení před správním soudem o žalobě proti certifikátu autorizovaného inspektora, které bylo zásadně ovlivněno judikaturou zvláštního senátu, totiž nemůže na povaze řízení dle § 142 správního řádu v projednávané věci nic změnit.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[17] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení

nebyla úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, avšak nevznikly mu žádné náklady nad rámec úřední činnosti, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 30. listopadu 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu