



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **M. P.**, zast. Mgr. Janem Mrázkem, advokátem se sídlem Roháčova 1095/77, Praha 3, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, **za účasti**: 1) SEBBENE Property s.r.o., se sídlem Karla Engliše 3221/2, Praha 5, zast. Mgr. Petrem Kinclem, advokátem se sídlem Hvězdova 1734/2c, Praha 4, 2) STOLAR, s.r.o., se sídlem Bedřichov 167, Špindlerův Mlýn, a 3) D. H., o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 1. 2022, č. j. 30 A 93/2020-63,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Městský úřad Špindlerův Mlýn, odbor výstavby, rozhodnutím ze dne 30. 3. 2020, č. j. DOK/Vyst/Sma/439/2020, podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozhodl o tom, že ve věci stavby nazvané „*STAVBA RODINNÉHO DOMU – ZMĚNA STAVBY PŘED DOKONČENÍM*“, povolené certifikátem autorizovaného inspektora Ing. L. F. ze dne 17. 12. 2012, č. j. 129/2012/Ce/Fu, na pozemku p. č. X (nyní st. p. č. XA) v k. ú. B. K., v obci Š. M., investoru stavby, společnosti REALITY BRANÍK s.r.o. (jehož je žalobce jedním z právních nástupců, tj. nabyvatelů spoluvlastnických podílů na daných nemovitostech) právo provést změnu stavby před dokončením nevzniklo.

[2] Žalovaný výrokem I. rozhodnutí ze dne 25. 9. 2020, č. j. KUKHK-23393/UP/2020 (Sv), upravil okruh účastníků řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu, výrokem II. zamítl odvolání některých odvolatelů, včetně žalobce, a prvostupňové rozhodnutí (v rozsahu nedotčeném výrokem I.) potvrdil; výrokem III. zamítl odvolání ostatních odvolatelů jako nepřipustná. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu žalovaný konstatoval, že podání žádosti o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu není omezeno žádnou lhůtou. Upozornil rovněž, že tvrdí-li žadatel, že byl osobou opomenutou ve zkráceném stavebním řízení dle § 117 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“), považuje se pro účely vydání deklaratorního rozhodnutí dle § 142 správního řádu podmínka prokázání, že je takové rozhodnutí nezbytné pro uplatnění jeho práv, za splněnou. Žalovaný ověřil, že žadatelé o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu v posuzované věci (J. H., I. H., Ing. P. H. a D. H.) jakožto vlastníci blízkých nemovitostí byli autorizovaným inspektorem skutečně opomenuti. Zároveň žalovaný potvrdil i druhý dílčí závěr prvostupňového orgánu, dle něhož byl postup podle § 117 stavebního zákona v rozporu s platným územním plánem města Špindlerův Mlýn.

[3] K odvolacím námitkám žalobce žalovaný uvedl, že stavební úřad nemohl postupovat podle § 117 odst. 4 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, neboť to by bylo možné pouze v situaci, kdy se autorizovanému inspektorovi nepodaří vypořádat námitky a odstranit rozpory mezi osobami, které by jinak byly účastníky řízení, a certifikát nevydá. Stavební úřad však neměl jinou možnost, než certifikát spolu s přílohami podle § 117 odst. 5 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, zaevidovat. Podle žalovaného tak bylo jedinou možností opomenutých účastníků podat řádně odůvodněnou žádost podle § 142 správního řádu. Žalovaný se neztotožnil ani s námitkou věci rozhodnuté, neboť výsledkem kontroly činnosti autorizovaného inspektora Ing. F. Ministerstvem pro místní rozvoj byl protokol, nikoli rozhodnutí.

[4] Žalobce podal proti výroku II. rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové. Namítal, že prvostupňové rozhodnutí bylo v rozporu s § 34 odst. 2 správního řádu doručeno pouze jemu, a nikoli jeho zástupci (což se podle něj pojilo i s pominutím vyjádření jeho zástupce ze dne 3. 7. 2019). Dále namítal, že správní orgány chybně vyhodnotily naplnění podmínek § 142 správního řádu (prokázání toho, že rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění práv žadatelů, a nemožnost vydat osvědčení nebo věc řešit v rámci jiného řízení). V posledním žalobním bodu pak žalobce upozornil na usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2016, sp. zn. II. ÚS 439/16, publ. pod č. U 2/80 SbNU 693, kde se Ústavní soud vymezil proti závěrům 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, publ. pod č. 2717/2012 Sb. NSS (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí zvláštního senátu a správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). Žalobce vyjádřil názor, že považuje-li Ústavní soud certifikát autorizovaného inspektora za rozhodnutí správního orgánu, nebylo možné ve věci vést řízení podle § 142 správního řádu.

[5] Krajský soud shora uvedeným rozsudkem podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), žalobu zamítl.

[6] Úvodem krajský soud upozornil, že smyslem soudního přezkumu není podrobně opakovat jednou již vyřčené a že přezkoumal napadený výrok rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (kvalita žaloby předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu).

pokračování

[7] Krajský soud přisvědčil žalobci, že prvostupňové rozhodnutí mělo být doručeno pouze jeho zástupci, ovšem toto pochybení podle krajského soudu nezpůsobilo nezákonnost rozhodnutí o věci samé. Bylo totiž zřejmé, že zástupce žalobce se s rozhodnutím seznámil, neboť proti němu podal včasné odvolání, kde s jeho závěry polemizoval. Krajský soud uzavřel, že tím žalobce neutrpěl žádnou procesní újmu a že v dalším řízení již správní orgány doručovaly správně. Důsledkem chybného doručení prvostupňového rozhodnutí zároveň nemohlo být tvrzené nevypořádání námitek obsažených ve vyjádření ze dne 3. 7. 2019. Pokud by námitky skutečně nebyly vypořádány, šlo by podle krajského soudu o samostatnou vadu správního řízení. K té ale podle krajského soudu nedošlo, neboť již odůvodnění prvostupňového rozhodnutí námitky žalobce implicitně vyvrátilo. Žalovaný se jimi navíc zabýval podrobněji a výslovně, vzhledem k jednotnosti správního řízení by tím byla případná vada prvostupňového rozhodnutí zhojena.

[8] Kontrolní činnost ústředního orgánu státní správy nemůže být podle krajského soudu považována za jiné řízení ve smyslu § 142 odst. 2 správního řádu. Předmět této činnosti byl zcela odlišný od předmětu nyní přezkoumávaného správního řízení, neboť jím byla toliko kontrola postupu autorizovaného inspektora. Ministerstvo pro místní rozvoj se při této kontrole nemohlo zabývat otázkou existence právního vztahu (deklarací toho, zda stavebníkovi právo vzniklo, či nikoli). Posouzení této otázky příslušelo výhradně stavebnímu úřadu. K otázce aktivní legitimace žadatelů k řízení o určení právního vztahu krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 53/2015-40. Podle něj se podmínka prokázání, že je rozhodnutí u určení právního vztahu nezbytné pro uplatnění práv, u osoby, která tvrdí, že byla opomenutým účastníkem zkráceného stavebního řízení dle § 117 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, považuje za splněnou. Krajský soud zdůraznil, že žádost podle § 142 odst. 1 správního řádu je v takové situaci jedinou možnou obranou. Za zcela nepřipadný považoval krajský soud odkaz žalobce na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, ze dne 10. 4. 2013, č. j. 52 A 67/2012-38, publ. pod č. 2939/2014 Sb. NSS, který se zabýval odlišnou problematikou.

[9] K argumentaci usnesením Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2016, sp. zn. II. ÚS 439/16, krajský soud poznamenal, že následná praxe správních soudů se jednoznačně přiklonila k názoru vyslovenému zvláštním senátem ve zmiňovaném usnesení ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012-9, tedy že certifikát autorizovaného inspektora nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a že řízení dle § 142 správního řádu je jediným možným prostředkem obrany proti důsledkům nezákonně vydaného a následně oznámeného certifikátu. To potvrdil i Ústavní soud v usnesení ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. IV. ÚS 2497/16, kterým odmítl ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2016, č. j. 1 As 66/2016-104, pro zjevnou neopodstatněnost.

[10] Závěrem krajský soud poznamenal, že nepřezkoumával, zda žadatelé měli být účastníky zkráceného stavebního řízení a zda s nimi bylo, či nebylo jako s účastníky jednáno. Proti materiálnímu posouzení věci totiž nesměřovala žádná žalobní námitka.

II.

Obsah kasační stížnosti a dalších podání

[11] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, a to z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[12] Stěžovatel předně uvádí, že nesprávné doručení prvostupňového rozhodnutí představovalo vážnou vadu správního řízení, neboť zkrátilo délku odvolací lhůty, v níž byl zástupce nucen na rozhodnutí reagovat. Nelze tedy konstatovat, že stěžovatel neutrpěl žádnou procesní újmu. Stěžovatel opakuje, že správní orgán I. stupně ignoroval vyjádření stěžovatele ze dne 3. 7. 2019 (které nebylo v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu v jeho rozhodnutí vůbec zmíněno). Zhojení této vady až v odvolacím řízení stěžovatel nepovažuje vzhledem k chybnému doručení prvostupňového rozhodnutí za dostatečné. Stěžovatel je toho názoru, že tím byl porušen princip dvojinstančnosti řízení.

[13] Krajský soud podle stěžovatele nesprávně vyhodnotil naplnění podmínky dle § 142 odst. 1 správního řádu. Žadatelé uváděli, že jim nedeklarování právního vztahu brání v podání podnětu „*na zahájení řízení o spáchání správního deliktu*“. K tomu stěžovatel namítá, že zahájit řízení o spáchání správního deliktu je stavební úřad povinen *ex officio*, není tedy nutné předem deklarovat právní vztah. Tuto otázku by navíc bylo možné v řízení o správním deliktu posoudit jako otázku předběžnou. Stěžovatel je toho názoru, že závěry judikatury nelze zaměňovat za zákonnou podmínku uloženou žadateli. Zdůrazňuje, že řízení podle § 142 správního řádu je ovládáno zásadou dispoziční, bylo tedy na žadatelích, aby prokázali nutnost jeho zahájení. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 53/2015-40, podle stěžovatele nezavazuje stavební úřad povinnosti posoudit nezbytnost vydání rozhodnutí pro žadatele. Správní orgány však v rozporu s výše uvedeným uplatňovaly zásadu vyšetřovací.

[14] Stěžovatel zároveň rozporuje i naplnění podmínky § 142 odst. 2 správního řádu, tedy nemožnosti rozhodnout o věci v rámci jiného řízení. Odkazuje přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2017, č. j. 4 As 233/2016-39, publ. pod č. 3562/2017 Sb. NSS, dle něhož je za řízení, které má přednost před řízením o určení právního vztahu, nutné považovat jen takové řízení, které z hlediska platného práva garantuje možnost reálně dosáhnout věcného projednání dané otázky. Právě takovým řízením byla podle stěžovatele kontrola ze strany Ministerstva pro místní rozvoj, kde byla řešena otázka postupu autorizovaného inspektora, zároveň lze věc posoudit jako předběžnou otázku v jiných řízeních. Z toho stěžovatel dovozuje, že jde o věc rozhodnutou. Podle stěžovatele byla předmětem kontroly autorizovaného inspektora i otázka opomenutí účastníků řízení, nešlo tedy o „*zcela odlišný*“ předmět řízení, jak uvádí krajský soud. Stěžovatel připomíná, že rozhodnutím podle § 142 správního řádu se nezakládají žádná nová práva ani povinnosti a že toto řízení není podmínkou pro zahájení navazujícího řízení, např. řízení o odstranění stavby. Protokol o výsledku kontroly autorizovaného inspektora mohli žadatelé použít při uplatňování práv v jiných řízeních, kde bude meritorně rozhodováno o stavbě jako takové.

[15] Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[16] Žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

[17] Osoba zúčastněná na řízení 3) se vyjádřila k průběhu celé kauzy, její tvrzení však převážně nemají přímý vztah k argumentaci stěžovatele v kasační stížnosti. Stěžovatel je podle ní pouze nabyvatelem jedné z bytových jednotek v daném domě, který o kauze jako takové není dostatečně informován. Podle osoby zúčastněné na řízení 3) nemá smysl přezkoumávat procesní přehmaty a neřešit očividné věcné chyby při povolování této stavby.

pokračování

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval otázkou (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, k níž by bylo nutné přihlížet i bez námítky z úřední povinnosti. K problematice nepřezkoumatelnosti soudních a správních rozhodnutí se ve své judikatuře tento soud již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Není však projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[20] Přestože stěžovatel označil jako jeden z kasačních důvodů § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neuvádí, v čem spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud proto pouze obecně konstatuje, že napadený rozsudek je konzistentní, vypořádává všechny žalobní body a dostatečně odůvodňuje závěry, ke kterým krajský soud dospěl.

[21] Podle § 84 odst. 2 správního řádu „[n]eoznámení rozhodnutí se nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Na takového účastníka se hledí, jako by mu správní orgán doručil rozhodnutí s chybějícím poučením podle § 83 odst. 2.“.

[22] Podle § 83 odst. 2 správního řádu „[v] případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 68 odst. 5 lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí“.

[23] Stěžovatel uvádí, že vinou nesprávného doručení prvostupňového rozhodnutí měl jeho zástupce kratší lhůtu na formulaci odvolacích námitek. Tak tomu však nebylo. Jak vyplývá z citovaných ustanovení správního řádu, v důsledku chybného doručení došlo naopak k prodloužení odvolací lhůty na 90 dnů od okamžiku, kdy se zástupce stěžovatele s prvostupňovým rozhodnutím měl možnost seznámit. K tomu došlo nejpozději dne 14. 4. 2020 (kdy bylo podáno odvolání), odvolací lhůta tedy uplynula nejpozději dne 13. 7. 2020. Jelikož žalovaný o odvoláních rozhodl až dne 25. 9. 2020, stěžovatel nebyl zkrácen na své možnosti podat odvolání či jeho doplnění po celou dobu běhu odvolací lhůty, prodloužené ve smyslu § 84 odst. 2 ve spojení s § 83 odst. 2 správního řádu.

[24] Nejvyšší správní soud dále poznamenává, že stěžovateli nic nebránilo podat blanketní odvolání a doplnit je až ve lhůtě stanovené správním orgánem (kterou by bylo možné

prodloužit, srov. § 39 správního řádu). Odvolání stěžovatele podané jeho zástupcem dne 14. 4. 2020 však bylo odůvodněno a nijak z něj nevyplynulo, že by měl zástupce stěžovatele krátký čas k jeho přípravě. Podle § 36 odst. 1 správního řádu navíc mohou účastníci navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. Zástupce stěžovatele tedy mohl podat doplňující argumentaci i po uplynutí lhůty, kterou mylně považoval za lhůtu odvolací. Tohoto svého práva stěžovatel dokonce využil a prostřednictvím svého zástupce podáním ze dne 11. 6. 2020 svou argumentaci doplnil. Z výše uvedeného je zřejmé, že stěžovatel i jeho zástupce měli dostatek možností, jak rozvést svou odvolací argumentaci, chybné doručení prvostupňového rozhodnutí tedy nemohlo mít vliv na soulad rozhodnutí žalovaného se zákonem.

[25] Takový vliv nemělo ani to, že se správní orgán I. stupně výslovně nezabýval jednotlivými námitkami formulovanými v podání ze dne 3. 7. 2019.

[26] Podle § 68 odst. 3 věty první správního řádu „[v] odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí“.

[27] Citované ustanovení nelze vykládat v tom smyslu, že by rozhodnutí muselo nutně adresně vypořádat každou jednotlivou námitku účastníka řízení nebo že by muselo vyjmenovávat veškerá podání, která účastníci řízení učinili. Jak upozornil již krajský soud, absence přímé reakce na každý jednotlivý argument účastníka řízení nepředstavuje nezákonnost ani nepřezkoumatelnost, pokud soud či správní orgán prezentuje odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014-108, či ze dne 4. 3. 2015, č. j. 8 Afs 71/2012-161). Implicitní vypořádání námitek akceptuje rovněž Ústavní soud (viz např. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, publ. pod č. N 26/52 SbNU 247). Jestliže tedy správní orgán I. stupně své závěry obecně odůvodnil a toto odůvodnění (byť implicitně) vyvrátilo námitky stěžovatele, nebylo nutné se jimi zabývat podruhé a jednotlivě je vypořádávat explicitně.

[28] K tvrzenému porušení zásady dvojinstančnosti Nejvyšší správní soud uvádí, že tato zásada není zásadou absolutní, která by musela nutně převážet nad všemi ostatními zájmy (zejména na rychlosti řízení v situaci, kdy jde již o několikáté odvolací řízení v téže věci, jako tomu bylo i v projednávaném případě). Tento soud již v minulosti zdůraznil, že zrušení rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu I. stupně by mělo být až krajní možností, jak případné vady rozhodnutí správního orgánu I. stupně řešit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, publ. pod č. 3837/2019 Sb. NSS). I kdyby tedy odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nebylo dostatečné, tato vada by byla odstranitelná v rámci odvolacího řízení. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje se závěry krajského soudu o tom, že tvrzené vady prvostupňového řízení a rozhodnutí nemohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného.

[29] Stěžovatel dále tvrdí, že žadatelé neprokázali svou aktivní legitimaci k podání žádosti o vydání rozhodnutí, zda právo provést změnu stavby před dokončením vzniklo, či nikoli.

pokračování

[30] Podle § 142 odst. 1 správního řádu *„[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“*.

[31] Tato podmínka podle stěžovatele nebyla naplněna, neboť žadatelé požadovali vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu pouze za účelem zahájení řízení o správním deliktu. Nejvyšší správní soud ve spisu ověřil, že v žádostech samotných – ze dne 11. 4. 2014 (manželé H.) a ze dne 16. 4. 2014 (manželé H.) – žadatelé popsali jejich opomenutí v rámci postupu podle § 117 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, a vliv, který na ně zvětšení rozsahu stavby má (zhoršení kvality života, snížení hodnoty nemovitostí, poškozování jejich majetku a příjezdových cest stavební činností). Manželé H. zmínili i skutečnost, že platný územní plán postup podle § 117 stavebního zákona zakazoval. I takto formulované žádosti by ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu obstály jako dostatečné (jak bude vysvětleno dále). Podáními ze dne 27. 6. 2014 však byly obě žádosti dále doplněny v tom smyslu, že rozhodnutí podle § 142 správního řádu je nezbytné (vedle podání podnětu pro zahájení řízení o správním deliktu) pro zahájení řízení o odstranění stavby. Oba páry žadatelů tedy označily nejen řízení o spáchání správního deliktu (které nejenže je zahajováno pouze z moci úřední, ale navíc třetím osobám subjektivní právo na zahájení takového řízení se stavebníkem skutečně nesvědčí), ale především řízení o odstranění stavby, na němž mohli mít nepochybně právní zájem (podle § 129 odst. 10 stavebního zákona by byli účastníky řízení o odstranění stavby). Žadatelé tedy splnili i stěžovatelem požadovaný „přísnější“ standard pro prokázání zájmu na vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu. Jak však správně vyhodnotili již žalovaný i krajský soud, nebyli k tomu povinni.

[32] Možnost aplikace § 142 správního řádu ze strany osob opomenutých autorizovaným inspektorem byla poprvé podrobně popsána ve zmiňovaném usnesení zvláštního senátu ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012-9. Zvláštní senát tehdy posuzoval, zda se lze proti certifikátu autorizovaného inspektora bránit odvoláním, nebo je namíste přímo podání správní žaloby. Dospěl však k závěru, že žádná z těchto možností není správná, což podrobně odůvodnil v bodech 38 až 69 svého usnesení. V bodech 70 až 81 pak zvláštní senát vysvětlil, že možností obrany opomenutých účastníků řízení, kterou do té doby nikdo nezohlednil, je právě § 142 správního řádu. Tyto úvahy nepředstavují pouhé *obiter dictum*, jak by se mohlo na první pohled zdát, ale zásadní argument pro závěry, k nimž zvláštní senát dospěl. Situace, kdy by proti certifikátu autorizovaného inspektora neexistovala pro opomenuté účastníky žádná možnost obrany, by totiž byla absurdním důsledkem, který by nebylo možné připustit. Závěr zvláštního senátu tedy velkou vahou stojí právě na tom, že pro osoby opomenuté autorizovaným inspektorem existuje možnost obrany v podobě žádosti dle § 142 správního řádu.

[33] Otázku naplnění podmínky § 142 odst. 1 správního řádu v případě osob opomenutých autorizovaným inspektorem se tento soud poprvé zabýval v rozsudku ze dne 6. 12. 2012, č. j. 9 As 147/2012-66, kde uvedl, že *„zvláštní senát v postupu podle § 142 [správního řádu] 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“*. S tímto právním závěrem se pak Nejvyšší správní soud ztotožnil i v rozsudku ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 53/2015-40, na který odkázal krajský soud, ale i v dalších rozsudcích (např. ze dne 11. 5. 2016, č. j. 1 As 66/2016-104, či ze

dne 23. 3. 2017, č. j. 4 As 233/2016-39). V rozsudku ze dne 8. 6. 2016, č. j. 2 As 52/2016-84 (na který odkazoval žalovaný), zdejší soud své předchozí závěry rozvedl podrobněji: „*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 jejích 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.*“

[34] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu tedy jednoznačně vyplývá, že stavební úřad v rámci řízení podle § 142 správního řádu zahájeného na žádost osoby, která tvrdí, že byla opomenutým účastníkem postupu podle § 117 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, nezkoumá, jaké další řízení by mohla tato osoba dále zahájit či dát k jeho zahájení podnět, ale považuje podmínku § 142 odst. 1 správního řádu již z povahy věci za splněnou. Názoru stěžovatele, že závěry rozsudku zdejšího soudu ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 53/2015-40, nezbavují stavební úřad povinnosti posoudit důvody žadatele a nezbytnost rozhodnutí pro uplatnění jeho práv, tedy nelze přisvědčit. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že správní orgán I. stupně neporušil dispoziční zásadu ovládající řízení podle § 142 správního řádu, neboť řízení bylo zahájeno na žádost, a právě v rozsahu podaných žádostí správní orgány rozhodovaly. Ani námitku nesplnění podmínky dle § 142 odst. 1 správního řádu tedy Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

[35] Stěžovatel je dále toho názoru, že pochybení při vydávání certifikátu autorizovaným inspektorem již posoudilo Ministerstvo pro místní rozvoj v rámci kontroly. Z toho podle stěžovatele jednak plyne, že jde o věc rozhodnutou, ale zároveň i to, že případná další řízení o osudu stavby mohou vycházet ze závěrů ministerstva (pročež není třeba vydávat rozhodnutí podle § 142 správního řádu).

[36] Nejvyšší správní soud se v první řadě ztotožňuje s názorem žalovaného i krajského soudu, že postup provedený Ministerstvem pro místní rozvoj v souvislosti s činností autorizovaného inspektora při vydávání certifikátu nebyl řízením, ale kontrolou ve smyslu § 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“). Jeho výstupem tak nebylo rozhodnutí, ale pouze protokol o kontrole (§ 12 kontrolního řádu). Již z toho je zřejmé, že nemohla nastat překážka věci rozhodnuté. Rovněž věcně nebyl předmět kontroly totožný s předmětem řízení dle § 142 správního řádu. Předmětem kontroly totiž byl postup autorizovaného inspektora při stvrzování souladu projektové dokumentace s § 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona a vydávání certifikátu dle § 117 odst. 3 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012. Samotné vydání certifikátu však nemělo právní účinky vzniku oprávnění stavby, ty mohly nastat až oznámením stavby, k němuž byl připojen mj. certifikát autorizovaného inspektora, podle § 117 odst. 1 a 2 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, stavebnímu úřadu (srov. bod 54 usnesení zvláštního senátu ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012-9). Právě posouzení toho, jestli tyto účinky nastaly, či nikoli, pak bylo předmětem řízení dle § 142 správního řádu.

[37] Námitka věci rozhodnuté tedy není důvodná, zbývá však posoudit, zda byly naplněny podmínky § 142 odst. 2 správního řádu.

pokračování

[38] Podle § 142 odst. 2 správního řádu platí, že „[p]odle 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“.

[39] Otázkou, zda v případě opomenutí účastníků autorizovaným inspektorem existuje jiné řízení, kde by tato otázka mohla být posouzena, se tento soud podrobně zabýval v rozsudku ze dne 23. 3. 2017, č. j. 4 As 233/2016-39, na který odkázal i sám stěžovatel. Nejvyšší správní soud zde uvedl:

„Samotné usnesení zvláštního senátu bylo zjevně reakcí na déletrvající judikатурní vývoj, v rámci něhož se nedařilo žádné funkční řešení pro ochranu opomenutých účastníků „zkráceného stavebního řízení“ nalézt, resp. tato řešení nabourávala stávající koncepci správního řízení a soudního řízení správního. Jinými slovy: žádné alternativy nebyly nalezeny. Navazující judikatura Nejvyššího správního soudu tak bez dalšího předpokládá, že vydání rozhodnutí o určení právního vztahu je pro osoby, které se ve vztahu k certifikátu autorizovaného inspektora považují za opomenuté účastníky, nezbytné (přímo ve vztahu ke stěžovateli tak bylo konstatováno i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 6 As 62/2016-57), aniž by zmiňovala potřebu splnění podmínky dané § 142 odst. 2 správního řádu.“

K tomu je pak třeba doplnit, že reálnou alternativu nepředstavovalo ani řízení o odstranění sporné změny stavby, ani v jeho rámci vedené řízení o její dodatečné povolení. V tomto směru Nejvyšší správní soud uvádí, že řízení, jež má ve smyslu § 142 odst. 2 správního řádu přednost před řízením o určení právního vztahu, musí splňovat určité parametry. Žalovaný i krajský soud se spokojili ve svých závěrech s tím, že stěžovatel v těchto souběžně probíhajících řízeních fakticky svá práva uplatňoval. Samotná fakticita však postačovat nemůže – za řízení, jež má před řízením o určení právního vztahu přednost, nelze považovat jakékoliv řízení (např. řízení o správním deliktu či řízení o dílčí části komplexní stavby, jež nebylo podle § 117 stavebního zákona certifikátem nahrazeno), v němž tvrzený opomenutý účastník vznese námitky, jež by jinak ve stavebním řízení uplatnil. Relevantní řízení tvořící překážku postupu podle § 142 správního řádu musí být řízením, které tvrzenému opomenutému účastníku z hlediska platného práva garantuje možnost reálně dosáhnout věcného projednání jeho námitek (byť to neznamená, že takovým námitkám musí být vyhověno), a to nikoliv jen typově, ale právě v daném konkrétním případě.

Řízení o dodatečném povolení stavby vedené v rámci řízení o odstranění nepovolené stavby (§ 129 stavebního zákona) typově představuje řízení, v němž opomenutý účastník řízení může své námitky odpovídajícím způsobem uplatnit. K tomu, aby však takové řízení mohlo proběhnout, je nezbytné právě to, aby se jednalo o nepovolenou stavbu – jak přitom zvláštní senát v usnesení ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012-9, nastínil, právě rozhodnutí podle § 142 správního řádu deklarující, že certifikát autorizovaného inspektora právo stavět nezaložil (zde konkrétně veřejné subjektivní právo osoby zúčastněné na řízení provést spornou změnu stavby), je nezbytným předpokladem pro vlastní zahájení řízení o odstranění stavby.“

[40] Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že řízení o odstranění stavby či jejím dodatečném povolení sama o sobě nepředstavují řízení, v němž by autorizovaným inspektorem opomenutý účastník mohl úspěšně uplatňovat svá práva, aniž by předtím bylo autoritativně rozhodnuto, že právo stavět v konkrétním případě nevzniklo. Jak bylo zároveň vysvětleno již výše, výsledkem kontroly činnosti autorizovaného inspektora nebylo

autoritativní rozhodnutí o tom, zda vzniklo právo provést změnu stavby před dokončením, ale protokol, dle něhož byla shledána pochybení autorizovaného inspektora. K posouzení, zda tato pochybení byla natolik závažná, že jsou vyloučeny účinky podle § 117 odst. 1 stavebního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2012, je však podle § 142 správního řádu ve spojení s § 117 stavebního zákona, v relevantním znění, věcně příslušný stavební úřad (srov. bod 75 usnesení zvláštního senátu ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012-9), nikoli Ministerstvo pro místní rozvoj. Protokol o kontrole (či sdělení nebo vyrozumění o jejím výsledku) tedy může být podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu dle § 142 správního řádu, ale sám o sobě není dostatečným důvodem pro zahájení řízení o odstranění stavby.

[41] Jelikož nebylo prokázáno ani to, že by v projednávané věci bylo vedeno (příp. mohlo být vedeno) nějaké další řízení, které by parametry požadované rozsudkem ze dne 23. 3. 2017, č. j. 4 As 233/2016-39, splňovalo, lze konstatovat, že podmínka § 142 odst. 2 správního řádu byla taktéž naplněna. Ani poslední kasační námitka tudíž není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[42] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[43] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Žalovanému však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť jim soud neuložil žádnou povinnost, s jejímž splněním by jim jakékoli náklady vznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 28. března 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu