

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **Spolek Nízký Jeseník**, IČO 227 26 543, se sídlem Těšíkov 9, 785 01 Šternberk, zastoupen Mgr. Dominikou Kovaříkovou, advokátkou se sídlem Horní náměstí 7, 779 00 Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje,** se sídlem Jeremenkova 40a, 779 11 Olomouc, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 5. 2014, č. j. KUOK 49880/2014, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: ADI VTE s.r.o., IČO 241 35 577, se sídlem Podbabská 1112/13, 160 00 Praha 6, zastoupená JUDr. Vítem Vohánkou, advokátem se sídlem Na Zámecké 457/5, 140 00 Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného a o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 9. 2. 2016, č. j. 65 A 24/2014 – 31,

takto:

I. Kasační stížnosti **se zamítají.**

II. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení **jsou povinni** nahradit žalobci náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 3.400 Kč, a to každý jednou polovinou v částce **1.700 Kč**, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Dominiky Kovaříkové, advokátky.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se žalobou podanou Krajskému soudu v Ostravě (dále „krajský soud“) domáhal zrušení shora označeného rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí stavebního úřadu Moravský Beroun (dále jen „stavební úřad“) ze dne 19. 3. 2014, č. j. OVVŽP/SÚ-4605/2013-9-D. Tímto rozhodnutím stavební úřad zamítl žádost žalobce ze dne 10. 6. 2013 na vydání rozhodnutí podle ustanovení § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), jíž se domáhal určení, zda stavebníkovi, osobě na řízení zúčastněné společnosti ADI VTE s. r. o. (dále též „stavebník“), vzniklo právo na změnu stavby před jejím dokončením, 2 ks větrných elektráren v k. ú. Stará Libavá (blíže specifikované dočasné stavby v tomto rozhodnutí), na základě certifikátu č. j. 102/2012/ZBV/Fu/Ce autorizovaného inspektora Ing. L. F. ze dne 11. 8. 2012. Certifikát byl zaevidován stavebním úřadem dne 21. 8. 2012.

[2] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem („napadený rozsudek“) žalobě vyhověl a v záhlaví označené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle krajského soudu nemůže obstát v dané věci závěr žalovaného, že žalobce neprokázal nezbytnost vydání deklaratorního rozhodnutí pro uplatnění svých práv a nebyl tak aktivně legitimován k podání žádosti o určení právního vztahu. Není totiž sporné, že žalobce je občanským sdružením, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, má právní subjektivitu a požádal u příslušného orgánu státní správy, aby byl informován o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Stran sporné otázky, zda je žalobce aktivně legitimován domáhat se určení podle ustanovení § 142 správního řádu, zda stavebníkovi na základě autorizovaného certifikátu vzniklo právo změny stavby před dokončením, krajský soud vyšel z rozhodnutí 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 (dále „rozhodnutí zvláštního senátu“) a judikatury Nejvyššího správního soudu ohledně úpravy účastenství ve stavebním zákonu ve znění účinném do 31. 12. 2012 (tj. z rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 1 As 176/2012 - 130).

[3] Za rozhodné označil, že žalobce by byl oprávněn účastnit se stavebního řízení vedeného podle § 109 a násl. stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2012, byl by účastníkem řádného stavebního řízení a měl by mít právo se ve zkráceném stavebním řízení k předmětnému záměru vyjádřit, což je zákonným předpokladem vydání certifikátu dle ustanovení § 117 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012. Poslední podmínkou pro přiznání účastenství je potenciální dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny předmětným záměrem. Podle krajského soudu účastenství občanského sdružení ve správním řízení nemůže předem znemožňovat skutečnost, že míra dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny nedosahuje určité intenzity (viz rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2010, č. j. 11 Ca 200/2009 - 42), ale pro založení účastenství občanského sdružení postačuje pouhá možnost dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny (viz např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, 1 As 80/2008-68, ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011 – 5, nebo ze 23. 8. 2012, č. j. 9 As 63/2012 - 23). V posuzovaném případě u stavby umisťované do volné krajiny takovým zájmem může být

nepochybně krajinný ráz, ale i jiné, zákonem o ochraně přírody a krajiny, chráněné zájmy (viz ustanovení § 2 zákona o ochraně přírody a krajiny).

[4] Podle názoru krajského soudu žalobce byl oprávněn domáhat se určení, zda předmětný právní vztah vznikl či nikoli, neboť splňoval podmínku stanovenou v odstavci 1 ustanovení § 142 správního řádu, a nebyl zde žádný případ nesplnění podmínek § 142 odst. 2 správního řádu (viz bod 75 usnesení konfliktního senátu sp. zn. Konf 25/2012). Žalobce podle krajského soudu prokázal, že určení toho, zda právní vztah vznikl či nikoli je nezbytné pro uplatnění jeho práv. Za nepřípustný označil názor žalovaného, že by měla být dle ustanovení § 142 správního řádu chráněna toliko práva hmotná a že procesní práva jsou z ochrany vyloučena. Ustanovení § 142 správního řádu sice primárně cílí na ochranu práv hmotných, avšak v případě, kdy je dle závěru konfliktního senátu, vyjádřeného ve shora popsaném usnesení (viz bod 72), dána možnost domáhat se ochrany práv toliko postupem dle § 142 správního řádu, není možné žalobci tuto ochranu odepřít s argumentací o absenci hmotných práv. Postavení žalobce v zásadě odpovídá situaci opomenutého účastníka řádného stavebního řízení, když jeho situace se liší pouze v tom, že certifikát autorizovaného inspektora nelze napadnout řádnými opravnými prostředky. Při uplatňování svých procesních práv má rovné postavení jako ostatní účastníci řízení a nelze připustit, aby jim tato práva byla takovýmto způsobem odepřena. Pro účastenství občanského sdružení ve stavebním řízení postačuje potencialita dotčení zájmů jím hájených, reálnost dotčení těchto zájmů je až předmětem věcného vypořádání případných námitek takového účastníka. Není přípustné, aby výhody plynoucí pro stavebníka ze zkráceného stavebního řízení upraveného ustanovením § 117 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 vedly ke zkrácení procesních práv osob, které by jinak byly účastníky řádného stavebního řízení.

II. Obsah kasačních stížností a vyjádření žalobce

[5] Proti napadenému rozsudku podal kasační stížnost žalovaný /stěžovatel a)/ i stavebník, tj. osoba zúčastněná na řízení /stěžovatel b)/.

[6] **Stěžovatel a)** v kasační stížnosti tvrdí, že žádost žalobce nezamítl pouze z důvodu, že by podmínkou § 142 odst. 1 správního řádu *(prokázání, že je to nezbytné k uplatnění jeho práv)* byla chráněna pouze práva hmotná. Vycházel z obsahu usnesení zvláštního senátu a z metodického doporučení Ministerstva pro místní rozvoj. Základní podmínkou pro vydání deklaratorního rozhodnutí je, že se podaří žadateli prokázat, že jeho vydání je nezbytné pro uplatnění jeho práv, např. v jiném správním řízení, či před soudem. Důkazní břemeno je na žadateli, musí tedy tvrdit konkrétní uplatňovaná práva, jak z hlediska jejich formy tak obsahu, tak uvedením orgánu, u kterého je uplatňuje či hodlá uplatnit.

[7] Stavební úřad po posouzení věci dospěl k závěru, že žalobce neunesl důkazní břemeno, žalovaný se s tím ztotožnil; oba při posouzení vycházeli i z toho, že těmito právy mohou být i práva procesní.

[8] Má za to, že postup podle § 142 správního řádu nemá sloužit jako opravný prostředek proti certifikátu autorizovaného inspektora. Pokud podá žádost osoba, jako možný opomenutý účastník územního či stavebního řízení (pokud by bylo vedeno), nemělo by být automaticky rozhodováno o tom, zda právní vztah vznikl či nikoliv, aniž

by předtím správní orgány posoudily splnění podmínky, že vydání rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění práv žadatele. Uvedenou podmínkou je eliminována možná „ inflace“ deklaratorních rozhodnutí, to, aby byla vydávána jaksi preventivně, aniž by byla pro žadatele potřebná. Pouhá skutečnost, že by žadatel mohl být opomenutým účastníkem, nemůže splnit požadovanou podmínku, když řízení, v němž by mohl uplatňovat svá práva (v posuzovaném případě řízení o změně stavby před dokončením) vedeno nebylo a vedeno po právu být nemůže, neboť stavba je již zcela provedena a uvedena do užívání. Navrhl proto, aby kasační soud rozsudek krajského soudu zrušil.

[9] **Stěžovatel b)** v kasační stížnosti namítá nesprávné posouzení právní otázky a nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“)].

[10] Tvrdí, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku aktivní legitimace žalobce k podání žádosti o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu, a to splnění podmínky odst. 1 tohoto ustanovení. Nerozporuje způsob obrany proti oznámení stavby stavebnímu úřadu ve zkráceném řízení naznačený v usnesení zvláštního senátu, z něhož krajský soud vycházel, ztotožňuje se však se stanoviskem žalovaného, že primární podmínkou dle § 142 správního řádu je, že žadatel prokáže nezbytnost vydání rozhodnutí pro uplatnění svých práv. Nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že je rozhodnou otázkou, zda by byl žalobce účastníkem řádného stavebního řízení, pokud by bylo vedeno namísto zkráceného řízení dle § 117 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012. Tato otázka je podle stěžovatele rozhodná až stran hodnocení zákonnosti certifikátu autorizovaného inspektora.

[11] Již stavební úřad uvedl, že se zvláštní senát ve svém usnesení nijak nevyjádřil k otázce aktivní legitimace ve smyslu § 142 správního řádu, a proto vycházel z metodického stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj z října 2013, z něhož jasně vyplývá, že na toto řízení se vztahuje podle § 142 odst. 3 ustanovení § 141 odst. 4 správního řádu obdobně. Žadatel, jako ve sporném řízení, musí tvrdit a prokázat konkrétní práva, pro jejichž uplatnění je vydání rozhodnutí nezbytné. Žalobce tomuto důkaznímu břemenu nedostál, jeho tvrzení v žádosti, tj. možnost uplatnit *„právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí“* ke změně stavby, které by mu údajně příslušelo, jsou nedostatečná. Nadto v původním návrhu ze dne 7. 6. 2013, ani v doplnění 5. 10.2013 ani „práva opomenutého účastníka“ nezmínil (to učinil až v odvolání, resp. v žalobě). Pouhá skutečnost, že žalobce by čistě teoreticky mohl být účastníkem řízení o změně stavby před dokončením, nedostačuje a nezakládá automaticky aktivní legitimaci žalobce k podání žádosti o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu.

[12] Podle stěžovatele b) žalobce svým návrhem podle § 142 správního řádu nesměřuje k uplatnění svých práv, ale de facto k přezkumu certifikátu (a předchozích rozhodnutí ve věci). Žalobci svědčí procesní práva za účelem prosazování zájmů ochrany životního prostředí a ochrany přírody a krajiny pouze tam, kde mu to zákon umožňuje. Řízení dle § 142 správního řádu nelze využívat jako nástroj ke zpochybnění celého schvalovacího procesu stavby. K tomu odkazuje na bod [73] usnesení zvláštního senátu, podle něhož *„nejde v tomto případě o opravný prostředek, ale o zvláštní řízení, které však nemůže napravovat vady či nezákonnosti v předcházejících řízeních“*. Má za to, že i kdyby v postupu

stavebníka či autorizovaného inspektora byly shledány vady, ty samy o sobě nemohou vést k vydání rozhodnutí, že právo stavby nevzniklo.

[13] Krajský soud zcela nepochopitelně dospěl k závěru, že žalobce uvedenými tvrzeními prokázal nezbytnost určení, zda právní vztah vznikl, pro uplatnění svých práv. Rovněž nepřesný a zcela vytržený z kontextu, je závěr soudu, že je lichý názor žalovaného, že by měla být podle § 142 správního řádu chráněna toliko práva hmotná a práva procesní jsou vyloučena z ochrany. Žalovaný naopak uvedl, že uvedené ustanovení nestanoví, pro uplatnění jakých práv má být vydání deklaratorního rozhodnutí nezbytné, primární ochranu hmotných práv dovozuje z toho, že deklarace, že právo stavby nevzniklo, je zásahem do práv stavebníka nabytých v dobré víře a takový zásah může ospravedlnit pouze ochrana práva hmotného. Oba správní orgány proto postupovaly v souladu se zásadou, že mají šetřit práva nabytá v dobré víře a zasahovat do nich jen za podmínek stanovených v zákoně a v nezbytném rozsahu. S touto námitkou se však krajský soud nevypořádal.

[14] Podle stěžovatele b) zvláštní senát ve svém usnesení sice nastínil možnost obrany dotčených osob proti certifikátu autorizovaného inspektora cestou návrhu na určení dle § 142 správního řádu, to ale neznamená, že takové osoby nemusí prokázat pro uplatnění jakých konkrétních práv je vydání deklaratorního rozhodnutí nezbytné. Cílem žalobce je v daném případě zpochybnění pokojného stavu, aniž by prokazoval, za jakým konkrétním účelem takové rozhodnutí potřebuje.

[15] Krajský soud (ač stěžovatel tuto otázku nemá za rozhodnou pro posouzení aktivní legitimace v řízení dle § 142 správního řádu) posoudil nesprávně i otázku, zda by byl žalobce účastníkem řádného stavebního řízení, pokud by bylo vedeno namísto řízení zkráceného.

[16] V napadeném rozsudku dovodil, že zákonná úprava neumožňuje stavebnímu úřadu posuzovat otázku účastenství občanského sdružení, jehož hlavním cílem je ochrana přírody a krajiny, podle míry či intenzity možného zásahu do těchto zájmů umístěním či povolením stavby. Tím však nereflektoval skutečnost, že v řízení dle § 142 správního řádu stavební úřad neposuzoval otázku vzniku práva stavby jako takové (ta již byla umístěna a povolena v r. 2005, tj. v době, kdy žalobce ještě ani neexistoval), ale pouze certifikátem aprobovanou změnu této stavby ve smyslu § 118 stavebního zákona spočívající ve změně typu větrné elektrárny (z ENERGON E-82 na typ Siemens SWT-2,3-101).

[17] Stěžovatel b) je přesvědčen, že závěry krajského soudu pro umístění a povolování staveb nelze přenést bez dalšího na řízení o změně stavby před dokončením. Podle § 118 stavebního zákona ve znění platném v době vydání certifikátu se žádost o změnu stavby před dokončením měla projednat s účastníky řízení a dotčenými orgány v rozsahu, v jakém se dotýká práv účastníků stavebního, popř. územního řízení a zájmů chráněných zvláštními předpisy. To znamená jen v rozsahu navrhovaných změn. S ohledem na nové výškové parametry (tubus 80m, průměr rotoru 101m, celková výška nad úrovní terénu 130,5m) byla změna stavby projednána s příslušnými dotčenými orgány a vydána kladná stanoviska. Změna však nebyla takového rozsahu, aby se mohla dotknout zájmů ochrany přírody a krajiny, aby založila „účast“ žalobce či povinnost vyžádat stanovisko orgánu ochrany přírody. Stavební úřad (resp. autorizovaný inspektor) je oprávněn posoudit, zda

změna stavby ještě spadá do podmínek, za nichž bylo původní závazné stanovisko vydáno (rozsudek NSS č. j. 7 As 17/2010 - 106), zda jde o podstatnou změnu. Stavební úřad ve svém rozhodnutí ze dne 19. 3. 2014 správně uvedl, že orgán ochrany přírody nebyl oprávněn vydat navazující stanovisko ke změně stavby, protože byl dle § 4 odst. 4 stavebního zákona vázán svým předchozím stanoviskem.

[18] K tomu stěžovatel odkazuje na analogický případ, stanovisko MěÚ Bruntál ze dne 16. 12. 2013 vydané v řízení o dodatečném povolení změny stavby 4ks větrných elektráren v k. ú. Rejchartice, a podklad k němu, stanovisko orgánu ochrany přírody ze dne 11. 12. 2013 podle § 12 odst. 2 o ochraně přírody a krajiny, dle nichž změna parametrů nepředstavuje nové skutečnosti, resp. nejde o podstatné změny oproti povolenému záměru, které by vyžadovaly nové stanovisko. Šlo tak proto pouze o nevýznamnou změnu technologie, která se nedotýkala zájmu ochrany přírody a krajiny.

[19] Stěžovatel b) se proto ztotožňuje se závěry obou správních orgánů, které jsou v souladu s dosavadní rozhodovací praxí (např. s rozhodnutím Krajského úřadu Jihomoravského kraje č. j. JMK 13 738/2013). Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[20] Stěžovatel a) se v dalším podání ze dne 11. 4. 2016 ztotožnil s argumenty stěžovatele b) předně uvedenými.

[21] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele a) zdůraznil, že řízení dle § 142 správního řádu bylo v době, kdy byl certifikát vydán, jediným prostředkem, jímž bylo možno zrušit nezákonně vydaný certifikát, jak vyplývá z usnesení zvláštního senátu. Skutečnost, že stavba byla uvedena do užívání je pro posouzení, zda stavebníkovi vzniklo právo stavby irelevantní, nebrání přezkumu rozhodnutí. Podle § 129 odst. 1 písm. c) stavebního zákona má stavební úřad povinnost nařídit odstranění již existující stavby, bylo-li rozhodnutí, jimž byla povolena, pravomocně zrušeno, a nebyla-li povolena v opakovaném stavebním řízení.

[22] K námitkám stěžovatele b) uvádí, že nezastírá, že jeho záměrem je zrušení certifikátu, protože je přesvědčen o jeho nezákonnosti, a to nejen z důvodu procesního (nezajištění vyjádření osoby, která by jinak byla účastníkem povolovacího řízení), ale také z důvodu věcného. Žalobce nesouhlasí s námitkou, že jeho cílem je vydání deklaratorního rozhodnutí a zpochybnění pokojného stavu, aniž by prokazoval, za jakým účelem rozhodnutí potřebuje. Žalobce jako spolek všechny podmínky pro účastenství ve stavebním řízení dané zákonem o ochraně přírody a krajiny i stavebním zákonem splnil, má právo být účastníkem řízení a vznášet námitky a správní orgány se jimi musí věcně zabývat. Nejde tak jen o čistě procesní postavení, ale o oprávnění ovlivnit i věcnou správnost vydávaného rozhodnutí z hlediska ochrany přírody a krajiny.

[23] Souhlasí se stěžovatelem b), že předmětem certifikátu byla změna stavby před dokončením, resp. změna typu větrné elektrárny a ve vztahu k tomu bylo nutno posoudit jeho aktivní legitimaci. Tvrdí však, že i v takovém řízení by měl právo být účastníkem, protože i taková změna může znamenat zásah do zájmů ochrany přírody a krajiny. V tomto konkrétním případě dokonce dle vyjádření Městského úřadu Šternberk ze dne 17. 7. 2013 zásah znamenala. Stanoviska, na něž odkazuje stěžovatel b), se týkají

jiných větrných elektráren. V daném případě dle vyjádření ze dne 17. 7. 2013 orgán ochrany přírody shledal, že „ *se lze opodstatněně domnívat, že touto změnou stavby byl krajinný ráz okolní venkovské krajiny změněn výrazně proti povolenému stavu. Změna spočívá ve skutečnosti, že zvýšená délka listů rotoru významně zvětšila dynamickou část VE, která je především v dálkových pohledech mnohem výraznější*". Nejde tak o pouhou změnu technologie, ale i o změnu podoby (změna délky listů a tím i výšky na 130,5m). Navrhuje, aby soud kasační stížnosti zamítl.

[24] Nejvyšší správní soud vyjádření žalobce ke kasačním stížnostem zaslal stěžovatelům na vědomí, stejně tak všem účastníkům zaslal i jejich další vzájemná vyjádření ve věci.

III. Posouzení kasačních stížností Nejvyšším správním soudem

[25] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasačních stížností a konstatoval, že byly podány včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.) a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnosti jsou přípustné.

[26] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasačních stížností. Zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že kasační stížnosti nejsou důvodné.

[27] Obdobnou právní otázkou jaká je nastolena v obou kasačních stížnostech, tj. otázkou aktivní legitimace spolku (dříve občanského sdružení) založeného za účelem ochrany přírody a krajiny, k podání žádosti dle § 142 správního řádu, se Nejvyšší správní soud již v návaznosti na rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012 - 9 (z něhož v daném případě vycházel krajský soud i správní orgány) zabýval, a to v rozsudku ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 53/2015 - 40 (který se týká právě rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, č. j. JMK 13 738/2013, jehož se stěžovatel b) dovolává v kasační stížnosti). V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od závěrů vyslovených v tomto rozsudku odchýlit.

[28] Obdobně totiž i v nyní projednávané věci krajský soud vázán žalobními body byl povinen posoudit, „*zda obstojí jako zákonný právní závěr správních orgánů obou stupňů, že žádosti podle § 142 správního řádu nemůže být vyhověno, protože žalobce neprokázal nezbytnost vydání deklaratorního rozhodnutí, ani neuvedl, pro uplatnění jakých konkrétních práv je požaduje*". Závěr, že by byl žalobce účastníkem stavebního řízení (zde řízení o změně stavby před dokončením), považovaly správní orgány za příliš obecný a nárokované právo na vyjádření se k navrhované změně stavby a podání námitek k této změně stavby z hlediska specifikace práv, jichž se žadatel domáhal, za nedostačující. Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí na str. 4-5 uvedl, že „ *Navíc § 142 správního řádu jistě nelze vykládat tím způsobem, že vydání deklaratorního rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění práv, která uplatněna nebyla, ovšem v budoucnu ani být uplatněna nemohou, když právo provést stavbu již stavebníkovi vzniklo, a to ze zákona, oznámením certifikátu autorizovaného inspektora stavebnímu úřadu. Stejně tak pokud by se vedlo ‚klasické' stavební řízení, jehož výsledkem by bylo rozhodnutí o povolení stavby, které by následně nabylo právní moci, nebylo by možné se v rámci řízení dle § 142 správního řádu domáhat vydání rozhodnutí pro uplatnění práv (např. práva uplatnit v řízení námitky), která ve stavebním řízení uplatněna nebyla.*"

[29] Žalovaný tak shodně jako v předestřeném rozsudku druhého senátu tohoto soudu *„považoval za podstatné, aby správní nebo soudní řízení, pro jehož účel je rozhodnutí o existenci právního vztahu pro žalobce nezbytné, aktuálně probíhalo, případně mělo být v budoucnu bezodkladně vedeno. Přitom stavební řízení, v jehož průběhu by se žalobce mohl k jeho předmětu vyjadřovat a podávat námitky, o Stavbě vedeno nebylo a být nemůže, protože Stavba je dokončena.“*

[30] Předmětem posouzení krajským soudem byl v dané věci proto rovněž *„výhradně závěr o tom, že žalobce nesplnil vstupní podmínku pro věcné posouzení existence práva Stavby, jíž je nezbytnost vydání deklaratorního rozhodnutí pro uplatnění žalobcových práv“*. Žalovaný jako odvolací orgán totiž ve svém rozhodnutí (z části oproti stavebnímu úřadu, který kromě rozhodného důvodu nedostatku aktivní legitimace žadatele, se nad rámec s jednotlivými konkrétními tvrzeními žalobce, a nutno dodat, že vázán předchozím zrušujícím rozhodnutím žalovaného, vypořádal) výslovně uvedl, že *„Ostatními námitkami uvedenými v odvolání, kterými odvolatel napadá legalitu vydaného certifikátu a které uvádí jako důvod pro své přesvědčení, že právo provést stavbu stavebníkovi nevzniklo, se odvolací orgán nezabýval, neboť posouzení skutečnosti, zda byly nebo nebyly splněny zákonné požadavky pro realizaci stavby na základě certifikátu autorizovaného inspektora není předmětem daného řízení.“*

[31] Žalovaný tak, obdobně jako v případě řešeném druhým senátem, otázky jdoucí do merita, tedy zda žalobce byl osobou oprávněnou vznášet námitky proti změně stavby před dokončením dle § 117 odst. 1 a 4 stavebního zákona, zda byly vypořádány a zda v souvislosti s tvrzeným pochybením v tomto směru lze dospět k závěru o tom, že na základě certifikátů právo provést změnu stavby vůbec nevzniklo, neřešil. Krajský soud proto nemohl přezkoumat ani vyjádřit právní názor k tomu, co sám žalovaný ve svém rozhodnutí nezodpověděl, a o čem naopak prohlásil, že *„není předmětem daného řízení“*. Z týchž důvodů tak toto posouzení merita věci nenáleží ani Nejvyššímu správnímu soudu, a proto námitky stěžovatele b) uvedené v bodu [15] a násl. tohoto rozsudku ani nemohou být věcně vypořádány.

[32] K rozhodné námitce obou stěžovatelů, tj. otázce aktivní legitimace žalobce k podání žádosti o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu, tak lze v plném rozsahu odkázat na závěry shora označeného rozsudku tohoto soudu č. j. 2 As 53/2015 - 40, bod [17] a násl., v nichž mj. vycházeje z rozhodnutí zvláštního senátu a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2012, č. j. 9 As 147/2012 – 66, kasační soud uvedl: *“…tvrdí-li 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, zda vzniklo právo stavby, podmínka prokázání, že je takové rozhodnutí nezbytné pro uplatnění jeho práv, za splněnou. Žádost osoby tvrdící, že byla při přípravě certifikátu autorizovaného inspektora opomenuta, musí být meritorně posouzena. „Uvnitř“ řízení pak proběhne prověření naplnění kritérií pro účastenství ve stavebním řízení, resp. obsahově obdobnou participaci na přípravě certifikátu, s nimiž, jak stěžovatel podotkl, počítá i Aarhuská úmluva…. pro „vpuštění“ žalobce do řízení podle § 142 správního řádu není třeba žádného „navazujícího řízení“, ostatně taková podmínka neplyne ani z textu zákona.*

Ustanovení § 117 stavebního zákona, o zkráceném stavebním řízení, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (a rovněž k datu vydání certifikátů) stanovilo v prvém odstavci: „Uzavře-li stavebník s autorizovaným inspektorem smlouvu o provedení kontroly projektové dokumentace pro stavbu, kterou hodlá provést, může takovou stavbu pouze oznámit stavebnímu úřadu, jestliže byla opatřena souhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů a vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení (§ 109), a nejde o stavbu, která je zvláštním právním předpisem, územně plánovací dokumentací nebo rozhodnutím orgánu územního plánování přímo označena jako nezpůsobilá pro zkrácené stavební řízení.“ Odstavec 4 téhož ustanovení pak navazuje: [p]okud ve vyjádřeních podle odstavce 1 byly uplatněny námitky proti provádění stavby, autorizovaný inspektor je posoudí a projedná s osobami, které je uplatnily. (...) 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.

Stavební zákon tedy jednoznačně počítal s participací osob, jež by byly účastníky stavebního řízení, i na jeho zkrácené formě. Okruh osob oprávněných vyjádřit se k záměru a uplatnit námitky proti stavbě je tedy totožný s osobami, jež by se účastnily „klasického“ stavebního řízení. Citovaná norma obsahuje odkaz na § 109 stavebního zákona, obsahující výčet účastníků stavebního řízení.

Obecně je správními soudy setrvale judikováno, že na existenci účastenství ve správním řízení je třeba nazírat materiálně, tj. nezáleží na tom, zda s osobou bylo či nebylo jednáno, ale rozhodné je, zda jí podle zákona toto postavení svědčí, tj. zda může být rozhodnutím přímo dotčena na svých právech nebo povinnostech (shodně i doktrína – srov. např. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 111-113). Orgán, který řízení vede, proto ohledně okruhu účastníků musí provést kvalifikovanou úvahu, jejíž náročnost či složitost odvisí od jednoznačnosti vymezení účastenství v konkrétním typu řízení podle platného práva. Stejnou úvahu pak v rámci posouzení důvodnosti (nikoli přípustnosti) žádosti žalobce měly provést správní orgány v řízení podle § 142 správního řádu, neboť podstatou žalobcových námitek v žádosti bylo tvrzení, že ve zkráceném řízení podle § 117 stavebního zákona mu bylo jako osobě, která by byla účastníkem stavebního řízení, upřeno právo vyjádřit se ke Stavbě a uplatnit proti ní námitky, jež by byly projednány a vypořádány.“

[33] Citovaný rozsudek rovněž poukázal na výklad povahy námitek týkajících se účastenství ve stavebním řízení, prezentovaný v právní větě rozsudku tohoto soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 - 68, publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS: „*I. Námitky uplatněné účastníky v řízeních dle stavebního zákona (...) mají dvojí povahu, jednak se v nich tvrdí skutečnosti, které zakládají dané osobě postavení účastníka řízení, jednak představují věcné výtky směřované proti záměru. Stavební úřad je povinen posoudit uplatněné námitky nejprve z toho pohledu, zda zakládají účastenství v řízení (...). Teprve pokud je odpověď na tuto otázku kladná, projedná věcné námitky proti záměru. Oba okruhy námitek přitom mohou být po obsahové stránce shodné. II. Podmínkou účastenství v řízení není vyhovění věcným námitkám uplatněným účastníkem. Pro úspěšnost námitky vztahující se k účastenství postačuje potence dotčení práva (§ 27 odst. 2 správního řádu).*“ Dovodil tak, že pro úspěšnost věcné námitky je rozhodující reálnost zásahu do práv účastníka; účastenství však obstojí samo o sobě, bez toho, aby následně muselo vést k rozhodnutí pro účastníka příznivému. Předpokladem

účastenství proto není důvodnost konkrétních námitek proti stavebnímu záměru, účastník řízení *„má právem vymezenou možnost volby, zda a v jaké míře bude svá oprávnění v konkrétním řízení uplatňovat, a správní orgány jsou povinny mu k tomu dát příležitost. Lze tedy konstatovat, že žalobce nemusel již v žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí vyjádřit, jaké konkrétní námitky hodlá v případném navazujícím řízení vznášet, natož zdůvodnit jejich právní relevanci ve vztahu ke Stavbě, aby jeho žádost mohla být meritorně posouzena. Konkrétní tvrzení, z nichž je možno usoudit na to, zda byl žalobce osobou mající právo vznášet ve zkráceném řízení námitky vůči Stavbě, měla být spolu s dodaným podklady hodnocena až v rámci vážení důvodnosti podané žádosti, k níž však správní orgány nedospěly, neboť ustaly na konstatování absence prokázání splnění vstupní podmínky (viz výše). Při neexistenci koncentrační zásady v tomto typu řízení by i při zjištění nedostatku relevantních tvrzení či důkazů o nich přímo v žádosti nebylo možno bez dalšího podložit závěr o neúspěšnosti žádosti neunesením břemen tvrzení a důkazního, jak se domníval stěžovatel (nešlo totiž o prokázání aktivní legitimace k žádosti, ale o věc samu).“*

[34] V plném rozsahu zavazující pro danou věc jsou rovněž zevrubné závěry citovaného rozsudku v bodech [24] a násl. Žalobce je spolkem (dříve občanským sdružením), registrovaným dne 15. 8. 2008 a své právo účastnit se stavebního řízení (řízení o změně stavby před dokončením) odvozuje ze skutečnosti, že stavebnímu úřadu podal žádost dle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. o informování o zahajovaných řízeních dne 30. 11. 2011, certifikát autorizovaného inspektora byl vydán 11. 8. 2012 a zaevidován stavebním úřadem 21. 8. 2012. Z ustanovení § 70 uvedeného zákona plyne, že *[o]bčanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (...), je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována* (odst. 2). *Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení* (odst. 3). I když občanská sdružení ani spolky typu žalobce nejsou ve výčtu podaném v § 109, na nějž v otázce účastenství odkazuje § 117 stavebního zákona, uvedeny, resp. změnu stavby před dokončením je nutno i v režimu podle § 117 stavebního zákona projednat s účastníky stavebního řízení v rozsahu, v jakém se změna dotýká jejich práv, je nutné respektovat výklad účastenství občanských sdružení, jejichž cílem je ochrana přírody a krajiny podle stejnojmenného zákona, ve stavebním řízení, jak jej podal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011 – 347 (publ. pod č. 2368/2011 Sb. NSS). Podle něho § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny je dle § 90 odst. 4 téhož zákona ve znění účinném do 30. 11. 2009, pravidlem speciálním ve vztahu k § 109 stavebního zákona.

[35] Splňoval-li v době přípravy vydání certifikátu autorizovaného inspektora postupem podle § 117 stavebního zákona, až do jeho oznámení, žalobce (materiálně) podmínky účastenství a byl v postavení adekvátním postavení účastníka stavebního řízení, jehož výsledkem měl být vznik oprávnění provést změnu stavby před dokončením (povolenou již stavebním povolením z roku 2005, ve znění první změny povolené dne 20. 9. 2010), disponoval řadou práv, jimiž jsou účastníci k hájení svých zájmů v řízení vybaveni (právo nahlížet do spisu, vyjadřovat se k věci, vznášet námitky apod.). Změna občanských

sdružení na spolky zákonem č. 89/2012 Sb., účinným od 1. 1. 2014, § 214 a násl.) nepromítnutá do § 70 zákona č. 114/1992 Sb., nemá vliv na dosavadní standard účasti veřejnosti ve správních řízeních při ochraně životního prostředí, stejně tak jako skutečnost, že postup podle § 117 stavebního zákona („Zkrácené stavební řízení"), *stricto sensu* správním řízením není, jak citovaný rozsudek (bod [27], [28]) zdůvodnil.

[36] Zcela v souladu se závěrem vysloveným v citovaném rozsudku: „*Zda žalobce naplnil podmínky § 70 zákona o ochraně přírody, domáhá se vstupu do řízení, kde mohou být dotčeny hodnoty, k jejichž ochraně byl zřízen, stavební úřad zjišťuje při věcném projednání žádosti dle § 142 správního řádu, a nejde tedy o otázky aktivní legitimace žalobce*", je tak závěr krajského soudu v nyní projednávané věci: „*Posouzení podmínky určení právního vztahu dle ustanovení § 142 správního řádu, a to zda v případě žalobce je takové určení nezbytné pro uplatnění jeho práv, je v tomto případě otázkou posouzení, zda by byl žalobce účastníkem řádného stavebního řízení, pokud by bylo takové řízení vedeno namísto zkráceného stavebního řízení dle ustanovení § 117 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012. Vzhledem k úpravě účastenství ve stavebním zákoně ve znění účinném do 31. 12. 2012, je nezbytné vyjít z rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 1 As 176/2012 - 130, který dospěl k závěru, že občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, bylo oprávněno účastnit se stavebního řízení vedeného podle § 109 a násl. stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2012 za splnění podmínek uvedených v § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Tedy, pokud žalobce tyto podmínky splňoval, byl by účastníkem řádného stavebního řízení a měl by mít právo se ve zkráceném stavebním řízení k předmětnému záměru vyjádřit, což je zákonným předpokladem vydání certifikátu dle ustanovení § 117 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012.*"

[37] Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem v citovaném rozsudku druhého senátu, „*že v řízení dle § 142 správního řádu zahájeném k žádosti žalobce je stavební úřad povinen posoudit: 1. zda byl žalobce účastníkem řízení v materiálním smyslu, a 2. zda s ním jako s účastníkem bylo ve zkráceném řízení jednáno (konkrétně zda jej autorizovaný inspektor o záměru vyrozuměl, poskytl mu možnost vyjádřit se či uplatnit námitky a naložil s nimi v souladu s § 117 stavebního zákona v tehdy účinném znění)*". Konečně i zde vychází soud z rozhodnutí zvláštního senátu (odstavec [78]), kde uvedl, že v případě, „*že stavební úřad během řízení dle § 142 správního řádu shledá, že certifikát byl vydán bez splnění zákonných předpokladů, zejména (...) bez souhlasných vyjádření všech osob, které by byly účastníky stavebního řízení, nevypořádal řádně námitky potenciálních účastníků stavebního řízení (...), vydá stavební úřad deklaratorní rozhodnutí o tom, že stavebníkovi právo provést stavbu nevzniklo.*"

[38] Námitky obou stěžovatelů, napadající nesprávné posouzení právní otázky aktivní legitimace žalobce k podání žádosti o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu, a to splnění primární podmínky prokázání nezbytnosti vydání takového rozhodnutí pro uplatnění práv žalobce, proto nejsou důvodné.

[39] K rozporované argumentaci stran aplikace § 142 správního řádu k ochraně práv hmotných i procesních, je nutno především plně odkázat na body [30] – [31] již shora citovaného rozsudku. V nich Nejvyšší správní soud s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 (dostupný z http://nalus/usoud.cz), poukázal na to,

že byla překonána dosavadní praxe Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu, jež přiznávala hmotná práva vztahující se k životnímu prostředí jen fyzickým osobám (např. usnesení sp. zn. I. ÚS 282/97 ze dne 6. 1. 1998). Zejména pod vlivem Aarhuské úmluvy aktivní procesní legitimaci spolků tak rozšiřuje, jednoznačně deklaruje, že *„[f]yzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku"* (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 - 295, rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). Spolky tak mohou namítat i dotčení na svých hmotných právech.

[40] Argumentace stěžovatele a), že žádost nezamítl pouze z důvodu, že by podmínkou § 142 odst. 1 správního řádu byla chráněna pouze práva hmotná, stejně tak argumentace stěžovatele b) v bodu [12] tohoto rozsudku, vzhledem k shora uvedenému nemohou mít na posouzení nezákonnosti rozhodnutí žalovaného vliv. Jestliže žalovaný akcentoval ochranu práv hmotných stavebníkem nabytých v dobré víře, oproti právům žadatele, která v souladu se starší judikaturou považoval toliko za práva procesní, pak krajský soud v závěru svého rozsudku připustil, že § 142 správního řádu *„sice primárně cílí na ochranu práv hmotných"*, avšak s odkazem na závěr zvláštního senátu, podle něhož je postup podle tohoto ustanovení jediným, jímž se lze ochrany práv domoci, dovodil, že není možné odepřít ochranu s argumentací o absenci hmotných práv. Korigovat by tak bylo lze rozsudek krajského soudu (strana 6 napadeného rozsudku) o tom, že žalobci přísluší toliko procesní práva. Toto pochybení však nemůže způsobit nezákonnost napadeného rozsudku, neboť správné vymezení práv spolků jako účastníků stavebního řízení má význam pro další, navazující řízení, ale neovlivňuje závěr, že mělo být o žádosti žalobce meritorně rozhodnuto.

[41] V nyní projednávané věci podle dosavadních výsledků řízení je skutečnost, že se žalobcem nebylo ve zkráceném řízení jednáno jako s účastníkem, nesporná. Žalovanému (*potažmo stavebnímu úřadu*) proto zbývá posoudit, zda žalobci v době vedení zkráceného řízení o změně stavby před dokončením náleželo postavení účastníka tohoto stavebního řízení, resp. zda mu příslušelo postavení účastníka řízení o změně stavby před dokončením, bez ohledu na to, zda takovou změnu povoluje stavební úřad v „klasickém" řízení nebo ve „zkráceném řízení" autorizovaný inspektor.

[42] Výrok stavebního úřadu, že na podkladu oznámeného certifikátu právo změny stavby před dokončením nevzniklo, by znamenal, že byla realizována bez povolení. V navazujícím řízení pak lze posoudit důvodnosti věcných námitek, a to i námitek účastníků opomenutých ve „zkráceném řízení".

IV. Závěr a náklady řízení

[43] Žalovaný, ale i stavební úřad, pokud vázaly právo žalobce na meritorní posouzení jeho žádosti na konkretizaci námitek vůči změně stavby před dokončením v míře, jakou zákon nestanoví, a částečně též smísily podmínky přípustnosti žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí s chybným posouzením meritorních prvků jádra věci, pochybily. Závěr, že žalobce účastníkem stavebního řízení být nemůže, nelogicky odvodily z toho, že tomu brání již dokončený povolovací proces, který šel jinou cestou

než běžným stavebním řízením, kde by byl prostor pro eventuální uplatnění námitek. Krajský soud proto důvodně rozhodl o zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnosti zamítl (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.). Opodstatněnost tvrzení o porušení zákona při přípravě certifikátu Nejvyšší správní soud nezkoumal, neboť to je primárně úkolem správních orgánů.

[44] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci úspěch, proti neúspěšnému účastníkovi právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení.

[45] Stěžovatelé v řízení o kasačních stížnostech úspěch neměli. Náklady řízení o kasačních stížnostech na straně úspěšného žalobce spočívají v jednom úkonu právní služby (podání vyjádření ke kasačním stížnostem) a v paušální náhradě hotových výdajů advokáta, tedy ve výši 1 x 3.100 Kč a 1 x 300 Kč, celkem 3.400 Kč [dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Stěžovatelé jsou tedy povinni zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech částku 3.400Kč, a to každý z nich jednou polovinou tzn. ve výši 1.700Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně.

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

V Brně dne 19. ledna 2017

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu