

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobců: **a) Ing. J. K.**, a **b) M. K.**, oba zastoupeni Mgr. Andrejem Lokajíčkem, advokátem se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: **J. K.**, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 10. 2016, č. j. 31 A 95/2014 - 121,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 10. 2014, č. j. KUJI 69725/2014, sp. zn. OUP 333/2014 Fu-2 (dále též „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobců proti usnesení Městského úřadu Velká Bíteš, odboru výstavby a životního prostředí (dále též „stavební úřad“, či „správní orgán I. stupně“) ze dne 12. 6. 2014, č. j. MÚVB/1206/14/VÝST/PEL/750/2014. Tímto usnesením bylo podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“), zastaveno řízení o žádosti žalobců ze dne 17. 2. 2014 o vydání rozhodnutí o určení právního vztahu dle ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu ve věci nabytí práva výstavby z rozhodnutí ze dne 2. 8. 2010, č. j. MÚVB/3206/10/VÝST/PE304/2010 (dále též „stavební povolení“) vydaného pro

„*stavební úpravy hospodářského objektu u rod. domu č.p. X ve V. B., na pozemku parc. č. X v obci a v kat. území V. B.*“ (dále též „stavba“). Řízení bylo zastaveno z důvodu, že se žádost žalobců stala zjevně bezpředmětnou, neboť stavební úřad vydal na základě uvedené žádosti podle ustanovení § 154 ve vazbě na ustanovení § 142 odst. 2 správního řádu dne 12. 6. 2014 osvědčení č. j. MÚVB/4242/14/VÝST/PEL, jímž osvědčil, že stavební povolení nabylo právní moci a vykonatelnosti dne 26. 8. 2010, a na jeho základě byl stavebník (osoba zúčastněná na řízení) oprávněn realizovat stavbu (dále jen „osvědčení“).

II.

[2] Proti napadenému rozhodnutí žalovaného podali žalobci žalobu, kterou zamítl krajský soud shora označeným rozsudkem. Krajský soud v rozsudku zejména uvedl, že námitky směřující k procesu vydání stavebního povolení jdou nad rámec nyní přezkoumávané věci, jelikož předmět tohoto soudního řízení je vymezen toliko přezkumem zákonnosti usnesení o zastavení řízení, které bylo potvrzeno napadeným rozhodnutím. V tomto soudním řízení není žádný prostor pro posouzení pochybení v původním stavebním řízení. Institut zakotvený v ustanovení § 142 správního řádu neslouží k přezkumu podmínek pro vydání stavebního povolení. Podle krajského soudu postupoval správní orgán v souladu se zákonem, pokud na základě uvedené žádosti žalobců vydal osvědčení, kterým potvrdil nespornou skutečnost známou mu z jeho úřední činnosti, a sice že stavební povolení nabylo právní moci a vykonatelnosti dne 26. 8. 2010, a na jeho základě byl stavebník (osoba zúčastněná na řízení) oprávněn realizovat stavbu. Judikaturu, na kterou poukazovali žalobci, neshledal krajský soud přiléhavou.

III.

[3] Proti citovanému rozsudku krajského soudu podali žalobci (dále též „stěžovatelé“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s“). Krajský soud řádně nezdůvodnil, z jakých důvodů žalobu zamítl. Jeho právní závěry jsou nesprávné. Krajský soud postavil své rozhodnutí v podstatě pouze na tom, že stavební povolení nabylo právní moci. Jakkoli lze souhlasit s tím, že řízení o žádosti dle ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu není dalším opravným prostředkem, v dané věci nelze tímto zjednodušením odepřít stěžovatelům právo na spravedlivé vyřízení jejich věci. Stavební povolení nemělo být vydáno mj. z důvodu dotčení jejich vlastnického práva předmětnou stavbou, resp. vad stavebního řízení. Krajský soud proto neměl žalobu zamítnout, ale měl žalobou napadené rozhodnutí žalovaného a jemu předcházející rozhodnutí zrušit. Krajskému soudu dále vytýkali, že na věc neaplikoval rozsudky Nejvyššího správního soudu vydané pod sp. zn. 9 As 31/2012 a sp. zn. 1 As 185/2015. Stěžovatelé navrhli zrušení rozsudku krajského soudu, jakož i zrušení obou rozhodnutí správních orgánů, a vrácení věci k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém se ztotožnil s rozsudkem krajského soudu. V řízení vedeném podle § 142 správního řádu nelze zasahovat do pravomocně skončených správních řízení. Žalovaný je názoru, že postupoval v souladu se zákonem a navrhl proto kasační stížnost zamítnout.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Stěžovatelé v kasační stížnosti poukazovali i na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Nejvyšší správní soud se proto zabýval nejprve tímto stížním důvodem.

[8] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.*“

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozsudek je řádně odůvodněn a je plně srozumitelný. Z rozsudku krajského soudu jednoznačně vyplývají důvody, které krajský soud vedly k zamítnutí žaloby. Nesouhlas stěžovatelů s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho

nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163 atd.).

[10] Nejvyšší správní soud stěžovatelům nepřisvědčil ani v dalších stížních námitkách. K nim zdejší soud předesílá, že předmětem soudního přezkumu nebylo stavební povolení, resp. proces, který předcházel vydání stavebního povolení (vč. umísťování stavby). Předmětem soudního přezkumu bylo rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatelů proti usnesení o zastavení řízení o jejich žádosti, kterou se domáhali vydání rozhodnutí ve smyslu § 142 správního řádu.

[11] Jak vyplývá ze správního spisu, řízení bylo zastaveno z důvodu, že se žádost stala bezpředmětnou, neboť stavební úřad vydal dne 12. 6. 2014 podle ustanovení § 154 ve vazbě na ustanovení § 142 odst. 2 správního řádu osvědčení (kterým osvědčil, že stavební povolení nabylo právní moci a vykonatelnosti dne 26. 8. 2010 a osoba zúčastněná na řízení byla oprávněna na základě tohoto stavebního povolení realizovat předmětnou stavbu).

[12] Podle § 142 odst. 1 správního řádu platí, 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.*“

[13] Podle § 142 odst. 2 správního řádu pak platí, že „*Podle odstavce 1 správní orgán nepostupuje, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení.*“

[14] První odstavec § 142 správního řádu tedy upravuje vydávání deklaratorních rozhodnutí. Judikatura správních soudů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2007, č. j. 8 As 29/2005 - 71) definuje deklaratorní rozhodnutí jako rozhodnutí, jímž se autoritativně určuje, že tu právo nebo povinnost je nebo není. Těmito rozhodnutími se nezakládají, nemění ani neruší práva či povinnosti jmenovitě určené osoby, ale pouze se jimi autoritativně deklaruje (prohlašuje), že taková osoba práva nebo povinnosti má, anebo nemá. Rozhoduje se tedy o určení právního vztahu, zda tento skutečně existuje, nebo nikoli a odkdy.

[15] Druhý odstavec § 142 správního řádu pak opravňuje správní orgán k tomu, aby podle odstavce prvního téhož ustanovení nepostupoval tehdy, 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. Podle výslovné dikce zákona má tedy před vydáním deklaratorního rozhodnutí přednost vydání osvědčení (samozřejmě při splnění zákonných podmínek). Osvědčení je úkonem správního orgánu, kterým jsou úředně potvrzeny skutečnosti v něm uvedené. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009 - 71, konstatoval, že tento typ aktů veřejné správy nezakládá (respektive neruší či nemění) práva a povinnosti svých adresátů, jako je tomu v případě správních rozhodnutí. Na rozdíl od jim blízkých deklaratorních rozhodnutí není ani prostředkem k řešení sporných skutečností či autoritativnímu odstraňování pochybností. Správní orgány jimi osvědčují existenci

nesporných skutečností, které jsou jim z jejich úřední činnosti známy; nepředpokládá se zde provádění dokazování, aplikace diskrečního oprávnění či výklad neurčitých právních pojmů. Správní orgán osvědčení vydá, lze-li skutečnosti, které mají být osvědčeny, ověřit pouhým nahlédnutím do spisového materiálu, evidence či databáze apod.

[16] Pro podporu výše uvedených závěrů srov. i odbornou literaturu, např. komentář k § 142 správního řádu in *Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.:* Správní řád. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015; in *Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.:* Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016; popř. in VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář.* Praha: BOVA POLYGON, 2006.

[17] Posledně citovaný komentář přitom výslovně řeší i to, jak postupovat v případě, že správní orgán na základě žádosti vydá osvědčení podle § 142 odst. 2 správního řádu. Mj. dospívá k závěru, že „*Je-li podána žádost o vydání deklaratorního správního aktu a správní orgán, jemuž je podána, hned na začátku sezná, že v dané věci lze vydat osvědčení, neboť jde o věc nespornou, zastaví řízení z toho důvodu, že se podaná žádost stala na základě tohoto zjištění zjevně bezpředmětnou (§ 66 odst. 1 písm. g) a vydá místo toho žadateli osvědčení.*“

[18] V dané věci nebylo sporné, že osobě zúčastněné na řízení vzniklo právo stavby pro předmětnou stavbu na základě stavebního povolení. Stavebnímu úřadu bylo z úřední činnosti (ze správního spisu, který byl veden ve věci stavebního povolení) známo, že dne 2. 8. 2010 vydal pod č. j. MÚVB/3206/10/VÝST/PE304/2010, stavební povolení pro stavbu „*stavební úpravy hospodářského objektu u rod. domu č.p. X ve V. B., na pozemku parc. č. X v obci a v kat. území V. B.*.“ Stejně tak mu bylo z uvedeného spisu známo, že stavební povolení nabylo právní moci a vykonatelnosti dne 26. 8. 2010. Správnímu orgánu tedy nelze vytýkat, pokud na základě žádosti stěžovatelů a uvedených nesporných zjištění vydal osvědčení, kterým konstatoval, že právo stavby bylo založeno uvedeným stavebním povolením.

[19] Ostatně pokud by v daném případě správní orgán nevydal osvědčení podle § 142 odst. 2 správního řádu, resp. nezastavil řízení, nemohl by v řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu vydat rozhodnutí, kterým by změnil, zrušil, resp. jakkoliv zasáhl do pravomocného stavebního povolení. Ani řízení vedené podle § 142 odst. 1 správního řádu by nemohlo nic změnit na právu stavby založeném stavebním povolením. Jak správně uvedl krajský soud, otázka oprávněnosti či neoprávněnosti práva provést stavbu je otázkou, kterou lze posuzovat výhradně v rámci procesu vydání stavebního povolení, resp. v rámci opravných prostředků vůči němu (popř. následně v rámci soudního přezkumu). Institut zakotvený v ustanovení § 142 správního řádu neslouží a nemůže sloužit k přezkumu podmínek pro vydání pravomocného stavebního povolení. 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, hlavě 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. Řízení o určení právního vztahu je zvláštním řízením (v I. stupni), které umožňuje správnímu orgánu vydat v pochybnostech deklaratorní rozhodnutí, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Správní orgán tedy v tomto

řízení nemůže konstituovat žádná práva ani povinnosti a nemůže jakkoliv napravovat vady či nezákonnosti v předcházejících řízeních (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2011, č. j. 1 As 92/2011 - 182). Nutno doplnit, že stěžovatel b) byl účastníkem řízení ve věci stavebního povolení a mohl se tedy účinně bránit proti předmětnému stavebnímu povolení. Této možnosti však nevyužil a snaží se zákonnost tohoto rozhodnutí zpochybnit v řízení podle § 142 správního řádu (které bylo zahájeno několik let po vydání stavebního povolení). Přístup zastávaný stěžovateli 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. Citované ustanovení neslouží k přezkumu podmínek pro vydání stavebního povolení ani ke zkoumání příp. pochybení v takovém řízení. Řízení podle § 142 správního řádu není žádným superrevizním prostředkem ve vztahu k řízením jiným (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 7. 2016, č. j. 10 As 117/2016 - 64).

[20] Nejvyšší správní soud podobně jako krajský soud neshledal důvod k aplikaci rozsudků Nejvyššího správního soudu vydaných v řízeních vedených pod sp. zn. 9 As 31/2012, sp. zn. 1 As 185/2015, popř. sp. zn. 7 As 100/2014. Tyto rozsudky byly vydány ve skutkově a právně odlišných věcech. Předmětem prvních dvou řízení bylo posouzení existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace, předmětem třetího řízení byla otázka uzavírání veřejnoprávní smlouvy. Byť některé obecné závěry těchto rozsudků lze použít i na danou věc (např. při posuzování vztahu § 142 odst. 1 a 2 správního řádu), krajský soud nepochybil, pokud podle nich nepostupoval ve vztahu k jádru dané věci, kteréžto správně posoudil. To stejné platí i pro námitky týkající se nesprávného uchopení předmětu řízení. Pokud pak stěžovatelé obecně poukazovali na dotčení vlastnického práva předmětnou stavbou, odkazuje zdejší soud na výše uvedené a dodává, že dotčení vlastnického práva stěžovatelé nijak nekonkretizovali (a nadto nedoložili). Námitku uplatnili pouze v obecné rovině. Řízení o kasační stížnosti je přitom ovládáno zásadou dispoziční; kasační soud je vázán, vyjma případů taxativně uvedených v § 109 odst. 4 větě za středníkem s. ř. s., uplatněnými důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Proto obsah a kvalita kasační stížnosti v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. K tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78. Nejvyšší správní soud se proto v nastíněné rovině zabýval uplatněnou námitku, avšak neshledal, že by mohla změnit něco na zákonnosti rozsudku krajského soudu, resp. rozhodnutí správních orgánů. Nad rámec právě uvedeného lze v obecné rovině dodat, že pokud by skutečně mělo stavbou dojít k dotčení vlastnického práva stěžovatelů, lze takovou situaci řešit při splnění všech zákonných podmínek (aniž by zdejší soud jakkoliv předjímal příp. úspěšnost stěžovatelů) např. návrhem ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, popř. ve smyslu § 1085 občanského zákoníku. Nejvyšší správní soud tedy stěžovateli v jeho námitkách nepřisvědčil. Podrobněji odkazuje zdejší soud na rozsudek krajského soudu, se kterým se v jeho závěrech plně ztotožňuje a jako takové je i přebírá.

VI.

[21] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[22] Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, nemají tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože podle obsahu spisu mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

[24] Výrok o nákladech řízení ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení pak vychází z § 120 s. ř. s. ve spojení s § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které ji vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou ji soud uložil. V daném řízení osoba zúčastněná na řízení neplnila žádnou povinnost, kterou by ji soud uložil.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. března 2017

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu