

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **Praha West Investment, k. s.** se sídlem Kostelecká 822/75, Praha 9, zastoupený Mgr. Petrem Czyžem, advokátem se sídlem Kostelecká 822/75, Praha 9, proti žalovanému: **Ing. arch. M. T.**, zastoupený JUDr. Pavlem Čapčuchem, advokátem se sídlem Orlí 18, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Heršpická – správa nemovitostí, spol. s. r. o.**, se sídlem Strážní 7, Brno, zastoupená JUDr. Ivanou Dreslerovou, advokátkou se sídlem Ponávka 2, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2012, č. j. 10 A 288/2010 – 217,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2012, č. j. 10 A 288/2010 - 217, **se zrušuje.**

II. Žaloba ze dne 17. 12. 2010 proti certifikátům žalovaného ze dne 12. 10. 2009, č. j. 710 915, ze dne 10. 11. 2009, č. j. 710 920, a ze dne 12. 2. 2010, č. j. 711 002, **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne ze dne 4. 9. 2012, č. j. 10 A 288/2010 – 217, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti certifikátům vydaným autorizovaným inspektorem ze dne 12. 10. 2009, č. j. 710 915, ze dne 10. 11. 2009, č. j. 710 920, a ze dne 12. 2. 2010, č. j. 711 002, jimiž bylo podle ust. § 117 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, (dále

jen „stavební zákon“), stvrzeno, že podle ověřené dokumentace a připojených dokladů mohou být provedeny stavby přeložek inženýrských sítí a dopravního napojení souvisejících se stavbou obchodního centra Hobby market v Brně - Ivanovicích na pozemcích v katastrálním území Ivanovice uvedených v těchto certifikátech.

Městský soud v odůvodnění rozsudku vyšel předně z toho, že k otázce právní povahy certifikátu autorizovaného inspektora a s tím související otázce, zda tento akt představuje rozhodnutí, proti němuž lze podat žalobu podle ust. § 65 s. ř. s., se vyjádřil Nejvyšší správní soud zejména v rozsudku ze dne 25. 5. 2011, č. j. 2 As 37/2011 - 81, dostupný na www.nssoud.cz. V tomto rozsudku vyslovil závěr, že certifikát je správním rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví, přičemž odvolání proti němu není přípustné. V dané věci pak byl městský soud vázán rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2011, č. j. 7 As 86/2011 – 102, v němž byl vysloven stejný právní závěr. Městský soud shledal nedůvodnými věcné námitky stěžovatele, který poukazoval zejména na to, že nebylo opatřeno jeho vyjádření ke stavbě a že bude dotčen omezeními v průběhu výstavby, která je v rozporu s podmínkami územního rozhodnutí.

Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., protože podle jeho názoru nebyly splněny podmínky řízení o žalobě a odkázal na usnesení zvláštního senátu zřízeného o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012 – 9, dostupný na www.nssoud.cz. Podle názoru vysloveného v tomto usnesení zvláštního senátu není autorizovaný inspektor správním orgánem a jím vydaný certifikát není rozhodnutím správního orgánu. Žaloba proti němu tedy nemůže být rozhodnuta soudem ve správním soudnictví. Městský soud měl proto žalobu odmítnout podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a odmítl stěžovatelovu žalobu.

Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na to, že napadený rozsudek byl vydán před rozhodnutím kompetenčního senátu, a tudíž městský soud nemohl rozhodovat v souladu s ním proti tehdejší judikatuře Nejvyššího správního soudu, kterou byl navíc vázán. Důsledkem změny právního názoru došlo k zásahu do právní jistoty osoby zúčastněné na řízení, když po celou dobu jednala v důvěře, že městský soud je oprávněn danou věc rozhodnout. Změna právního názoru tak nemůže jít k její tíži a její práva nabytá v důvěře v právo musí být šetřena. Na straně stěžovatele se přitom od počátku jedná o zjevně bezúspěšné domáhání se práva, neboť městský soud dospěl k závěru, že by stěžovatel nebyl účastníkem stavebního řízení. Otázku náhrady nákladů řízení je nutné posuzovat s ohledem na specifickou situaci změny konzistentního právního názoru a zásahu do majetkových práv autorizovaného inspektora a přiznat mu náhradu nákladů řízení. Ust. § 60 odst. 3 s. ř. s. je nadto aplikovatelné jen tehdy, kdy odmítnutí je prvním či jedním z prvních úkonů ve věci učiněných soudem. Stěžovatel věděl, že podle stávajícího právního názoru bude ve věci jednáno, podstupoval tak riziko, že veškeré náklady soudního sporu ponese. Z těchto důvodů osoba zúčastněná na řízení navrhla, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a

přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Zvláštní senát v usnesení ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012 – 9, dospěl k závěru, že rozhodnout o žalobě proti certifikátu autorizovaného inspektora není příslušné ani ministerstvo pro místní rozvoj ani městský soud, neboť autorizovaný inspektor není správním orgánem a jím vydaný certifikát není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu ust. § 67 s. ř. a § 65 s. ř. s., ale plněním ze soukromoprávní smlouvy. Je nutno souhlasit s osobou zúčastněnou na řízení, že městský soud v době rozhodování o stěžovatelově žalobě nebyl, a ani nemohl být, vázán názorem zvláštního senátu, neboť ten vydal předmětné usnesení později, nicméně Nejvyšší správní soud je při posuzování kasační stížnosti stěžovatele názorem zvláštního senátu vázán. Podle ust. § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, je totiž pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu závazné nejen pro strany kompetenčního sporu a účastníky řízení, v němž tento spor vznikl, ale i pro všechny orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, jakož i fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, a soudy.

V řízení o žalobě i v řízení o kasační stížnosti je vždy třeba zkoumat, zda v řízení před krajským (městským) soudem byly splněny podmínky řízení. V případě žaloby podávané proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ust. § 65 s. ř. s., jak tomu bylo v této věci, je vždy třeba, aby ten, kdo takovou žalobu podává, tvrdil, že byl na svých veřejných subjektivních právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Pro takový úkon s. ř. s. používá legislativního zkratku „rozhodnutí“. Ust. § 70 písm. a) s. ř. s. stanoví, že ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. S ohledem na vymezení v ust. § 2 s. ř. s. a použitou legislativní zkratku v ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. lze dovodit, že za rozhodnutí ve smyslu posledně citovaného ustanovení lze považovat jen takové úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti, a jen proti takovýmto rozhodnutím je žalobce legitimován brojit postupem podle ust. § 65 a násl. s. ř. s. Certifikátem autorizovaného inspektora však podle závazného právního názoru vysloveného zvláštním senátem nejen není rozhodováno o právech a povinnostech ani se jím práva či povinnosti závazně neurčují, a autorizovaný inspektor současně ani není ani správním orgánem.

Důsledkem změny právního nahlížení na povahu certifikátu autorizovaného inspektora nemůže být jiný závěr, než že městský soud pochybil, jestliže o žalobě věcně rozhodl, ačkoliv bylo na místě žalobu odmítnout.

Judikatura soudů jistě není neměnná a ani existence právního názoru vyjádřeného Nejvyšším správním soudem v dřívějším rozhodnutí nebrání možnosti polemizovat v jiných případech s již vysloveným právním názorem a případně i takový názor změnit. Zároveň však platí, že ustálenost rozhodovací praxe je nezbytnou podmínkou právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu. Změny judikatury by měly být opřeny o zásadní důvody, jakými mohou být např. změna právních předpisů souvisejících s vykládaným právním předpisem, změna právních názorů soudů, k jejichž judikatuře je

Nejvyšší správní soud povinen přihlížet, případně změna okolnosti podstatné pro působení právní normy dotvořené judikaturou apod., pokud potřeba takové změny převáží nad zájmy osob jednajících v dobré víře v trvající existenci judikatury (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008 - 77, publ. pod č. 1792/2009 Sb. NSS, dostupný na www.nssoud.cz). Takový zásadní důvod zvláštní senát ve svém usnesení shledal. I podle Ústavního soudu nemůže být judikatura bez vývoje a není vyloučeno, aby i při nezměněné právní úpravě byla doplňována nebo měněna. Každá změna rozhodovací soudní praxe, zvláště jde-li o praxi nejvyšší soudní instance povolané k sjednocování judikatury nižších soudů, je ovšem jevem ve své podstatě nežádoucím, neboť takovou změnou může být narušen jeden z principů právního státu, a to princip předvídatelnosti soudního rozhodování (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08, http://nalus.usoud.cz).

Proto je nutné i v dané věci posoudit kolizi mezi hodnotou soudcovského dotváření práva na straně jedné a hodnotou právní jistoty a předvídatelnosti soudního rozhodování na straně druhé. Pro posouzení možného porušení zásady předvídatelnosti a právní jistoty jsou vždy důležité konkrétní skutkové okolnosti.

V posuzované věci je rozhodné, že zvláštní senát rozhoduje o tom, kdo je příslušný vydat rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení. Neposuzuje tak věcně spornou právní otázku, pouze její posouzení svěřuje příslušenému soudu v občanském soudním řízení nebo ve správním soudnictví, případně orgánu moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy. Změna dosavadní judikatury v otázce příslušnosti soudů k posouzení zákonnosti certifikátu autorizovaného inspektora proto nepředstavuje natolik závažný zásah do právní jistoty účastníků řízení, neboť mění pouze náhled na procesní postup, kterým má být rozhodnutí ve věci dosaženo, a to nikoliv způsobem, který by představoval zásadní újmu pokud jde o právní jistotu účastníků řízení. Namítá-li osoba zúčastněná na řízení, že po celou dobu jednala v důvěře, že městský soud je oprávněn ve věci rozhodovat, a že z toho důvodu musí být šetřena její práva, pak již neuvádí, jaká újma by jí dotčením jejích práv měla vzniknout. Její zájem na rychlém řešení věci je pochopitelný, nelze jej však nadřadit pravidlu, že o věci rozhoduje příslušný soud. Zamítnutím kasační stížnosti by Nejvyšší správní soud fakticky aproboval rozhodnutí správního soudu ve věci, která podle zvláštního senátu správním soudům nepřísluší.

Protože z důvodů výše uvedených měl městský soud žalobu stěžovatele odmítnout, Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozsudku městského soudu rozhodl v souladu s ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. o odmítnutí žaloby.

Vzhledem k tomu, že napadený rozsudek městského soudu byl zrušen a žaloba byla odmítnuta, rozhodl Nejvyšší správní soud o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení o žalobě (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení o žalobě i výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírají o ust. § 60 odst. 3 s. ř. s. (druhý z nich ve spojení s § 120 s. ř. s.), podle něhož nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. K nákladům řízení o žalobě i o kasační stížnosti je třeba uvést, že ačkoli byl stěžovatel v řízení o kasační stížnosti procesně úspěšný (rozsudek městského soudu byl

zrušen), ohledně nákladů řízení je jak v řízení před krajským soudem (i kdyby se třeba konalo opakovaně po zrušujících rozsudcích Nejvyššího správního soudu v řízeních o kasačních stížnostech), tak v řízení před Nejvyšším správním soudem (ať již by se v téže věci opakovalo třeba vícekrát) pro posouzení otázky nákladů řízení rozhodné konečné rozhodnutí ve věci, tedy konečný procesní úspěch. Konečným rozhodnutím, které určuje i způsob rozhodnutí o nákladech řízení, je v daném případě usnesení Nejvyššího správního soudu, kterým se vedle zrušení rozsudku městského soudu žaloba odmítá. Pro případ odmítnutí žaloby zná s. ř. s. zvláštní pravidlo o nákladech řízení zakotvené v ust. § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož každý z účastníků nese své náklady řízení sám. Výjimka z tohoto pravidla zakotvená v druhé větě citovaného ustanovení není v dané věci použitelná, protože nedošlo ani k zpětvzetí žaloby (tím méně pro pozdější chování žalovaného), ani k uspokojení žalobce. Ust. § 60 odst. 8 s. ř. s., podle něhož, jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud přiznat účastníkovi, který měl ve věci alespoň částečný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení i v těch případech, kdy tento zákon stanoví, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo, není v projednávané věci na místě použít. Připadalo by v úvahu je použít vůči autorizovanému inspektorovi, který měl procesní úspěch ve věci v tom, že žaloba směřující vůči němu nebyla úspěšná, jelikož byla odmítnuta. Nejvyšší správní soud však nevidí žádné důvody zvláštního zřetele hodné, které by měly vést k tomu, že důsledkem delší dobu trvajícího hledání správného způsobu soudní ochrany před činností autorizovaného inspektora, jež vyústilo až rozhodnutím zvláštního senátu, by měl být vznik povinnosti stěžovatele hradit autorizovanému inspektorovi jeho náklady řízení. Pokud autorizovanému inspektorovi či kterýmkoli jiným osobám, včetně stěžovatele, vznikly nezákonnými rozhodnutími soudů náklady řízení, je prostor pro jejich náhradu podle zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Podle ust. § 10 odst. 3 věty třetí zákona č. 549/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek.

Zákonné podmínky pro vrácení zaplaceného soudního poplatku za řízení o žalobě splněny nebyly, neboť ve věci se konalo jednání před krajským soudem a teprve poté došlo v řízení před Nejvyšším správním soudem k odmítnutí žaloby. Zákonné podmínky nebyly splněny ani u soudního poplatku za řízení o kasační stížnosti, neboť v řízení o kasační stížnosti nebyla odmítnuta kasační stížnost, ale naopak byla věcně projednána a výsledkem řízení o kasační stížnosti bylo odmítnutí žaloby.

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

V Brně dne 13. prosince 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu