

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobců: a) NESEHNUTÍ Brno, o.s.**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 18, Brno, **b) MUDr. F. P.**, **c) Mgr. V. P.**, **d) Doc. RNDr. M. B. Ph.D.**, **e) RNDr. L. B.**, **f) F. N.**, **g) Mgr. L. N.**, **h) R. V.**, **ch) J. V.**, **i) R. Bl.**, **j) Ing. J. Vi.**, **k) I. Vi.**, všichni zast. Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti **žalovanému: Ing. arch. M. T.**, zast. JUDr. Pavlem Čapčuchem, advokátem se sídlem Orlí 18, Brno, ve věci certifikátu autorizovaného inspektora ze dne 23. 3. 2010, č. j. 711007, za účasti **osoby zúčastněné na řízení: Heršpická – správa nemovitostí, spol. s r. o.**, se sídlem Strážní 7, Brno, zast. JUDr. Ivanou Dreslerovou, advokátkou se sídlem Ponávka 2, Brno, o kasační stížnosti žalobců a) – e) proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 9. 2012, č. j. 8 A 131/2010 - 364,

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.

IV. Žalobcům a) – e) **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jejich zástupkyně Mgr. Sandry Podskalské, advokátky se sídlem Dvořákova 13, Brno, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobci a) – e) (dále jen „stěžovatelé“) domáhají zrušení v záhlaví označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým tento soud odmítl žalobu podanou všemi výše uvedenými žalobci. Podanou žalobou se žalobci domáhali zrušení certifikátu autorizovaného inspektora ze dne 23. 3. 2010, č. j. 711007, který vydal žalovaný podle § 117 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a podle vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu (dále jen „vyhláška“), na stavbu „Brno – Ivanovice, Obchodní centrum – Hobby Market“ na pozemcích parc. č. 965/1, 965/112, 965/138, 965/139, 965/140, 965/142, 965/143, 965/150, 965/152, 965/154, 965/155, 965/158, 965/159, 965/160, 965/161, 965/162, 965/164, 965/171, 965/206, 965/274, 1126/2, 1126/4, 1126/5, 1126/12, 1126/13, 1126/23 a 1126/33, vše v k. ú. Ivanovice. Žalovaný v tomto certifikátu uvedl, že jako autorizovaný inspektor, příslušný podle § 149 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, přezkoumal projektovou dokumentaci a připojené doklady z hledisek uvedených v § 111 odst. 1 a 2 téhož zákona, provedl zkrácené stavební řízení ve smyslu výše uvedeného § 117 stavebního zákona, a stvrzuje, že výše uvedená stavba může být podle ověřené dokumentace a připojených dokladů po právu provedena. Tento certifikát byl oznámen Úřadu městské části města Brna Brno - Ivanovice, stavebnímu úřadu, dne 3. 5. 2010, který ho zaevidoval pod č. j. MCBIVA 595/10.

Městský soud v odůvodnění svého usnesení uvedl, že při novém, v pořadí již třetím řízení o žalobě, zjistil, že zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon č. 131/2002 Sb.“), vydal usnesení ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012 - 9, v němž rozhodoval ve věci vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 10 A 227/2010, jež se rovněž týká certifikátu autorizovaného inspektora, byť vydaného ohledně jiné stavby. Právní názor vyjádřený v tomto usnesení považoval městský soud pro své rozhodování o dané věci za závazný, navzdory odlišnému právnímu názoru Nejvyššího správního soudu vyslovenému v předcházejícím řízení ve zrušujícím rozsudku. Vzhledem k tomu, že z citovaného usnesení zvláštního senátu vyplývá, že Ministerstvo pro místní rozvoj není příslušné rozhodnout o odvolání proti certifikátu autorizovaného inspektora a současně není ani soud ve správním soudnictví příslušný rozhodnout o žalobě dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), městský soud dospěl k závěru, že není příslušný ve věci podané žaloby rozhodovat.

Městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí ve smyslu usnesení zvláštního senátu konstatoval, že autorizovaný inspektor není správním orgánem, neboť jeho činnost nelze považovat za činnost správního orgánu, naopak se jedná o činnost soukromé osoby na základě soukromoprávní smlouvy. Certifikát vydaný autorizovaným inspektorem tak nemůže být rozhodnutím správního orgánu podle § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“), ani rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., a proto nelze tento akt autorizovaného inspektora úspěšně napadnout žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. Navíc zvláštní senát podotkl, že certifikát autorizovaného inspektora sám o sobě nezakládá žádná práva a povinnosti. Za tohoto stavu věci vůbec není dána působnost a pravomoc soudů rozhodujících ve správním soudnictví, žalobu tak nelze projednat pro nedostatek podmínek řízení, a proto městský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pro úplnost městský soud poukázal na to, že zvláštní senát se ve svém rozhodnutí

vyjádřil i k otázce obrany proti vzniku práva stavby, opírajícímu se o certifikát vydaný bez splnění zákonných podmínek, přičemž uvedl, že všechny osoby (např. opomenutí sousedé coby osoby, které by byly účastníky, kdyby se vedlo stavební řízení), které by mohly být dotčeny vznikem práva stavby na základě oznámení doprovázeného certifikátem, mohou využít postupu podle § 142 správního řádu, který upravuje zvláštní řízení o určení právního vztahu.

Proti tomuto rozhodnutí podali stěžovatelé kasační stížnost, v níž trvají na tom, že certifikát vydaný autorizovaným inspektorem ve zkráceném stavebním řízení podle § 117 stavebního zákona musí být rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s., neboť se jedná o výsledek činnosti v oblasti veřejné správy, kterým se zakládají a závazně určují práva a povinnosti stavebníka a které je schopno negativně zasáhnout právní sféru osob, jež by jinak byly účastníky stavebního řízení. V této souvislosti žalobci odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, publikovaný pod č. 1717/2008 Sb. NSS (všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), a především na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, podle kterého žalobní legitimace musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce. Podle stěžovatelů se postup autorizovaného inspektora v rámci zkráceného stavebního řízení podle § 117 stavebního zákona velice blíží postupu stavebního úřadu v řádném stavebním řízení. Stavební úřad též ověřuje projektovou dokumentaci a připojené podklady, na projektové dokumentaci pak toto ověření vyznačí a vydává stavební povolení (obdoba certifikátu). Stěžovatelé však zdůrazňují, že v rámci předmětného zkráceného řízení ovšem stavební úřad předložené oznámení, certifikát ani ostatní podklady tohoto řízení nepřezkoumává, nevydává ani žádné správní rozhodnutí, naopak zákonodárce svěřil vydávání certifikátů autorizovanému inspektorovi (§ 149 stavebního zákona). Z koncepce zkráceného stavebního řízení je zřejmé, že autorizovaný inspektor při vydání certifikátu zcela nahrazuje činnost stavebního úřadu. Stavební úřad má ve zkráceném stavebním řízení (vyjma případů dle ustanovení § 117 odst. 4 stavebního zákona) pouze evidenční působnost. Navíc v důvodové zprávě k vládnímu návrhu stavebního zákona je uvedeno, že autorizovaný inspektor odpovídá za výsledek své činnosti občanskoprávně, veřejnoprávně, popř. i trestněprávně. Stěžovatelé rovněž podotýkají, že autorizovaný inspektor je jmenován ministrem pro místní rozvoj podle § 143 stavebního zákona za splnění řady podmínek. Činnost autorizovaného inspektora při vydávání certifikátu je tedy jednoznačně činností v oblasti veřejné správy a autorizovaný inspektor tudíž naplňuje definici správního orgánu podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Certifikát je podle stěžovatelů plnohodnotnou alternativou stavebního povolení, přičemž v okamžiku jeho oznámení stavebnímu úřadu zakládá stavebníkovi právo provést stavbu, jakož i povinnost dodržet podmínky stanovené dotčenými orgány, resp. certifikát je nejpozději při jeho oznámení stavebnímu úřadu rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

S ohledem na tyto závěry stěžovatelé tvrdí, že pokud se městský soud v daném případě odmítl meritorně věcí zabývat, je napadené usnesení nezákonné a v rozporu s právem na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), které se odráží v ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) a § 65 s. ř. s. Navíc soudy v dosavadní judikatuře (k tomu stěžovatelé odkazují na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010 - 111, publikovaný pod č. 2142/2010 Sb. NSS, a

ze dne 15. 2. 2011, č. j. 9 As 99/2010 - 71) dovodily, že se v případě certifikátu autorizovaného inspektora jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., vydané osobou, jíž bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy ve smyslu § 4 s. ř. s., a to především s ohledem na to, že při nedostatečnosti právní úpravy a neujasněné koncepci zkráceného stavebního řízení je nutno zvolit takový výklad, který zajistí efektivní ochranu práv dotčených osob. K danému stěžovatelé odkázali rovněž na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, č. j. 2 As 37/2011 - 81, publikovaný pod č. 2369/2011 Sb. NSS, ze dne 30. 5. 2011, č. j. 2 As 36/2011 - 81, a ze dne 24. 8. 2011, č. j. 1 As 92/2011 - 182, které byly navíc potvrzeny Ústavním soudem v jeho usnesení ze dne 12. 3. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3468/11, usnesení ze dne 13. 3. 2012, sp. zn. IV. ÚS 558/12, a usnesení ze dne 2. 4. 2012, sp. zn. I. ÚS 557/12 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná nahttp://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx). Rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012 - 9, ze kterého městský soud při svém rozhodování vycházel, však tyto závěry zcela zvrátilo. Zvláštní senát nad rámec vyslovil názor, že efektivní ochrany proti nezákonnému certifikátu se lze domoci podle § 142 s. ř. S ohledem na svá výše uvedená tvrzení stěžovatelé namítají, že postup podle § 142 s. ř. v žádném případě efektivní prostředek ochrany práv dotčených osob ve smyslu čl. 36 Listiny nepředstavuje. Stěžovatelé s ohledem na dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu, potvrzenou i Ústavním soudem, mají za to, že jsou zde dány podmínky k tomu, aby usnesení zvláštního senátu bylo další judikaturou Nejvyššího správního soudu překonáno a napadené usnesení městského soudu zrušeno.

Stěžovatelé se domnívají, že právní názor, ze kterého usnesení zvláštního senátu vychází, je v rozporu s principy a požadavky materiálního právního státu, s ústavními zárukami práva na spravedlivý proces a soudní ochranou veřejných subjektivních práv, neboť je založeno na formálním až defenzivně formalistickém výkladu a chápání institutu certifikátu autorizovaného inspektora a z něj dovozované nemožnosti jeho soudního přezkumu, který nelze akceptovat. Na podporu svých závěrů stěžovatelé poukazují na princip materiálního právního státu, který se plně odráží ve výše citované judikatuře Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Stěžovatelé mají za to, že záruky soudní ochrany práv, jejichž „pozitivně-právním“ vyjádřením v ústavním pořádku je především čl. 36 Listiny, vyplývají z obecných principů materiálního právního státu, resp. požadavku vyhnout se nepřípustně formalistické interpretaci právních předpisů (nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06). Odkazují a citují rovněž z nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 51/06, sp. zn. Pl. ÚS 7/2000, sp. zn. I. ÚS 521/06 a sp. zn. II. ÚS 228/04, s konstatováním, že názory v nich vyslovené vzal za své rovněž Nejvyšší správní soud (např. v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikovaném pod č. 906/2006 Sb. NSS). Z výše uvedených ústavních principů vyplývá požadavek zvolit takový výklad jednoduchého práva, který umožňuje účinnou ochranu subjektivních práv, resp. zásada „v pochybnostech ve prospěch soudního přezkumu“, jakož i zásada ústavně konformního výkladu právních předpisů, na niž v celé řadě svých rozhodnutí odkazuje Ústavní soud (nález sp. zn. Pl. ÚS 48/95, sp. zn. III. ÚS 293/98 a sp. zn. II. ÚS 254/01). Za ústavně konformní výklad lze přitom označit pouze takový výklad, který respektuje ústavně zaručené principy a hodnoty, které jsou prostřednictvím ústavních zákonů „prozařovány" do celého právního řádu České republiky (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/98 a sp. zn. I. ÚS 129/2000).

Stěžovatelé poznamenávají, že rovněž názory Ústavního soudu vyplývající z citovaných nálezů převzal Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publikovaném pod č. 534/2005 Sb. NSS., v němž uvedl, že *„nabízejí-li se dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch výkonu práva na spravedlivý proces a druhá proti němu, musí soud vždy zvolit výklad první.“* Obdobně judikoval Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 28. 2. 2007, č. j. 4 As 75/2006 - 52, publikovaném pod č. 1194/2007 Sb. NSS. Závěry, že právo na účinnou soudní ochranu je jednou z obecných právních zásad, jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, byly vysloveny rovněž např. v rozsudku Evropského soudního dvora ve věci C-50/2000, Unión de Pequeños Agricultores v. Rada, body 38 a 39.

Navzdory závaznosti rozhodnutí zvláštního senátu podle § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. nemůže být podle stěžovatelů žádná judikatura absolutně neměnná. Uvedené ustanovení není možné vykládat tak, že od jednou vysloveného názoru zvláštního senátu se již nikdy v budoucnu nelze za žádných okolností odklonit. Stejný názor na absolutní neměnnost judikatury zastává rovněž Ústavní soud, který vyslovil závěr, že ani jeho názory nemohou být kategoricky neměnné a výjimečně je možné připustit, že i obecné soudy mohou dojít k jiným ústavněprávním závěrům a uplatnit konkurující právní úvahy (k tomu stěžovatelé odkazují na usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, jakož i ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06). Rovněž Nejvyšší správní soud připouští, že situace, kdy je nutno odchýlit se od rozhodovací praxe Ústavního soudu, může ve výjimečných případech nastat, jak bylo konstatováno v usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 1. 2011, č. j. 1 Afs 27/2009 - 98, publikovaném pod č. 2230/2011 Sb. NSS, nebo kdy je dokonce krajský soud oprávněn odchýlit se od názorů Nejvyššího správního soudu, pokud takovýto postup odůvodní vlastními racionálními a závažnými konkurujícími důvody (odkaz na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2010, č. j. 4 Ads 77/2007 - 91, publikované pod č. 2112/2010 Sb. NSS, a rozsudek ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011 - 347, publikovaný pod č. 2368/2011 Sb. NSS). S ohledem na závěry v citované judikatuře vyslovené jsou stěžovatelé přesvědčeni, že názor vyslovený v usnesení zvláštního senátu ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012 - 9, musí být další rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu, případně Ústavního soudu, překonán. Je totiž nutno přihlédnout k tomu, že toto usnesení mění v tu dobu již ustálenou judikaturu k institutu certifikátu autorizovaného inspektora, kterou vytvořil Nejvyšší správní soud, a jehož závěry byly potvrzeny rovněž Ústavním soudem. Navíc ji mění tak, že výrazně snižuje standard ochrany práv dotčených osob, resp. jim ochranu přímo odepírá. Zvláštní senát se vědomě odchýlil od rozhodnutí Ústavního soudu (viz výše citovaný čl. 89 odst. 2 Ústavy). Je-li takovýto postup obecně možný (viz výše), musí být tím spíše možné, aby se v daném případě naopak Nejvyšší správní soud odchýlil od názoru zvláštního senátu a přiklonil se k závěrům nejen své vlastní judikatury, ale i judikatury Ústavního soudu. Respektování názoru zvláštního senátu, který nabízí pouze ochranu prostřednictvím aplikace § 142 s. ř., která podle stěžovatelů nevede k efektivní ochraně jejich práv, by vedlo k odepření spravedlnosti stěžovatelům.

Za nesprávný názor zvláštního senátu stěžovatelé považují domnělou efektivnost ochrany proti certifikátu autorizovaného inspektora postupem podle § 142 s. ř. Tuto ochranu stěžovatelé považují za nevhodnou a nepřiměřenou vážně hrozícímu zásahu do

práv, ke kterému může realizací nezákonně povolené stavby docházet. Navíc podotýkají, že je v každém případě výrazně méně efektivní než postup doposud praktikovaný v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, tedy než podání správní žaloby napadající zákonnost certifikátu autorizovaného inspektora. Upozorňují na to, že není vůbec zřejmé, na základě jakého zákonného ustanovení by správní orgán mohl usoudit, že právo stavby nevzniklo. Ustanovení § 117 jednoznačně neříká, v jakém případě a za jakých podmínek právo stavby vznikne a v jakém případě ne. Za problematickou mají rovněž již samotnou otázku věcné příslušnosti k vydání rozhodnutí podle citovaného ustanovení, neboť § 11 s. ř., na který v této souvislosti zvláštní senát odkazuje, upravuje pouze místní příslušnost, a otázka věcné příslušnosti k vydání rozhodnutí, zda vzniklo právo stavby podle § 142 s. ř., tak zůstává nevyřešená. Zvláštní senát neuvádí přesvědčivý argument, na základě jakého zákonného ustanovené by vydání deklaratorního rozhodnutí mělo být ve věcné kompetenci stavebního úřadu. Existencí těchto nevyřešených otázek se otevírá značný prostor pro obstrukce stavebních úřadů. Přitom v případě, že stavební úřad nebude rychle jednat a nevydá předběžné opatření, mohou vzniknout obrovské škody, neboť dříve, než se věc dostane k nezávislému soudu, bude již pravděpodobně celá stavba realizována a zájmy dotčených osob budou již dávno nenávratně poškozeny. Dotčení vlastníci by se totiž museli domáhat určení, zda zde právo stavět vzniklo či nevzniklo, ve dvoustupňovém řízení a případně teprve následně u soudu. To vše za situace, kdy stavebníkovi vzniká oznámením certifikátu stavebnímu úřadu právo realizovat stavbu, která je předmětem certifikátu; certifikát je tak „pravomocný“ a stavebník může po celou dobu stavět. Navíc stěžovatelé upozorňují rovněž na skutečnost, že přístup k vydání rozhodnutí podle § 142 s. ř. je podmíněný prokázáním toho, že vydání tohoto rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění práv žadatele, a není tak zajištěno, že rozhodnutí bude vůbec vydáno.

Závěrem kasační stížnosti stěžovatelé podrobně vylíčili průběh celého řízení, které je vedeno již od roku 2010, a upozorňují na dopad neefektivní právní ochrany jejich práv na daný případ. Rovněž poznamenávají, že citelně doplatili na nedokonalou právní úpravu institutu zkráceného stavebního řízení, která zcela nedostatečně chránila práva osob dotčených stavbami vzniklými na základě certifikátu autorizovaného inspektora a neřešila žádným způsobem procesní možnosti obrany těchto osob, přičemž se doposud ochrany svých práv nedomohli. Naopak, v reakci na usnesení zvláštního senátu stavební úřad předmětnou inkriminovanou stavbu zkolaudoval, a ta je již ke dni podání této kasační stížnosti plně v provozu. Mají za to, že by postup podle usnesení zvláštního senátu ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012 - 9, aplikovaný po té, kdy již Nejvyšší správní soud dvakrát stěžovatelům vyhověl a rozhodnutí městského soudu zrušil z důvodu nutnosti poskytnutí soudní ochrany (rozhodnutí, podle kterých doposud stěžovatelé v dobré víře postupovali), znamenal odepření ochrany práv stěžovatelům, zásah do práva stěžovatelů na efektivní soudní ochranu garantovanou článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, zásah do práva na spravedlivý proces, jakož i extrémní porušení principu předvídatelnosti a legitimního očekávání vůči stěžovatelům, přičemž domožení se ochrany práv by se tak opět ocitlo v nedohlednu. Žádají proto Nejvyšší správní soud o ochranu jejich práv, neboť napadený certifikát je pro přímý rozpor s ustanovením § 117 stavebního zákona zjevně nezákonný a další protahování řízení by vedlo jen k další neefektivitě a k pokračování v závažném porušování práv stěžovatelů.

Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatelé navrhují, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení městského soudu, případně zároveň zrušil rovněž napadený certifikát podle § 110 odst. 2 s. ř. s., neboť již v řízení před městským soudem byly pro takový postup dány důvody. Stěžovatelé v kasační stížnosti rovněž navrhují vydání předběžného opatření, případně přiznání odkladného účinku.

Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu v intencích důvodů uplatněných stěžovateli v kasační stížnosti, tj. z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (nezákonnost rozhodnutí městského soudu o odmítnutí žaloby), a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Navzdory precizně odůvodněné argumentaci stěžovatelů, v níž namítli, že aplikace usnesení zvláštního senátu porušuje princip předvídatelnosti a legitimního očekávání stěžovatelů s ohledem na dosud vydaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v dané věci, a pochopitelnému rozhořčení nad změnou judikatury, která zcela popírá dosavadní průběh řízení, Nejvyšší správní soud kasační stížnosti nepřisvědčil, neboť se rozhodnutím zvláštního senátu ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012 - 9, cítí být vázán. Podle § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. je pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu závazné nejen pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž tento spor vznikl, jakož 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, ale i pro soudy. Problematika řešená usnesením zvláštního senátu se přitom plně dotýká rovněž nyní projednávané věci, a proto zdejší soud právní názor zaujatý v předmětném usnesení bude nadále respektovat. Ostatně daný postoj zaujal již třetí senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 24. 10. 2012, č. j. 3 As 53/2012 - 48, s nímž se nyní rozhodující senát ztotožňuje.

Pokud se tedy městský soud závěry zvláštního senátu, který uvedl, že „*autorizovaný inspektor jmenovaný podle § 143 a násl. stavebního zákona z roku 2006 není správním orgánem ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu z roku 2004 a § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního. Jím vydaný certifikát (§ 117 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) není rozhodnutím správního orgánu (§ 67 správního řádu z roku 2004, § 65 s. ř. s.) přezkoumatelným ke správní žalobě soudem, ale plněním ze soukromoprávní smlouvy uzavřené se stavebníkem*“, v nyní posuzované věci řídil, a v intencích tohoto usnesení žalobu žalobců odmítl, nelze jeho postupu nic vytknout.

Namítají-li stěžovatelé v kasační stížnosti, že obrana jejich práv podle § 142 s. ř. je neefektivní, nepřiměřená a nedostatečná, zdejší soud tento názor nesdílí. Je pochopitelné, že v daném případě, s ohledem na vývoj řízení a změnu judikatury, je zjevné, že se tato ochrana v porovnání s případnou ochranou v podobě podání žaloby proti certifikátu autorizovaného inspektora jeví jako méně účinná, neboť vyžaduje využití postupu obrany před správními orgány před podáním samotné žaloby ve správním soudnictví, odhlédne-li se však od okolností průběhu předmětného řízení, postup podle § 142 s. ř. nabízí ochranu

právům certifikátem dotčených osob a námitky, kterými se stěžovatelé snaží závěry o její efektivnosti zpochybnit, je nutno z následujících důvodů zamítnout.

Podle § 142 s. ř. *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.* S ohledem na znění předmětného ustanovení má zdejší soud za nedůvodnou námitku, že není dostatečně vymezeno, na základě jakého zákonného ustanovení by správní orgán mohl usoudit, že právo stavby nevzniklo. Podle zdejšího soudu je z citovaného ustanovení zřejmé, že v případě podání žádosti o určení toho, zda tu právní vztah je či není, bude příslušný správní orgán zkoumat všechny zákonné podmínky vzniku takového práva. Shledá-li je splněny, vysloví závěr o jeho vzniku. Naopak v případě shledání nezákonnosti vysloví závěr opačný. Je tedy zřejmé, že v případě žádosti o určení, zda tu právní vztah práva stavby na základě certifikátu autorizovaného inspektora je či není, bude příslušný správní orgán zkoumat, zda certifikát byl vydán a oznámen v souladu se všemi zákonnými podmínkami, a shledá-li je splněny, vysloví závěr o vzniku práva provést stavbu, a naopak (k tomu podrobně bod 78 usnesení zvláštního senátu).

Co se týká námitky nedostatečného zákonného vymezení věcné příslušnosti, zdejší soud odkazuje na bod 75 usnesení zvláštního senátu, z něhož je patrno, že věcně příslušný k řízení podle § 142 s. ř. je stavební úřad jako správní orgán oprávněný rozhodovat v daném řízení kompetenčního charakteru. Věcnou příslušnost pak odvozuje přímo z citovaného ustanovení, které považuje za „samonosné“, umožňující správním orgánům v jednotlivých oborech veřejné správy rozhodovat podle něj bez ohledu na to, zda předpis práva hmotného s takovým rozhodnutím počítá. Ustanovení § 142 s. ř. totiž umožňuje každému domáhat se u správního orgánu vydání deklaratorního rozhodnutí v určité věci, aniž by takovou možnost musel výslovně předpokládat speciální zákon (k tomu srovnej rovněž Vedral, J.: Komentář. II. vydání, BOVA POLYGON, Praha 2012, s. 1098 a násl.). Nejvyšší správní soud má s ohledem na uvedené za to, že není pochyb o tom, že v daném případě je tímto správním orgánem z povahy věci právě stavební úřad, jemuž jsou certifikáty autorizovaných inspektorů oznamovány (§ 117 odst. 1 stavebního zákona), aniž by jeho věcnou příslušnost pro řízení ve smyslu § 142 s. ř. v souvislosti s určením právního vztahu práva stavby v případě vydání certifikátu autorizovaného inspektora výslovně stavební zákon či jiný právní předpis upravoval.

Stěžovatelům nelze přisvědčit ani v tom, že by obrana dotčených osob byla v případě uplatnění § 142 s. ř. ve věcech vydaných certifikátů autorizovaných inspektorů oslabena tím, že v citovaném ustanovení je přístup k vydání rozhodnutí podle § 142 s. ř. podmíněn prokázáním toho, že vydání tohoto rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění práv žadatele, a není tak zajištěno, že rozhodnutí bude vůbec vydáno. Nejvyšší správní soud uvádí, že zvláštní senát v postupu podle § 142 s. ř. 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.

Ve prospěch efektivnosti obrany dotčených osob v případě vydání nezákonného certifikátu autorizovaného inspektora postupem podle § 142 s. ř. svědčí i ta skutečnost,

že výsledkem řízení podle § 142 s. ř. je pravomocné rozhodnutí, které musí stavební úřad vydat ve lhůtách podle § 71 s. ř., tedy v mnohem kratší lhůtě než by byl povinen postupovat správní soud v případě podání žaloby. V případě nečinnosti stavebního úřadu nic nebrání i v tomto řízení uplatnit žalobu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 s. ř. s. Bez významu není ani to, že proti pravomocnému rozhodnutí jsou dotčené osoby v případě nespokojenosti s výsledkem správního řízení oprávněny podat řádný opravný prostředek (odvolání), a následně i žalobu ke správnímu soudu podle § 65 s. ř. s. Nelze tedy přisvědčit tvrzení, že by výklad zvláštního senátu vylučoval soudní přezkum ve věci vydání certifikátu autorizovaného inspektora, a tím porušoval právo stěžovatelů na soudní ochranu.

Navíc nelze v řízení podle § 142 s. ř. vyloučit ani možnost podání návrhu na vydání předběžného opatření podle § 61 s. ř., o níž je správní orgán povinen rozhodnout do 10 dnů. K námitce, že pokud stavební úřad nebude rychle jednat a nevydá předběžné opatření, mohou vzniknout obrovské škody, neboť dříve, než se věc dostane k nezávislému soudu, bude již pravděpodobně celá stavba realizována a zájmy dotčených osob budou již dávno nenávratně poškozeny, zdejší soud podotýká, že správní orgány,jak bylo uvedeno výše, jsou při rozhodování ve smyslu § 142 s. ř. vázány obecnými lhůtami pro rozhodování, na základě nichž je stěžovatelem předestřená pravděpodobnost nenávratného poškození práv dotčených osob výrazně eliminována. Pokud stěžovatelé dále namítají, že by se v případě ochrany podle § 142 s. ř. dotčení vlastníci museli domáhat svého práva ve dvoustupňovém řízení a případně teprve následně u soudu, to vše za situace, kdy stavebníkovi vzniká již oznámením certifikátu stavebnímu úřadu právo realizovat stavbu na základě „pravomocného“ certifikátu (kdy stavebník může po celou dobu stavět), Nejvyšší správní soud podotýká, že rovněž ochrana náležející dotčeným osobám v rámci běžného stavebního řízení o vydání povolení stavby je řešena ve dvoustupňovém správním řízení, přičemž po vydání potvrzujícího rozhodnutí odvolacím správním orgánem je rozhodnutí o povolení stavby pravomocné a stavebník může na základě něho stavět. A to navzdory podané správní žalobě. Proto Nejvyšší správní soud ani v tomto ohledu neshledal postup podle § 142 s. ř. nedostatečným či nepřiměřeným. Ze všech výše uvedených důvodů a s odhlédnutím ke specifikům řízení v nyní posuzovaném případě je tak nutno konstatovat, že postup podle § 142 s. ř. je zárukou dostatečné a efektivní obrany dotčených osob v případě vydání certifikátu autorizovaného inspektora v rámci „zkráceného stavebního řízení“ podle § 117 stavebního zákona.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou. Protože v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 4 s. ř. s. povinen přihlížet z úřední povinnosti, kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez nařízení jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelé v soudním řízení úspěch neměli, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému podle obsahu spisu žádné náklady

řízení nevznikly, proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. O nákladech osoby zúčastněné na řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., tak, že nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však Nejvyšší správní soud osobě zúčastněné na řízení splnění žádné povinnosti, v souvislosti s níž by jí vznikly náklady, neuložil.

Stěžovatelé spolu s kasační stížností podali rovněž návrh na nařízení předběžného opatření ve smyslu § 38 s. ř. s. a návrh na přiznání odkladného účinku ve smyslu § 107 s. ř. s., přičemž za každý z nich zaplatili soudní poplatek ve výši 1 000 Kč. Vzhledem k tomu, že zdejší soud bezodkladně rozhodl o věci samé po doručení kasační stížnosti a po učinění nezbytných procesních úkonů, včetně vyžádání spisu od Ústavního soudu, nebylo již třeba o těchto návrzích více rozhodovat. Soudní poplatky za oba návrhy v celkové výši 2 000 Kč proto zdejší soud vrací stěžovatelům k rukám jejich zástupkyně Mgr. Sandry Podskalské, advokátky se sídlem Dvořákova 13, Brno, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, s ohledem na to, že o předmětných návrzích nebylo vůbec rozhodováno.

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

V Brně dne 6. prosince 2012

JUDr. Radan Malík
předseda senátu