



ČESKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatelů **MUDr. F. P.** a **Mgr. V. P.**, obou zastoupených Mgr. Michalem Zahutou, advokátem, sídlem Veveří 365/46, Brno, proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 1. června 2021 č. j. 30 Cdo 3489/2020-153, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. května 2020 č. j. 15 Co 61/2020-122 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 19. září 2019 č. j. 21 C 90/2018-84, za účasti **Nejvyššího soudu**, **Městského soudu v Praze** a **Obvodního soudu pro Prahu 1**, jako účastníků řízení, a 1) **České republiky – Ministerstva pro místní rozvoj**, sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1 – Staré Město, a 2) **České republiky – Ministerstva financí**, sídlem Letenská 525/15, Praha 1 – Malá Strana, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

**I. Výrokem I. rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 1. června 2021 č. j. 30 Cdo 3489/2020-153, jímž bylo zamítnuto dovolání stěžovatelů směřující proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. května 2020 č. j. 15 Co 61/2020-122, pokud jím byl potvrzen rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 19. září 2019 č. j. 21 C 90/2018-84, výrokem I. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. května 2020 č. j. 15 Co 61/2020-122 a výrokem I. rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 19. září 2019 č. j. 21 C 90/2018-84, jakož i na ně navazujícími výroky o náhradě nákladů řízení, bylo porušeno právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a právo na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Výrok I. rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 1. června 2021 č. j. 30 Cdo 3489/2020-153, jímž bylo zamítnuto dovolání stěžovatelů směřující proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. května 2020 č. j. 15 Co 61/2020-122, pokud jím byl potvrzen rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 19. září 2019 č. j. 21 C 90/2018-84, výrok III. rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 1. června 2021 č. j. 30 Cdo 3489/2020-153, výroky I. a III. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. května 2020 č. j. 15 Co 61/2020-122 a výroky I. a II. rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 19. září 2019 č. j. 21 C 90/2018-84 se ruší.**

**III. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.**

Odůvodnění:

### I.

#### **Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí**

1. Stěžovatelé se podanou ústavní stížností domáhají zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí s tvrzením, že jimi bylo porušeno jejich ústavně zaručené právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jakož i právo na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

2. Stěžovatelé (žalobci) se žalobou domáhali náhrady nemajetkové újmy z titulu nezákonného rozhodnutí a nesprávného úředního postupu, přičemž požadovali, aby první vedlejší účastníci řízení (první žalované) byla uložena povinnost zaplatit jim částku 3 600 000 Kč s příslušenstvím z titulu nezákonného rozhodnutí, a druhé vedlejší účastníci řízení (druhé žalované) částku 400 000 Kč s příslušenstvím z titulu nesprávného úředního postupu státního orgánu. Nezákonným rozhodnutím (první žalobní nárok) měl být certifikát autorizovaného inspektora Ing. arch. M. T. ze dne 23. 3. 2010 č. 711007 vydaný ve zkráceném stavebním řízení (dále jen „certifikát autorizovaného inspektora“ nebo „certifikát“), na jehož základě byla v blízkosti nemovitostí ve vlastnictví stěžovatelů (a dalších osob) stavebníkem (obchodní společností Heršpická – správa nemovitostí, s. r. o.) realizována stavba s názvem „Brno – Ivanovice Obchodní centrum – Hobby Market“ (dále též „hobbymarket“). Skutečnost, že právo stavby stvrzené certifikátem autorizovaného inspektora v rámci zkráceného stavebního řízení [viz § 117 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů] nevzniklo, pak byla deklarována na základě žádosti stěžovatelů (a dalších osob) podané podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, rozhodnutím Odboru územního a stavebního řízení Magistrátu města Brna ze dne 10. 3. 2017 č. j. MMB/0104559/2017, sp. zn. OUSR/MMB/0348834/2016 ve spojení s rozhodnutím Odboru územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 30. 6. 2017 č. j. JMK 98052/2017, sp. zn. S-JMK 66524/2017/OÚPSŘ. Nesprávný úřední postup (druhý žalobní nárok) stěžovatelé spatřovali v porušení povinnosti správních orgánů vydat rozhodnutí o určení právního vztahu, že právo stavby nevzniklo, v přiměřené lhůtě, když správní řízení o jejich návrhu na určení ze dne 27. 9. 2012 bylo zahájeno dne 2. 10. 2012 a skončilo v důsledku průtahů až právní mocí vydaných rozhodnutí s účinky ke dni 14. 7. 2017.

3. Obvodní soud pro Prahu 1 (dále jen „obvodní soud“) rozsudkem ze dne 19. 9. 2019 č. j. 21 C 90/2018-84 žalobu stěžovatelů vůči první vedlejší účastnici řízení na zaplacení částky ve výši 3 600 000 Kč zamítl (výrok I.) a stěžovatelům uložil povinnost nahradit jí náklady řízení ve výši 2 100 Kč (výrok II.). Druhé vedlejší účastnici řízení uložil povinnost zaplatit stěžovatelům částku 90 868 Kč s příslušenstvím (výrok III.). Žalobu co do požadavku, aby byla druhé vedlejší účastnici řízení uložena povinnost zaplatit jim částku 309 132 Kč s příslušenstvím, zamítl (výrok IV.) a současně uložil druhé vedlejší účastnici řízení povinnost nahradit stěžovatelům náklady řízení ve výši 47 426,79 Kč (výrok V.). Obvodní soud věc posuzoval podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti státu za škodu“). Zkoumal, zda jsou naplněny předpoklady odpovědnosti, tj. nezákonné rozhodnutí, nemajetková újma a příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem a nemajetkovou újmu. Obvodní soud se nejprve zabýval základní spornou otázkou, zda vydání certifikátu a jeho předložení stavebnímu úřadu lze považovat za nezákonné rozhodnutí správního orgánu, případně zda činnost autorizovaného inspektora vedoucí k vydání certifikátu a jeho předložení stavebnímu úřadu lze považovat za nesprávný úřední postup (srov. § 13 zákona o odpovědnosti státu za škodu), a to s ohledem na jeho právní postavení (viz § 146 odst. 2 stavebního zákona), kdy svoji činnost vykonává na základě soukromoprávní smlouvy za úplatu a rovněž má uzavřeno pojištění odpovědnosti.

4. Vyšel přitom z usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zvláštní senát“) ze dne 6. 9. 2012 č. j. Konf 25/2012-9 a uzavřel, že certifikát v rámci zkráceného stavebního řízení vydává autorizovaný inspektor jako soukromá osoba na základě soukromoprávní smlouvy se stavebníkem a na jeho náklad a tímto certifikátem autorizovaný inspektor pouze stvrzuje, že ověřil projektovou dokumentaci a připojené podklady z hledisek uvedených v § 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona, a že navrhovaná stavba může být provedena. Za škodu, kterou autorizovaný inspektor stavebníkovi způsobí, pak odpovídá soukromoprávně. Certifikát tak nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), právní účinky nastupují až okamžikem oznámení certifikátu stavebnímu úřadu a autorizovaný inspektor jmenovaný podle § 143 a násl. stavebního zákona není správním orgánem. Z uvedeného obvodní soud dovodil, že nebyl splněn základní předpoklad odpovědnosti státu za škodu, a to existence nezákonného rozhodnutí, neboť vydání certifikátu a jeho předložení stavebnímu úřadu nelze považovat za rozhodnutí státního orgánu či rozhodnutí fyzické osoby při výkonu státní správy. Stejně tak činnost autorizovaného inspektora vedoucí k vydání certifikátu a jeho předložení stavebnímu úřadu nelze považovat za úřední postup ve smyslu zákona o odpovědnosti státu za škodu.

5. Obvodní soud toliko částečně vyhověl nároku stěžovatelů na zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou posuzovaného řízení. Přiměřenost délky řízení obvodní soud posuzoval podle kritérií vymezených v § 31a odst. 3 zákona o odpovědnosti státu za škodu. Při stanovení formy a výše finančního zadostiučinění vycházel ze stanoviska občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011 sp. zn. Cpjn 206/2010 a dospěl k závěru, že v daném případě postačí k určení základní částky spodní část rozmezí, tj. částka 15 000 Kč za rok započítaná za první dva roky poloviční hodnotou. U posuzovaného řízení trvajících 4 roky 9 měsíců a 13 dnů takto určil základní částku ve výši 56 792 Kč pro každého z žalobců, kterou následně blíže popsány kritérii modifikoval, takže celkovou výši

zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení stanovil na částku 45 434 Kč pro každého ze stěžovatelů.

6. K odvolání stěžovatelů i druhé vedlejší účastnice řízení Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 26. 5. 2020 č. j. 15 Co 61/2020-122 rozsudek obvodního soudu potvrdil (výrok I.) a rozhodl o nákladech odvolacího řízení (výroky II. a III.). Městský soud se ztotožnil se skutkovým i právním hodnocením obvodního soudu, a to jak ve vztahu k posouzení charakteru certifikátu a postavení autorizovaného inženýra ve správním řízení, tak i ve vztahu k posouzení nároku stěžovatelů na zadostiučinění za nemajetkovou újmu vzniklou v důsledku nepřiměřené délky správního řízení. Městský soud konstatoval, že za případné nedostatky certifikátu (nezajištěný souhlas sousedících vlastníků se stavbou), který nelze považovat za rozhodnutí ve správním řízení, v jejichž důsledku bylo správními orgány ve výsledku deklarováno, že stavebníkovi nevzniklo právo provést stavbu, může nést pouze autorizovaný inženýr, ale nikoliv stát, a není tak splněn základní předpoklad odpovědnosti státu za újmu, a to nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup.

7. Proti rozsudku městského soudu podali dovolání stěžovatelé a druhá vedlejší účastnice řízení. Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 1. 6. 2021 č. j. 30 Cdo 3489/2020-153 dovolání stěžovatelů směřující proti potvrzujícímu rozsudku městského soudu, který se týkal výroku I. rozsudku obvodního soudu ve věci samé (tj. nároku z titulu odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí), zamítl, ve zbytku je odmítl (výrok I. rozsudku Nejvyššího soudu). Dovolání druhé vedlejší účastnice řízení proti potvrzujícímu výroku městského soudu, který se týkal výroku III. rozsudku obvodního soudu ve věci samé [tj. nároku z titulu odpovědnosti za nesprávný úřední postup (nepřiměřenou délku řízení)], Nejvyšší soud rovněž zamítl, a ve zbytku je odmítl (výrok II. rozsudku Nejvyššího soudu). Konečně rozhodl, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok III. rozsudku Nejvyššího soudu).

8. Nejvyšší soud připustil dovolání stěžovatelů pro posouzení otázky, zda autorizovaný inspektor vystupuje při vydávání certifikátu ve vrchnostenské pozici a jako nositel veřejné moci, neboť šlo o otázku, která dosud nebyla Nejvyšším soudem vyřešena. Připustil i dovolání druhé vedlejší účastnice řízení, a to pro posouzení otázky, která taktéž nebyla dosud Nejvyšším soudem vyřešena, že na nárok stěžovatelů na zadostiučinění za nemajetkovou újmu vyplývající z nepřiměřené délky správního řízení podle § 142 správního řádu nedopadá ochrana podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). V této souvislosti Nejvyšší soud uzavřel, že správní řízení vedené podle § 142 správního řádu spadá pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy, protože nebylo dovolání druhé vedlejší účastnice řízení důvodné.

9. Co se týče otázky posouzení charakteru certifikátu autorizovaného inspektora vydaného v tzv. zkráceném stavebním řízení, předestřené stěžovateli, poukázal Nejvyšší soud, stejně jako městský soud, na usnesení zvláštního senátu ze dne 6. 9. 2012 č. j. Konf 25/2012-9, v němž bylo konstatováno, že „[a]utorizovaný inspektor není správním orgánem a jím vydaný certifikát není rozhodnutím správního orgánu (§ 67 spr. ř., § 65 s. ř. s.), ale plněním ze soukromoprávní smlouvy“. Jakkoliv Ústavní soud ve stěžovateli zmiňovaných usneseních ze dne 24. 2. 2016 sp. zn. II. ÚS 439/16 (U 2/80 SbNU 693; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), ze dne 6. 9. 2016 sp. zn. I. ÚS 2729/16, ze dne 13. 3. 2012 sp. zn. IV. ÚS 558/12, ze dne 2. 4. 2012 sp. zn. I. ÚS 557/12 a ze dne 12. 3. 2012 sp. zn. IV. ÚS 3468/11 vyslovil s názorem zvláštního senátu nesouhlas, Nejvyšší soud v této věci neshledal žádný relevantní důvod pro odchýlení se od shora nastíněných závěrů zvláštního senátu, a to i s ohledem na skutečnost, že k řešení přijatému ve shora citovaném usnesení zvláštního senátu se přihlásil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 6. 2016

č. j. 2 As 52/2016-84. Důvodem pro odlišné rozhodnutí tedy nebyly ani závěry obsažené ve stěžovateli citovaných usneseních Ústavního soudu, jimiž byla ústavní stížnost odmítnuta, neboť usnesení Ústavního soudu zásadně nejsou (na rozdíl od nálezů) závazná *erga omnes* a nelze je považovat za precedenčně významná (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 7. 2013 sp. zn. 29 Cdo 1301/2013 či nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 301/05). Nejvyšší soud proto neshledal důvodným ani dovolání stěžovatelů.

## II. Argumentace stěžovatelů

10. Stěžovatelé v ústavní stížnosti namítají porušení svých shora uvedených ústavně zaručených práv. Zdůrazňují, že při uplatňování svých práv vycházeli z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu, z níž vyplývá pasivní legitimace vedlejších účastníků řízení (viz shora zmiňovaná usnesení sp. zn. II. ÚS 439/16, sp. zn. I. ÚS 2729/16, sp. zn. IV. ÚS 558/12, sp. zn. I. ÚS 557/12, a sp. zn. IV. ÚS 3468/11). V těchto usneseních Ústavní soud mj. vyslovil, že autorizovaný inspektor při vydání certifikátu podle § 117 stavebního zákona vystupuje ve vrchnostenském postavení a vykonává v tomto rozsahu veřejnou správu. Byť šlo o pouhá usnesení, stěžovatelé vycházeli z toho, že nejde o žádný exces, nýbrž o opakovaně potvrzovaný právní názor většiny soudců a senátů Ústavního soudu. Obecné soudy tuto výkladovou rovinnu fakticky ignorovaly, popř. ji označily za precedenčně nevýznamnou. Poukazují dále na to, že újma, jejíž náhrady se domáhají, vznikla v důsledku neoprávněně postavené stavby a stalo se tak v důsledku tehdejší ledabylé úpravy, která umožnila stavebníkovi vědomě porušit práva dotčených sousedů. Nyní stát selhává opět, když touto stavbou poškozeným subjektům nepřiznal nárok na náhradu újmy s alibistickým odůvodněním, že za tuto újmu nemá odpovídat stát, resp. jeho příslušná organizační složka, nýbrž autorizovaný inspektor, o němž Ústavní soud opakovaně vyslovil, že vystupuje jako správní úřad *sui generis* a vykonává delegovanou veřejnou správu.

## III. Vyjádření účastníků řízení, vedlejších účastnic řízení a replika stěžovatelů

11. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům a vedlejším účastníkům řízení.

12. Nejvyšší soud ve vyjádření poukázal na rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 6. 9. 2012 č. j. Konf 25/2012-9, které je pro něj závazné a v němž bylo jednoznačně vysloveno, že autorizovaný inspektor není správním orgánem a jím vydaný certifikát není rozhodnutím správního orgánu. Rovněž zopakoval, že usnesení Ústavního soudu zásadně nejsou závazná *erga omnes* a nelze je považovat za precedenčně významná. Výše zmiňovaná usnesení proto nemohla být důvodem pro odchýlení se od závěrů přijatých zvláštním senátem.

13. Městský soud odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí s tím, že se nedomnívá, že by došlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatelů.

14. Obvodní soud rovněž zcela odkázal na právní argumentaci uvedenou v ústavní stížnosti napadeném rozsudku.

15. Česká republika – Ministerstvo pro místní rozvoj (první vedlejší účastnice řízení) uvádí, že pouze v rozsahu svého oprávnění (tedy posouzení souladu projektové dokumentace a připojených dokladů z hledisek uvedených v § 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona) lze mít za to, že autorizovaný inspektor vykonává působnost stavebního úřadu. Výsledkem posouzení projektové dokumentace a přiložených dokladů je certifikát, který předá stavebníkovi a je na stavebníkovi, aby jej oznámil stavebnímu úřadu. Autorizovaný inspektor tedy na rozdíl od stavebního úřadu, není orgánem státní správy a moci výkonné, nýbrž svoji činnost vykonává za úplatu na základě smlouvy se stavebníkem. Z uvedených důvodů nelze v případě újmy spojené s certifikátem autorizovaného inspektora posuzovat tuto újmu podle zákona o odpovědnosti státu za škodu. Ministerstvo pro místní rozvoj se dále vyjadřuje k samotné stavbě hobbymarketu B. a průběhu územního řízení. Závěrem doplňuje, že stěžovatelé brojí především proti umístění stavby. Žádné právo na neměnné poměry v území však neexistuje. Existuje pouze právo na ochranu před excesivními zásahy, stěžovatelé však žádné konkrétní zásahy do vlastnických práv neuváděli ani neprokázali.

16. Ministerstvo financí (druhý vedlejší účastník řízení) podotýká, že hlavní námitka stěžovatelů se týká nároku na náhradu nemajetkové újmy způsobené nezákonným vydáním certifikátu. Vzhledem k tomu, že příslušnou složkou k jednání za stát je ohledně tohoto nároku Ministerstvo pro místní rozvoj, vyjadřuje se Ministerstvo financí toliko v rámci *obiter dicti*. Vychází přitom ze závěrů obsažených v již několikrát zmiňovaném usnesení zvláštního senátu ze dne 6. 9. 2012 č. j. Konf 25/2012-9. Uzavírá, že činnost autorizovaného inspektora vedoucí k vydání certifikátu nelze považovat za úřední postup, a to zejména s ohledem na právní úpravu jeho postavení (viz § 146 odst. 1 a 2 stavebního zákona). Autorizovaný inspektor za případné škody způsobené jeho vadnou či nesprávnou činností odpovídá poškozeným subjektům sám a za účelem vymožení případné škody má povinné pojištění.

17. Stěžovatelé v replice setrvávají na svém přesvědčení, že je dána odpovědnost státu (resp. jeho organizačních složek) za škodu. Jakkoliv respektují názor Nejvyššího soudu vycházející ze závěrů obsažených v usnesení zvláštního senátu, nepovažují jej za důvodný. Zdůrazňují, že jejich nárok je popírán a jsou s jeho uspokojením odkazováni na autorizovaného inspektora, avšak z usnesení zvláštního senátu, o které opřely obecné soudy svá rozhodnutí, vyplývá, že uplatnit nárok na náhradu škody může toliko stavebník, tedy osoba odlišná od stěžovatelů.

#### IV.

#### Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

18. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení, v němž byla vydána soudní rozhodnutí napadená ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný; stěžovatelé jsou právně zastoupeni v souladu s § 29 až § 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatelé vyčerpali všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

19. III. senát Ústavního soudu příslušný k projednání a rozhodnutí o ústavní stížnosti vedené pod sp. III. ÚS 2709/21 usnesením ze dne 20. 12. 2022 rozhodl o postoupení věci k projednání plénu. Věc tak je nadále vedena pod novou sp. zn. Pl. ÚS 40/22.

## V.

### Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

20. Ústavní soud předesílá, že není součástí soustavy soudů [čl. 91 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“)] a nepřísluší mu oprávnění vykonávat dozor nad rozhodovací činností obecných soudů. Do rozhodovací činnosti soudů je Ústavní soud v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy oprávněn zasáhnout pouze tehdy, byla-li pravomocným rozhodnutím těchto orgánů porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody stěžovatele.

#### *Va) Obecná východiska posouzení věci*

21. Stěžovatelé brojí proti rozhodnutím obecných soudů, jimiž byla zamítnuta jejich žaloba na náhradu škody vůči státu z titulu jeho odpovědnosti. Z pohledu ochrany ústavně zaručených práv jednotlivce je především rozhodující, zda bylo v dané věci naplněno právo na náhradu škody zakotvené v čl. 36 odst. 3 Listiny, podle něhož má každý právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem, přičemž podle čl. 36 odst. 4 Listiny platí, že podmínky a podrobnosti stanoví zákon (což se vztahuje i na práva obsažená v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny). Za příslušný „prováděcí“ zákon se obvykle považuje zákon o odpovědnosti státu za škodu, nicméně samotná formulace „stanoví zákon“ neznamená, že se tím rozumí jediný zákon, jde o výhradu zákona (zákonné úpravy).

22. V posuzované věci jde tedy o otázku deliktní odpovědnosti státu za materiální, resp. nemateriální újmu způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci. Jak Ústavní soud již několikrát zdůraznil, v této oblasti je třeba hledat silné sepětí s ústavním právem [srov. např. nálezn sp. zn. II. ÚS 1930/17 ze dne 14. 11. 2017 (N 213/87 SbNU 457)]. Právo na náhradu škody způsobené nezákonným výkonem veřejné moci je totiž nejen výslovně garantováno čl. 36 odst. 3 Listiny, nýbrž v obecné rovině představuje jednu ze základních záruk demokratického právního státu zakotveného v čl. 1 odst. 1 Ústavy [srov. nálezn sp. zn. IV. ÚS 642/05 ze dne 28. 8. 2007 (N 133/46 SbNU 249)]. Budování důvěry občanů v právo a instituce státu, resp. veřejné moci je jedním ze stěžejních principů právního státu. Tam, kde jednotlivec jedná s důvěrou ve věcnou správnost aktů státu či jeho postupů a rovněž s důvěrou v jejich soulad s právem, musí být současně zaručeno právo na náhradu škody, pokud se ukáže, že presumpce správnosti či zákonnosti byla klamná. Odpovědnost státu za škodu je jedním z podstatných pilířů udržování důvěry občanů v právo a naopak důvěra nemůže být dána tam, kde nezákonnost aktů veřejné moci nebo její nesprávný úřední postup nejsou sankcionovány v podobě odpovědnosti za škodu [srov. nálezn sp. zn. I. ÚS 529/09 ze dne 13. 3. 2012 (N 51/64 SbNU 625)].

23. Povinnost respektovat výše uvedené ústavní meze a samotný účel (smysl) právní úpravy deliktní odpovědnosti státu za materiální a nemateriální újmu způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci, ústavně vymezený v čl. 36 odst. 3 Listiny, váže (s ohledem na ústavní příkaz zakotvený v čl. 4 odst. 4 Listiny) i obecné soudy. Základní práva a svobody působí jako

regulativní ideje, na které obsahově navazují normy podústavního práva. Současně tyto ideje určují výklad právních norem. Porušení některé z těchto norem v důsledku svévole, výkladu v extrémním rozporu s principy spravedlnosti či v jiném významu, než který plyne ze zákona či konsensuálně přijímaného právního myšlení, nebo ve smyslu rozhodování bez bližších kritérií či alespoň zásad odvozených z právní normy, pak zakládá porušení základního práva a svobody [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 269/99 ze dne 2. 3. 2000 (N 33/17 SbNU 235); či nález sp. zn. II. ÚS 3005/14 ze dne 5. 5. 2015 (N 87/77 SbNU 273)]. Při posuzování nároků na náhradu újmy způsobené výkonem veřejné moci je proto nezbytné v každém případě dbát na to, aby fakticky nedošlo k vyprázdnění dotčeného základního práva, resp. jeho omezení [srov. nález sp. zn. I. ÚS 1744/12 ze dne 24. 7. 2014 (N 142/74 SbNU 205)].

24. Zákon o odpovědnosti státu rozlišuje dvě základní formy jeho objektivní odpovědnosti za škodu způsobenou v souvislosti s výkonem státní moci státními a jinými pověřenými orgány (§ 5). Vedle odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím (specifickou součástí je odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím o vazbě nebo trestu), uvádí i druhý důvod objektivní odpovědnosti státu, která je spojena s nesprávným úředním postupem (§ 13). Citované ustanovení zakládá objektivní odpovědnost státu (bez ohledu na zavinění), již se nelze zprostit a která předpokládá současné (kumulativní) splnění tří předpokladů: 1) nesprávný úřední postup, 2) vznik škody a 3) příčinná souvislost mezi nesprávným úředním postupem a vznikem škody. S výjimkou § 13 odst. 1 věty druhé a třetí zákona o odpovědnosti státu není nesprávný úřední postup blíže definován; z obsahu tohoto pojmu však vyplývá, že podle konkrétních okolností může jít o jakoukoliv jinou než rozhodovací činnost spojenou s výkonem pravomocí státního orgánu, dojde-li při ní nebo v jejím důsledku k porušení pravidel předepsaných právními normami pro činnost státního orgánu nebo k porušení pořádku určeného povahou a funkcí postupu (viz nález sp. zn. II. ÚS 99/07 ze dne 7. 10. 2008). Aby se jednalo o postup „úřední“, musí tak postupovat osoby, které plní úkoly státního orgánu, a tento postup musí sloužit výkonu státní moci. Podmínkou aplikace § 13 zákona tedy je, že stát (prostřednictvím svých orgánů či jiných subjektů) vystupuje jako nositel veřejné moci při jejím uplatňování [viz nález sp. zn. I. ÚS 529/09 (bod 24)].

25. Ústavní soud akcentoval, že z hlediska zákona o odpovědnosti státu za škodu, jde o odpovědnost absolutní (srov. § 2 zákona o odpovědnosti státu za škodu), nelze ji zákonem vyloučit, omezit či jinak zúžit, a to ani tehdy, pokud se prokáže, že tato škoda vznikla úmyslným protiprávním jednáním konkrétní osoby. V případě absolutní objektivní odpovědnosti státu v žádném případě nepřichází v úvahu možnost liberace. Jinak řečeno, i při výkladu povinností, které jsou určité osobě při výkonu veřejné moci uloženy, resp. realizaci činností, které jí byly státem svěřeny, je třeba sledovat účel práva na náhradu škody vycházející z čl. 36 odst. 3 Listiny a reflektovat skutečnost, že jde o odpovědnost objektivní, tj. za výsledek nikoliv za zavinění. Tyto povinnosti je pak třeba vykládat extenzivně, neboť jde rovněž o otázku ochrany důvěry občanů v právo a instituce veřejné moci. Aplikací zákona o odpovědnosti státu nesmí dojít, přímo ani nepřímo, k omezení či zúžení rozsahu základního práva zaručeného v čl. 36 odst. 3 Listiny.

*Vb) Vztažení obecných východisek na nyní posuzovanou věc*

26. Ze shora uvedených ústavněprávních a komparativních východisek hodnotil Ústavní soud též daný případ. Přenesení pravomoci k výkonu veřejné moci na subjekty nestátního charakteru nemůže být takovou systémovou změnou, která by odůvodňovala, aby se stát zcela zbavoval objektivní odpovědnosti za jejich činnost, nebo aby skutečnost, že určitou činnost vykonával



nestátní subjekt, vedla k nějakému jinému, tj. mírnějšímu výkladu odpovědnosti státu, případně institutů vážících se k odpovědnosti, v daném případě výkladu pojmu nesprávný úřední postup.

27. V nyní posuzované věci byla žaloba na náhradu nemajetkové újmy vůči státu zamítnuta, neboť obecné soudy vyšly při právním hodnocení z usnesení zvláštního senátu sp. zn. Konf 25/2012, podle něhož není autorizovaný inspektor správním orgánem a jím vydaný certifikát není rozhodnutím správního orgánu (§ 67 správního řádu, § 65 s. ř. s.), ale plněním ze soukromoprávní smlouvy. Z tohoto důvodu nemohli podle názoru obecných soudů stěžovatelé žalovat stát (prostřednictvím Ministerstva pro místní rozvoj), ale měli se obrátit se svým nárokem přímo na autorizovaného inspektora, jehož odpovědnost se podává z § 146 odst. 1 a 2 stavebního zákona. S tímto závěrem se však Ústavní soud nemůže ztotožnit, neboť fakticky by mohl vést k nepřípustnému vyprázdnění Listinou zaručeného práva na náhradu škody (čl. 36 odst. 3 Listiny).

28. Institut autorizovaného inspektora založila nově právní úprava účinná od 1. 1. 2007. Jde o částečnou „privatizaci“ povolovacího řízení po vzoru řady zahraničních právních úprav, jejímž účelem je „oprostit“ stavební úřady od některých činností, které mohou vykonávat efektivněji soukromé subjekty – autorizovaní inspektoři. Výsledkem činnosti autorizovaného inspektora podle § 117 stavebního zákona je především vydání certifikátu, kterým autorizovaný inspektor stvrzuje, že ověřil projektovou dokumentaci a připojené podklady z hledisek uvedených v § 111 odst. 1 a 2, a že navrhovaná stavba může být provedena. K certifikátu připojí návrh plánu kontrolních prohlídek stavby, závazná stanoviska dotčených orgánů a vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení (včetně způsobu vypořádání námitek a závěrů a podkladů, z nichž vycházel). Bez vyjádření, resp. souhlasu (podle znění § 117 odst. 4 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2013) osob, které by byly účastníky řízení, není možné certifikát vydat a následně stavbu realizovat. Pro povolení provedení stavby tímto způsobem musí být vždy splněny zcela shodné podmínky, které by musely být splněny, kdyby na stavbu mělo být vydáno „řádné“ stavební povolení (viz § 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona).

29. Podle znění § 117 odst. 4 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (tedy v době vydání certifikátu autorizovaného inspektora, o který v nyní posuzované věci jde), byl autorizovaný inspektor povinen vypořádat případné uplatněné námítky osob, které by byly účastníky řízení, přičemž způsob vypořádání námitek a závěry, popřípadě podklady, z nichž vycházel, připojí autorizovaný inspektor k certifikátu. Nepodařilo-li se při vypořádání námitek odstranit rozpory mezi osobami, které by jinak byly účastníky řízení, předložil autorizovaný inspektor jejich vyjádření spolu s projektovou dokumentací a závaznými stanovisky dotčených orgánů stavebnímu úřadu, který měl zajistit vypořádání námitek nebo usnesením rozhodnout o námitkách ve své působnosti anebo o nezpůsobilosti stavby pro takové zkrácené řízení. Dosavadní právní úprava tzv. zkráceného stavebního řízení nedostatečně řešila účinky certifikátu a učiněného oznámení, ingerenci stavebního úřadu či nástroje případných revizí, a zejména v dostatečné míře neřešila ochranu práv osob, které by byly účastníky stavebního řízení, kdyby se vedlo. Proto došlo k její novelizaci zákonem č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, který celý postup po oznámení certifikátu zpřesnil. Bez ohledu na novou právní úpravu však i z původního znění § 117 odst. 4 stavebního zákona vyplývala povinnost stavebního úřadu vypořádat eventuální námítky, a zejména rozhodnout o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení, nebyly-li splněny podmínky pro vydání certifikátu. Je tedy zřejmé, že i právní úprava účinná do 31. 12. 2012 poskytovala stavebnímu úřadu kontrolní oprávnění ve vztahu k předloženému certifikátu autorizovaného inspektora.

30. Vztaheno k nyní posuzované věci to znamená, že bude věcí soudů znovu posoudit, jaké důsledky má pochybení stavebního úřadu, připustil-li možnost provedení stavby podle certifikátu, jenž nesplňoval podmínky pro jeho vydání, a proto neměl být vydán. Skutečnost, že právo stavby hobbymarketu nevzniklo, byla deklarována rozhodnutím Odboru územního a stavebního řízení Magistrátu města Brna ze dne 10. 3. 2017 č. j. MMB/0104559/2017, sp. zn. OUSR/MMB/0348834/2016 ve spojení s rozhodnutím Odboru územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 30. 6. 2017 č. j. JMK 98052/2017, sp. zn. S-JMK 66524/2017/OÚPSŘ. Z uvedených rozhodnutí se taktéž podává, že nemovitosti stěžovatelů (i dalších osob) se nacházejí v takové blízkosti stavby, že nelze vyloučit vliv stavby např. na způsob užívání jejich nemovitostí a tím i přímé dotčení jejich vlastnických práv. Stěžovatelé tak měli být účastníky stavebního řízení, avšak autorizovaný inspektor jim svým postupem znemožnil se ke stavbě vyjádřit a stavební úřad toto pochybení nenapravit, resp. nerozhodl o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení, ačkoliv touto možností disponoval. Stavební úřad pak jednoznačně spadá mezi státní orgány, za škodu jimi způsobenou odpovídá stát [srov. § 3 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti státu za škodu].

31. Z výše uvedeného je zřejmé, že žaloba stěžovatelů na náhradu škody směřující vůči státu měla být obecnými soudy posuzována i z hlediska možného nesprávného úředního postupu příslušného stavebního úřadu. Obecné soudy nejsou vázány právním posouzením žalobců, ale toliko skutkovým stavem, resp. tvrzeními o tomto stavu. Povinností účastníka řízení je pouze skutkově popsat děj, o který opírá svůj nárok; hmotněprávní kvalifikace a závěr v konkrétní věci je odpovědností soudu. Soud má dokonce povinnost poučit účastníka podle § 118a odst. 2 o. s. ř. a je-li to potřebné, „navést“ jej, aby svá skutková tvrzení přizpůsobil předběžné hmotněprávní kvalifikaci nároku soudem. Žalobci navíc od počátku opírali svou žalobu nejen o nezákonné rozhodnutí, ale rovněž i o nesprávný úřední postup. A to nikoli jen ve vztahu k průtahům. Úředním postupem stavebního úřadu se však soudy nezabývaly. Nezabývaly se tím, zda stavební úřad postupoval tak, jak mu to ukládá § 117 odst. 4 věta druhá stavebního zákona. Odpovědnost státu nevylučuje podle názoru Ústavního soudu ani znění § 146 odst. 2 věty první stavebního zákona, který stanovuje, že autorizovaný inspektor odpovídá za škodu způsobenou jeho činností. Toto ustanovení se totiž primárně týká vztahu mezi autorizovaným inspektorem a stavebníkem. Stejně tak stát nemůže eliminovat právo na náhradu škody ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny tím, že stanoví povinnost autorizovaného inspektora uzavřít pojištění odpovědnosti za škodu (§ 146 odst. 2 věta druhá stavebního zákona).

31. Z rozhodnutí správních orgánů (viz výše uváděné rozhodnutí Odboru územního a stavebního řízení Magistrátu města Brna ze dne 10. 3. 2017 č. j. MMB/0104559/2017, sp. zn. OUSR/MMB/0348834/2016 a rozhodnutím Odboru územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 30. 6. 2017 č. j. JMK 98052/2017, sp. zn. S-JMK 66524/2017/OÚPSŘ) se současně podává, že nelze vyloučit vliv stavby hobbymarketu na vlastnické právo stěžovatelů. Zda stěžovatelům skutečně vznikla nějaká nemajetková újma v souvislosti se stavbou ovšem obecné soudy s ohledem na jimi zastávaný závěr o tom, že autorizovaný inspektor není orgánem veřejné moci, pročež není dána odpovědnost státu za jeho činnost, vůbec nezkoumaly. Toto zkoumání vzniku újmy a případné určení její výše bude na obecných soudech v průběhu dalšího řízení.

## VI. Závěr

32. Ze shora uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že postupem obvodního soudu, městského soudu a Nejvyššího soudu došlo k zásahu do práva stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, resp. k porušení práva na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy podle čl. 36 odst. 3 Listiny a ochrany vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny, a proto ústavní stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí v rozsahu uvedeném ve výrokové části nálezu včetně na meritorní rozhodnutí navázaných výroků o náhradě nákladů zrušil [§ 82 odst. 1, § 82 odst. 2 písm. a), odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

33. Ve zbývající části (tj. ve vztahu k výroku IV. rozsudku obvodního soudu, jímž byla zamítnuta žaloba, aby druhá vedlejší účastnice řízení byla povinna zaplatit stěžovatelům částku ve výši 309 132 Kč s příslušenstvím, na něj navazujícímu potvrzujícímu výroku I. rozsudku městského soudu a k části výroku I. rozsudku Nejvyššího soudu, jímž bylo dovolání stěžovatelů odmítnuto) Ústavní soud ústavní stížnost odmítl, neboť v této části stěžovatelé neuplatnili žádnou ústavněprávní argumentaci a Ústavní soud ani neshledal jakékoliv pochybení dosahující ústavněprávní roviny. Obdobné platí i ohledně na tyto výroky navazujících výroků o náhradě nákladů řízení. Náhradou nákladů řízení se nicméně obecné soudy budou muset opětovně zabývat v průběhu dalšího řízení. Výrok III. rozsudku obvodního soudu pak byl ústavní stížností nedotčen, protože jím bylo žalobě stěžovatelů vyhověno.

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).**

V Brně dne 14. března 2023

Pavel Rychetský  
předseda Ústavního soudu