



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D. a soudců JUDr. Petra Černého, Ph.D. a Mgr. Václava Trajera v právní věci **žalobce: CPI Park Žďárek, a.s.**, IČ 27916669, sídlem v Praze, Václavské náměstí 1601/47, zastoupeného Mgr. Kamilem Blažkem, advokátem, se sídlem v Praze, Na Příkopě 19, proti **žalovanému: Krajskému úřadu Ústeckého kraje**, odbor územního plánování a stavebního řádu, Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, **za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) P. V.**, bytem „X“, a **2) A. K.**, bytem „X“, zastoupeného obecným zmocněncem Z. K., bytem „X“, **v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29.8.2011, č.j. 370/UPS/2008-15, ve znění opravného usnesení ze dne 30.12.2011, č.j. 370/UPS/2008-20,**

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 29.8.2011, č.j. 370/UPS/2008-15, ve znění opravného usnesení ze dne 30.12.2011, č.j. 370/UPS/2008-20, se **pro nezákonnost zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 29.8.2011, č.j. 370/UPS/2008-15, jímž bylo podle § 90 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), zrušeno rozhodnutí Obecního úřadu Libouchec, odbor stavební a životního prostředí (dále jen „stavební úřad“), ze dne 11.7.2008, č.j. SÚ/076/170/08, o umístění stavby „CPI Park Žďárek“ na pozemcích p.č. 1316/1, 1316/2, 1316/7, 1316/9, 1316/10, 1316/11, 1316/12, 1316/15, 1316/17, 1316/18, 1316/20 v k.ú.

Knínice u Libouchce a na p.p.č. 283/1, 283/2, 283/3, 283/4, 283/5, 283/9, 283/10, 280/2 a 280/3 v k.ú Žďár u Velkého Chvojna (dále jen „stavba“) a řízení bylo zastaveno.

V žalobě konstatoval, že žalovaný řízení o odvolání proti územnímu rozhodnutí zastavil a zrušil toto územní rozhodnutí podle § 90 odst. 4 správního řádu v kombinaci s ustanovením § 66 odst. 1 písm. h) správního řádu, to vše však až poté, co byl na základě uvedeného územního rozhodnutí ze dne 29.8.2011 vydán certifikát autorizovaného inspektora, který byl dne 26.11.2008 oznámen stavebnímu úřadu. Ustanovení § 94 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění účinném do 31.12.2012 (dále jen „stavební zákon“), umožňuje správnímu orgánu nevydat nové rozhodnutí pouze potud, pokud je po právní moci stavebního povolení zrušeno původní územní rozhodnutí. V daném případě nebylo vydáno stavební povolení, ale stavebnímu úřadu byl oznámen certifikát autorizovaného inspektora Ing. J. K. ze dne 24.11.2008, č. 04/2008 (dále jen „certifikát“). Přestože certifikát oznámený stavebnímu úřadu způsobuje stejné účinky jako pravomocné rozhodnutí, nelze jít extenzivním výkladem uvedeného ustanovení nad rámec zákona v neprospěch žalobce. Dále ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona zakládá překážku pro vydání nového územního rozhodnutí, nikoliv však překážku pro dokončení odvolacího řízení proti existujícímu územnímu rozhodnutí. Žalovaný tak zastavil řízení z důvodu, který nemá oporu v zákoně. Žalovaný navíc vydal žalobou napadené rozhodnutí v rozporu se závazným právním názorem obsaženým v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31.3.2011, č.j. 15 Ca 298/2008-63.

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí a uvedl, že autorizovaný inspektor při vydání certifikátu podle § 117 stavebního zákona nahrazuje činnost stavebního úřadu, resp. podstata vydání certifikátu spočívá v přenesení zásadních činností prováděných v rámci řízení o vydání stavebního povolení ze stavebního úřadu na osobu autorizovaného inspektora. Certifikát autorizovaného inspektora oznámený podle § 117 odst. 1 stavebního zákona stavebnímu úřadu je bezpochyby rovnocenný stavebnímu povolení vydanému stavebním úřadem ve stavebním řízení. Žalovaný při vydání žalobou napadeného rozhodnutí s ohledem na ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona hodnotil povahu certifikátu autorizovaného inspektora a vliv jeho oznámení stavebnímu úřadu na další postup odvolacího a prvoinstančního správního orgánu ve věci. Po doručení rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem č.j. 15 Ca 298/2008-63 posoudil žalovaný podmínky pro splnění soudem vysloveného právního názoru a dospěl k závěru, že nové vedení odvolacího řízení by teoreticky mohlo znamenat vydání rozhodnutí o odvolání s jiným výsledkem a ve svém důsledku znovu vedeného územního řízení by mohly být nové námitky účastníků a jiná závazná stanoviska dotčených orgánů, která by musela být zapracována do podmínek nového územního rozhodnutí a měla by dopad na dokumentaci ke stavebnímu řízení nebo i na stavební řízení samotné. Tato skutečnost by za správním řádem stanovených podmínek mohla být důvodem pro nařízení obnovy řízení. Obnovu certifikátu autorizovaného inspektora však zákon neupravuje a ani není zřejmé, kdo by ji provedl. Jak odvolací orgán, tak prvoinstanční stavební úřad by se dostaly do právně neřešitelné situace. Právě v absenci kompetencí stavebního úřadu k procesnímu postupu po případné změně certifikátem již zkonsumovaného územního rozhodnutí žalovaný shledal překážku pro pokračování v odvolacím řízení proti územnímu rozhodnutí o umístění stavby. Zapracováním ustanovení § 94 odst. 5 do stavebního zákona se jednoznačně připouští, že mohou existovat stavební povolení, ke kterým budou „chybět“ územní rozhodnutí v důsledku jejich zrušení následkem přezkumu soudem nebo správním orgánem.

V replice žalobce toliko uvedl, že i nadále nesouhlasí se závěry žalovaného.

Osoba zúčastněná na řízení P. V. ve svém vyjádření navrhla, aby žaloba byla zamítnuta.

Osoba zúčastněná na řízení A. K. se blíže k věci nevyjádřil.

Právní zástupce žalobce při jednání odkázal na písemné vyhotovení žaloby a poukázal na změnu ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona od 1.1.2013.

Pověřený pracovník žalovaného při tomtéž jednání odkázal na své písemné vyjádření.

Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“), která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v ust. § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s.ř.s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a to pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí dle § 72 odst. 1 věty první s.ř.s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s.ř.s.. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.

Po přezkoumání skutkového a právního stavu dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná.

Žalobou napadené rozhodnutí spočívá na nesporných skutečnostech, že certifikát, kterým byla povolena realizace stavby, byl dne 26.11.2008 oznámen stavebnímu úřadu. Tímto okamžikem vznikla stavebníkovi stejná práva jako právní mocí stavebního povolení. Stavebník tak nabyt právo realizovat stavbu již před podáním správní žaloby ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9.10.2008, č.j. 370/UPS/2008-5, kterým bylo zamítnuto odvolání proti územnímu rozhodnutí o umístění stavby. Toto rozhodnutí bylo rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31.3.2011, č.j. 15 Ca 298/2008-63, zrušeno, avšak až po vydání certifikátu a jeho oznámení stavebnímu úřadu. Z tohoto důvodu aplikoval žalovaný ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona, rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby zrušil a řízení zastavil. Mezi stranami je sporné, zda takto mohl žalovaný postupovat, tedy zda je či není jeho rozhodnutí v rozporu se zákonem.

Podle § 94 odst. 5 stavebního zákona dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po právní moci stavebního povolení nebo udělení souhlasu stavebního úřadu (§ 106 odst. 1), územní rozhodnutí se již nevydává.

Podle § 117 odst. 1 stavebního zákona uzavře-li stavebník s autorizovaným inspektorem smlouvu o provedení kontroly projektové dokumentace pro stavbu, kterou hodlá provést, může takovou stavbu pouze oznámit stavebnímu úřadu, jestliže byla opatřena souhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů a vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení (§ 109), a nejde o stavbu, která je zvláštním právním předpisem, územně plánovací dokumentací nebo rozhodnutím orgánu územního plánování přímo označena jako nezpůsobilá pro zkrácené stavební řízení.

Podle § 117 odst. 3 stavebního zákona autorizovaný inspektor certifikátem stvrzuje, že ověřil projektovou dokumentaci a připojené podklady z hledisek uvedených v § 111 odst. 1 a 2 a že navrhovaná stavba může být provedena. Na projektové dokumentaci tuto skutečnost vyznačí, uvede své jméno a příjmení, datum vydání certifikátu a opatří ji svým podpisem a razítkem se státním znakem České republiky. K certifikátu připojí návrh plánu kontrolních prohlídek stavby, závazná stanoviska dotčených orgánů a vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení (§ 109).

Jak vyplývá z ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona, hypotéza této právní normy se vztahuje pouze ke stavebnímu povolení a udělení souhlasu stavebního úřadu podle § 106 odst. 1 stavebního zákona. Stavební povolení i souhlas stavebního úřadu jsou ve stavebním zákoně jednoznačně definovány (srov. ustanovení § 115 a § 106 stavebního zákona) a jedná se o samostatné právní instituty. Jazykovým výkladem lze tedy jednoznačně dojít k závěru, že pouze v případě, že nabylo právní moci stavební povolení, anebo souhlas stavebního úřadu, již se nevydává nové územní rozhodnutí, jestliže bylo územní rozhodnutí zrušeno, a to ať už rozhodnutím soudu nebo správního orgánu.

Soud se však v dané věci zabýval i charakterem certifikátu autorizovaného inspektora oznámeného stavebnímu úřadu vydaného podle § 117 stavebního zákona, tedy zda by ho nebylo možno pro účely ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona považovat za stavební povolení, protože v daném případě se nemůže o souhlas stavebního úřadu vůbec jednat, a to s ohledem na charakter stavby.

Charakterem a právním režimem činnosti autorizovaného inspektora a certifikátu jím vydávaného se obsáhle zabýval zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, v usnesení ze dne 6. 9. 2012, čj. Konf 25/2012-9, kterým byla přesvědčivě překonána dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu.

Zvláštní senát mimo jiné uvedl (odst. 44, 45, 48, 51, 52, 53, 57, 60, 69) :
„...autorizovaný inspektor správním orgánem není a certifikát není ani rozhodnutím ani jiným úkonem správního orgánu dle správního řádu. Rovněž v komentáři ke stavebnímu zákonu (Hegenbart, M.; Sakař, B. a kol. Stavební zákon: komentář. Praha : C. H. Beck, 2008) autoři uvádějí, že „zkráceným stavebním řízením se zmíněným ustanovením rozumí posouzení projektové dokumentace mimo stavební řízení [...]. Autorizovaný inspektor v rámci posuzování projektové dokumentace nevede žádné řízení ani nemůže dotčenému orgánu určovat lhůtu k vyjádření [...]. Certifikát vydaný autorizovaným inspektorem není rozhodnutím o povolení stavby, ale je pro stavební úřad i stavebníka dokladem o tom, že stavba může být právem provedena.“ ... K argumentu „smyslem úpravy zkráceného stavebního řízení“ lze pouze dodat, že jejím účelem bylo, aby bezrozporné žádosti o stavební povolení nemusel řešit stavební úřad, ale mohly být vyřešeny jednodušším způsobem. Z ničeho ale nelze dovodit, že by nová úprava měla vést k tomu, aby složitější věci, které nezákonně posoudil autorizovaný inspektor ve zkráceném řízení, řešil namísto stavebního úřadu soud v rámci přezkumu certifikátu a sám zjišťoval skutkové otázky.... Žádnou váhu nemá pro posuzování činnosti autorizovaného inspektora konečně ani to, že § 117 stavebního zákona z roku 2006 je uvozen nadpisem „Zkrácené stavební řízení“. Toto ustanovení žádné řízení neupravuje. Nadpis je pozůstatkem z varianty návrhu zákona, který počítal s tím, že certifikát autorizovaného inspektora bude podkladem pro následné vydání stavebního povolení stavebním úřadem (Kolektiv autorů. Analýza ustanovení o zkráceném stavebním řízení. Stavební právo: Bulletin. Praha : ARCH, 2008, č. 2–3/2008, s. 13)... Zvláštní senát proto

dospěl po posouzení charakteru činnosti autorizovaného inspektora k závěru, že se nejedná o činnost správního orgánu, ale o činnost soukromé osoby na základě soukromoprávní smlouvy. Výsledkem této činnosti je tedy v první řadě plnění ze smlouvy.... Nadto certifikát sám o sobě nezakládá žádná práva a povinnosti, vyjma snad práva autorizovaného inspektora na úplatu podle smlouvy se stavebníkem (§ 146 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006).... Úvaha, že se v okamžiku oznámení certifikátu stavebnímu úřadu dostane autorizovaný inspektor do vrchnostenského postavení vůči „účastníkům řízení“ (srov. rozsudek NSS čj. 9 As 63/2010-111), je mylná, a není pro ni zákonný podklad, a to i v těch případech, kdy autorizovaný inspektor podle plné moci udělené stavebníkem předkládá oznámení stavebnímu úřadu sám; spíš tu lze připodobnit postavení autorizovaného inspektora k postavení daňového poradce, který v prodloužené lhůtě za svého klienta předkládá daňové tvrzení.... Nelze přehlédnout ani to, že zákon dále označuje certifikát autorizovaného inspektora, který je podkladem pro vydání kolaudačního souhlasu, jako odborný posudek [§ 122 odst. 5 a § 149 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006].... Ze všech výše uvedených důvodů tak zvláštní senát uzavírá, že autorizovaný inspektor není správním orgánem a jím vydaný certifikát není rozhodnutím správního orgánu (§ 67 správního řádu a § 65 s. ř. s.), ale plněním ze soukromoprávní smlouvy.“

Na základě shora uvedených právních závěrů soud konstatuje, že certifikát v daném případě nenahrazuje stavební povolení ani jej za stavební povolení nelze považovat, a to ani po jeho oznámení stavebnímu úřadu. Stavební zákon nestanoví ani domněnku, že by vydáním či oznámením certifikátu bylo vydáno stavební povolení. V daném případě se tak jedná o institut odlišný od stavebního povolení a nelze tedy vydání či oznámení certifikátu za stavební povolení považovat. Soud si je vědom toho, že tato diskrepance mezi stavebním řízením, v němž je následně vydáváno stavební povolení a vydáním certifikátu autorizovaného inspektora zřejmě nebyla v úmyslu zákonodárce. Novelou stavebního zákona č. 350/2012 Sb., účinnou od 1.1.2013, totiž došlo i ke změně ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona, které nyní zní: „Dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby, územní rozhodnutí se již nevydává.“ Důvodová zpráva k této novele (str. 219 k bodům 140 a 141) sice uvádí, že nedochází k věcné změně textu; přičemž formulační úprava text pouze zpřesňuje, a to v tom smyslu, aby zde byly podchyceny všechny formy povolení stavebního záměru, avšak soud se s tímto tvrzením na základě shora uvedeného neztotožňuje, ale naopak konstatuje, že ne všechny zákonné deficity spočívající v neúplných nebo nepřesných vyjádřeních zákonodárce lze překlenout interpretací norem.

Ostatně i systematický výklad ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona ukazuje, že možnost nevydávat po zrušení rozhodnutí vydaného podle stavebního zákona rozhodnutí nové, není obecným pravidlem. Jak konstatoval Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 2.10.2010, 22 Ca 300/2009, www.nssoud.cz: „Soudy rozhodující ve správním soudnictví již opakovaně judikovaly (byť ve vztahu k dřívější právní úpravě – zák. č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů), že územní, stavební, a kolaudační řízení jsou jednotlivými fázemi navazujících procesů a řízení, kdy každá z těchto fází má vlastní předmět odlišný od fází ostatních, každá se vyznačuje zavedením prvku koncentrace řízení a omezením okruhu námitek, které lze v jejím průběhu vznášet. Zruší-li správní soud pravomocné rozhodnutí, vrací se věc do řízení před správními orgány, které jsou povinny řízení opětovně ukončit vydáním nového rozhodnutí o věci samé. Řízení se přitom stále vede o původní žádosti, jejímž podáním se zahájení konkrétního řízení datuje. Bylo-li tedy kupř. zrušeno územní rozhodnutí, byť třeba i po dokončení i stavby, dovodily správní soudy, že podle dřívější právní úpravy bylo

třeba i za této situace dokončit územní řízení meritorně. Jednotlivé shora popsané fáze představují typické řetězíci se správní akty, kdy jeden navazuje na druhý a zamýšlenou činnost lze realizovat výlučně v případě kladných výsledků všech rozhodnutí. Případně nově vydané zamítavé rozhodnutí vydané v dřívější fázi odůvodňuje obnovu následného řízení (fáze) podle § 100 odst. 1 písm. b) zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „správní řád“). Shrnutí této judikatury představuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 4.2.2009 č.j. 1 As 79/2008-128 ve věci J.S. proti žalovanému (dostupný na www.nssoud.cz).

Tyto závěry dosavadní soudní praxe co do vzájemného vztahu stavebního povolení a kolaudačního souhlasu považuje soud za nadále aplikovatelné i za účinnosti nového stavebního zákona – zák. č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Ten sice nově korigoval shora uvedený vztah jednotlivých fází novým ust. § 94 odst. 5..., avšak co do vztahu stavebního povolení a kolaudačního souhlasu žádné obdobné ustanovení (stejně jako dřívější úprava) neobsahuje.“

Soud tedy závěrem konstatuje, že ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona se na zkrácené stavební řízení a v něm vydávaný certifikát autorizovaného inspektora nevztahuje a není možno ho aplikovat. Ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona je svojí povahou normou hmotně právní, neboť upravuje případ, v němž se územní rozhodnutí nevydává; jejím důsledkem v právu procesním je zastavení řízení (viz rozsudek NSS ze dne 14.11.2012, 1 As 85/2012, www.nssoud.cz). Při nesprávném výkladu této hmotně právní normy se žalovaný dopustil nezákonnosti, a proto soud přistoupil ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 s.ř.s., ve znění opravného usnesení ze dne 30.12.2011, č.j. 370/UPS/2008-20. Žalovaný je dle § 78 odst. 5 s.ř.s. právním názorem shora vysloveným v dalším řízení vázán.

Žalobce měl v projednávané věci plný úspěch ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., avšak práva na náhradu nákladů řízení se při jednání výslovně vzdal, žalovaný nebyl ve věci úspěšný, a proto soud výrokem II. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje,

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Ústí nad Labem dne 7. srpna 2013

JUDr. Markéta Lehká, Ph.D., v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Renata Rilke