



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci žalobkyně **MUDr. E. B.**, zast. Mgr. Radanem Venclem, advokátem se sídlem AK v Hradci Králové, Chmelova 357/II, PSČ 500 03, proti žalovanému **Ing. J. V.**, za účasti **Ing. R. V.**, v řízení o žalobě proti certifikátu autorizovaného inspektora, vydaného žalovaným dne 26. 10. 2010 pod č.j.: 15/2010, t a k t o :

- I. **Certifikát autorizovaného inspektora, vydaný žalovaným dne 26. 10. 2010 pod č.j.: 15/2010, se zrušuje a věc se mu vrací k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení před krajským soudem ve výši 6.800,--Kč k rukám Mgr. Radana Vencle, advokáta se sídlem AK v Hradci Králové, Chmelova 357/II, PSČ 500 03, do osmi dnů od právní moci tohoto rozsudku.**
- III. **Zúčastněná osoba nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobou, podanou u krajskému soudu dne 10. března 2011, domáhala soudního přezkoumání certifikátu autorizovaného inspektora, který vydal žalovaný dne 26. 10. 2010 pod č.j.: 15/2010, pro stavbu označenou jako „Novostavba 5 garáží, zpevněné plochy, přeložka kabelů NN a veřejného osvětlení

včetně stožáru VO v ulici Na Jezírkách v Hradci Králové, k.ú. Třebeš na pozemku parc. č. 67/7, 71/42, 71/50 v katastrálním území Třebeš, (dále jen „stavba“). Tímto certifikátem žalovaný stvrdil, že ověřil projektovou dokumentaci stavby a připojené podklady k ní z hledisek uvedených v § 111 odst. 1 a 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění, a že stavba může být podle této dokumentace provedena. Žalobkyně odůvodnila žalobu v podstatě následujícím způsobem.

Předně se zabývala otázkou včasnosti jejího podání, když jí napadla certifikát autorizovaného inspektora (dále jen „certifikát“) téměř 5 měsíců po jeho vydání. Včasnost podání žaloby spatřovala v tom, že ačkoliv s ní žalovaný v rámci prací na certifikátu projednal námitky, které proti stavbě uplatnila jako nejbližší vlastnice sousední nemovitosti - řadové garáže na stavební parcele č. 657 v kat. území Třebeš, tak že se o vydání certifikátu dozvěděla až od svého dalšího souseda dne 2. 2. 2011. Teprve poté se její zástupce na základě žádosti seznámil s vydaným certifikátem na magistrátu města Hradec Králové, jeho stavebním úřadu.

Dále žalobkyně namítala, že se žalovaný nevypořádal zákonným způsobem s jejími námitkami. Ty zaslala žalovanému doporučeným dopisem dne 3. 9. 2010, žalovaný je se žalobkyní projednal dne 19. 10. 2010. Se způsobem, jakým to žalovaný učinil, žalobkyně nesouhlasila, což podle ní žalovaný zcela pominul. Její údajný souhlas s projednáním námitek prý žalovaný „dokladoval pouze svými osobními závěry a přílohou k jednání ze dne 19. 10. 2010 s podpisy zúčastněných (ve smyslu prezenční listiny).“ Na straně zápisu opatřené podpisy zúčastněných ale není uvedeno, že by tito s vypořádáním námitek souhlasili. V uvedeném žalobkyně spatřuje účelový postup žalovaného směřující k tomu, aby mohlo být dále pokračováno ve zjednodušeném stavebním řízení, namísto toho, aby byla věc předána stavebnímu úřadu.

V této souvislosti žalobkyně poukazovala na ustanovení § 117 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění, dále jen „stavební zákon“, který upravuje způsoby vypořádání námitek osob, které by v případě vedení stavebního řízení přicházely v úvahu jako jeho účastníci. Protože ohledně nich nebylo dosaženo souladu, měl podle žalobkyně žalovaný předat vyjádření (námitky) účastníků, tedy i její, spolu s projektovou dokumentací a závaznými stanovisky dotčených orgánů stavebnímu úřadu, který by je vypořádal podle § 114 stavebního zákona nebo usnesením rozhodl o námitkách ve své působnosti anebo by usnesením rozhodl o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení. Žalovaný však takto nepostupoval a namísto toho bylo podáno dne 3. 11. 2010 na stavební úřad oznámení stavby s ověřenou projektovou dokumentací a certifikátem bez toho, aniž by žalobkyně byla o vydání certifikátu a oznámení stavby informována.

Žalobkyně spatřovala nezákonnost rovněž v tom, že bylo vedeno ohledně předmětné stavby jak stavební řízení orgány veřejné správy, tak zkrácené stavební řízení. Jeden stavební záměr byl tak projednáván ve dvou souběžných řízeních s totožným předmětem řízení bez ohledu na procesní překážku litispendence. Poznamenala přitom, že ve stavebním řízení bylo vzato za účastníky řízení celkem

23 vlastníků řadových garáží.

Vzhledem k uvedenému žalobkyně navrhovala napadený certifikát zrušit.

Žalovaný se vyjádřil k žalobě podáním ze dne 11. dubna 2011. V jeho úvodu namítal, že není správním orgánem a že certifikát nespadá do oblasti správního řízení. Uvedl, že na základě smlouvy o výkonu činnosti autorizovaného inspektora provedl kontrolu projektové dokumentace pro oznámení stavby ve zkráceném stavebním řízení podle § 117 stavebního zákona, projednal s osobami, jež by byly účastníky stavebního řízení, jimi uplatněné námitky proti stavbě a vydal certifikát. Zdůraznil, že ani jedna z uplatněných připomínek se netýkala provádění stavby, jako např. hluku, prachu či omezení vlastnických práv z důvodu příjezdu na staveniště. Námitky se podle něho týkaly „provedení a umístění stavby“, tedy jiných námitek, než vlastního provádění stavby, přičemž o nich již bylo rozhodnuto v rámci územního řízení. Krom toho se podle § 114 odst. 2 stavebního zákona k námitkám účastníků řízení, které mohly být uplatněny při územním řízení, nepřihlíží.

Žalovaný dále uvedl, že při projednání uplatněných námitek byly tyto „účastníkům řízení vysvětleny, a na závěrečný dotaz, zda s uvedeným řešením připomínek souhlasí a zda mají jiné připomínky k provádění stavby, které by měly negativní vliv na dotčení jejich vlastnického práva, byla odpověď účastníků řízení negativní. Dále byli účastníci řízení informováni, že s takto vysvětlenými připomínkami, které budou přílohou certifikátu, bude certifikát vydán.“ V průběhu prací na certifikátu žalovaný žádné důkazy neprováděl, jednalo se podle něho o běžné projednání připomínek účastníků stavebního řízení, při kterém byli účastníci stavebního řízení informováni o stavu projektové dokumentace, o její úpravě na základě připomínek a o výsledku řešení námitek (viz příloha certifikátu). Žalovaný se neztotožnil ani s námitkou, že by vedle sebe, souběžně, probíhala dvě správní řízení, stavební řízení a zkrácené stavební řízení. Vydání certifikátu totiž není podle něho výsledkem zakončujícím správní řízení, neboť šlo o jediný akt provedený „ve smluvním termínu dne 26. 10. 2010, a to po termínu zpětvzetí žádosti o stavební povolení objednatelem.“ Teprve po tomto termínu bylo provedeno oznámení stavby stavebnímu úřadu.

Na závěr svého vyjádření k žalobě vyjádřil žalovaný přesvědčení, že postupoval v souladu se stavebním zákonem a že žalobou napadený certifikát je správný a platný. Nesouhlasil s rozhodnutím o žalobě bez jednání s odůvodněním, že jde o komplikovaný případ z hlediska výkladu stavebního zákona a že uplatněné námitky nesměřují proti procesu provádění stavby, nýbrž k jejímu „zamezení a provedení stavby jako celku.“ Navrhoval vydání rozsudku, že žalovaný certifikát je platný.

K vyjádření žalovaného k žalobě zaslala žalobkyně krajskému soudu ještě repliku dne 4. 5. 2011. Setrvala v ní na žalobě v celém rozsahu. Postup žalovaného při kontrole projektové dokumentace označila za postup s veřejnoprávními důsledky, jenž stavební (správní) řízení nahrazuje a v konečném důsledku autoritativně zasahuje do práv a povinností na něm zúčastněných osob. Proto se podle žalobkyně

jednalo o souběh dvou veřejnoprávních procesů, při nichž byla projednávána tatáž stavba, o souběh dvou správních řízení, takže později zahájené řízení je stíženo procesní vadou v podobě překážky litispendence. Trvala na tom, že žalovaný překročil zákonem svěřené pravomoci stran posouzení jejich námitek, jež vznesla společně s dalším účastníkem. Z ustanovení § 117 odst. 4 stavebního zákona podle ní vyplývá, že inspektor není oprávněn autoritativně rozhodnout o rozporných stanoviscích účastníků řízení, neboť tato pravomoc náleží pouze stavebnímu úřadu. To však žalovaný ve snaze vyhovět stavebníkům nerespektoval a rozhodl o námitkách v rozporu se zákonem.

Krajský soud přezkoumal žalované rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního, zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“), a to bez nařízení jednání, neboť v dané věci shledal důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správními orgány, jež mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (viz ust. § 76 odst. 1 písm. a) a c/ s.ř.s.). K těmto zjištěním dospěl na základě následujících skutkových zjištění a právních závěrů.

Krajský soud se předně zabýval otázkou včasnosti podání žaloby, když žalovaný certifikát byl vyhotoven 26. 10. 2010 a žaloba proti němu podána dne 10. 3. 2011. Vycházel přitom z ustanovení § 72 odst. 1 s.ř.s., podle něhož lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Krajský soud zjistil, že ve spisu není žádný doklad o tom, že by žalovaný žalobkyni oznámil vydání certifikátu nebo že by tato byla informována o oznámení stavby stavebnímu úřadu dne 3. 11. 2010. Tedy že by jí byl certifikát doručen a měla povědomost o věci do té míry, aby se mohla certifikátu bránit. Ostatně žalovaný ve svém vyjádření k této otázce uvedl, že se o vydání certifikátu účastníci neinformují. Ze sdělení magistrátu města Hradec Králové ze dne 15. 2. 2011, č.j.: MMHK/029277/2011, předloženém žalobkyní, pak bylo zjištěno, že jím bylo umožněno seznámit se s předmětným certifikátem. Tuto listinu vzal krajský soud za jediný relevantní doklad o tom, kdy bylo žalobkyni rozhodnutí (certifikát, jak bude objasněno dále) oznámeno, navíc zprostředkovaně. Z této skutečnosti dovodil, že žaloba byla podána včas.

Dále se musel krajský soud před vlastním posouzením žalobních námitek vypořádat s právní povahou certifikátu a s tím související otázkou, zda tento akt představuje rozhodnutí, proti němuž se lze bránit žalobou podle § 65 s. ř. s. Mohl se však při tom opřít o již konzistentní judikaturu Nejvyššího správního soudu, obsaženou zejména v jeho rozsudcích ze dne 4. srpna 2010, č.j. 9 As 63/2010-111, a ze dne 25. května 2011, č.j. 2 As 37/2011-81, dostupných na www.nssoud.cz. V prvním z nich se k dané otázce uvádí mimo jiné následující:

„Výsledkem činnosti autorizovaného inspektora ve stavebním řízení je vydání certifikátu, kterým stvrzuje, že ověřil projektovou dokumentaci a připojené podklady ze zákonem uvedených hledisek a stavba může být provedena. Obecně lze konstatovat, že autorizovaný inspektor je soukromá osoba, která, pokud splní podmínky

předpisem, je po určitou dobu oprávněna ve stavebním řízení činit úkony vymezené stavebním zákonem, přičemž v důsledku některých z nich vznikají osobám ve stavebním řízení práva a povinnosti bez další intervence stavebního úřadu. Vydání certifikátu autorizovaným inspektorem a jeho oznámení stavebnímu úřadu má stejné účinky jako vydání stavebního povolení stavebním úřadem dle § 115 stavebního zákona, tj. zakládá oprávnění provést stavbu.

Certifikát oznámený dle § 117 odst. 1 stavebního zákona stavebnímu úřadu tedy bezpochyby zakládá práva a povinnosti ve stavebním řízení, rovnocenné stavebnímu povolení. Stavební úřad je dle stávající zákonné úpravy z procesu vzniku oprávnění provést stavbu na základě oznámeného certifikátu dle § 117 odst. 1 stavebního zákona v podstatě vyloučen, oznámení certifikátu podle ust. § 117 odst. 1 stavebního zákona toliko zaeviduje. Úprava § 117 stavebního zákona nedává stavebnímu úřadu explicitně možnost jakékoliv kontroly oznámeného certifikátu. S výjimkou postupu dle § 117 odst. 4 stavebního zákona není upravena možnost intervence příslušného stavebního úřadu do činnosti a rozhodnutí (certifikátu) autorizovaného inspektora. Za platné právní úpravy zde však navíc neexistuje ani možnost změny či zrušení certifikátu ze strany autorizovaného inspektora v případě, kdy sám dodatečně zjistí, že nebyly splněny požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů, stejně tak není dána ani možnost stavebníka a (potencionálních) účastníků takového řízení, jak se proti postupu autorizovaného inspektora a jím vydanému certifikátu bránit, resp. jak napadnout jeho postup v rámci zkráceného stavebního řízení. Stavební zákon dokonce nestanoví ani mechanismy, prostřednictvím kterých by se mohly dotčené osoby (tj. osoby, které by byly účastníky stavebního řízení podle ust. § 109 stavebního zákona) o probíhajícím zkráceném stavebním řízení dozvědět. Zjištěné nedostatky v činnosti autorizovaného inspektora lze sice v určité fázi reflektovat postupem podle ust. § 171 odst. 3 stavebního zákona, tj. v rámci státního dozoru prováděného Ministerstvem pro místní rozvoj (viz § 171 odst. 2 stavebního zákona), kdy ministr pro místní rozvoj rozhodne o odvolání autorizovaného inspektora, který při své činnosti opakovaně nebo závažně porušil veřejné zájmy, které měl chránit, nebo se dopustil jednání neslučitelného s postavením autorizovaného inspektora [podle ust. § 144 odst. 2 písm. a) stavebního zákona], není tím však řešen přímý postup proti konkrétnímu vydanému certifikátu autorizovaného inspektora.

V případě nedostatečné právní úpravy, či značně eufemicky řečeno neujasněné koncepce zkráceného stavebního řízení (podobně viz Plos, J. K některým aspektům právního postavení autorizovaných inspektorů. Stavební právo Bulletin, 2009, č. 1 – 2, s. 2 a násl.), však nelze dovozovat, že veřejné právo neposkytuje žádné obranné mechanismy těm osobám, jejichž práva by mohla být postupem autorizovaného inspektora zkrácena. Použití zjednodušeného postupu ve veřejnoprávním řízení nemůže být podle Nejvyššího správního soudu konstruováno na úkor ochrany práv dotčených osob, tj. osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení podle ust. § 109 stavebního zákona. V situaci, kdy právní úprava příslušných procesních postupů autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení explicitně neupravuje účinné kontrolní

mechanismy a není tak dostatečným předpokladem pro zajištění ústavnosti tohoto institutu a vyloučení porušení práv (potencionálních) účastníků tohoto řízení, musí zde existovat mechanismy, které tuto ochranu zaručí. Je povinností soudu, aby tyto mechanismy uvnitř právního řádu nalezl a pojmenoval.

Výklad, dle něhož by nebylo možno korigovat stav, kdy vzniklo právo provést stavbu v rozporu se zákonem, z výše uvedených důvodů není udržitelný. Vzhledem k nespornému závěru, že v důsledku oznámení stavebnímu úřadu certifikát zakládá veřejná subjektivní práva a

Pokračování

30A 13/2011

-6-

povinnosti, srovnatelná s právy a povinnostmi vyplývajících ze stavebního povolení, je úskalím komplikujícím nalezení ochrany v dané věci posouzení, zda certifikát autorizovaného inspektora je či není výsledkem veřejnoprávní činnosti.

Autorizovaný inspektor po uzavření smlouvy se stavebníkem dle § 117 odst. 1 stavebního zákona se řídí jednak ujednáním vyplývajícím z této smlouvy (určení předmětné stavby, cena, termíny, sankce, atd.), jednak stavebním zákonem, který konkrétně upravuje úkony autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení. Otázkou je, zda lze konstatovat, že autorizovaný inspektor vzhledem k obligatorní úpravě jeho činnosti ve zkráceném stavebním řízení vykonává při vydání certifikátu působnost v oblasti veřejné správy. . . . Nejvyšší správní soud pro vymezení veřejnoprávní či soukromoprávní působnosti autorizovaného inspektora nepovažuje za určující skutečnost, že jeho účast v konkrétním stavebním řízení je založena soukromoprávní smlouvou. Autorizovaný inspektor je oprávněn ve zkráceném stavebním řízení působit po jmenování ministrem pro místní rozvoj na základě splnění podmínek stanovených stavebním zákonem (§ 143 – § 151 tohoto zákona). Tímto aktem se autorizovaný inspektor stává v mezích stanovených stavebním zákonem nepřímým vykonavatelem státní správy. Jeho postup ve zkráceném stavebním řízení je iniciován uzavřením smlouvy se stavebníkem dle § 117 odst. 1 stavebního zákona (za použití § 146 stavebního zákona), jednotlivé činnosti však vykonává dle imperativu § 117 odst. 1, 3, 4 stavebního zákona. Jestliže je autorizovaný inspektor dle uvedených ustanovení povinen opatřit souhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů a vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení, dále ověřit projektovou dokumentaci a připojené podklady z hledisek uvedených v § 111 odst. 1 a 2, případně předložit věc stavebnímu úřadu, nepodaří-li se mu vyřešit případné rozpory při vypořádání námitek potenciálních účastníků řízení proti provádění stavby, pak v těchto jeho úkonech stavební zákon jasně vytyčuje meze, které musí autorizovaný inspektor dodržet, tyto meze nepodléhají vůli stavebníka, s nímž smlouvu o provedení kontroly projektové dokumentace uzavřel. Autorizovaný inspektor je tedy při činnosti ve zkráceném stavebním řízení vázán veřejnoprávním předpisem, má-li být výsledkem jeho činnosti certifikát s účinky předpokládanými § 117 stavebního zákona, musí tento zákonem stanovený postup respektovat a dodržet.

. . . samotný certifikát sám o sobě nemá bezprostřední právní závaznost ani přímé právní účinky. Tyto účinky však certifikát nabývá ze zákona v okamžiku jeho oznámení stavebnímu úřadu. Oznámení provede stavebník (případně v zastoupení inspektora) a bez

jakékoliv intervence stavebního úřadu tím učiní certifikát aktem, který zakládá oprávnění stavebníka provést stavbu v určené podobě a naopak povinnosti ostatních osob toto právo respektovat. Tyto právní účinky certifikátu srovnatelné s vydáním stavebního povolení stavební úřad není oprávněn nijak revidovat. Dle názoru Nejvyššího správního soudu proto nelze certifikát přirovnat k odbornému stanovisku či znaleckému posudku, neboť na rozdíl od nich certifikát není podkladem dalšího aktu zakládajícího práva a povinnosti, ale sám se tímto aktem stává oznámením stavebnímu úřadu. Je zřejmé, že v českém právním prostředí se jedná o nestandardní úpravu, zákonodárce však v § 117 odst. 1 stavebního zákona tyto účinky certifikátu v důsledku jeho pouhého oznámení stavebnímu úřadu zakotvuje.

Tato nestandardní úprava činí potíže též při posouzení činnosti autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení z institucionálního hlediska. Z § 117 stavebního zákona nelze bez dalšího konstatovat, že autorizovaný inspektor při činnostech směřujících k vydání certifikátu je vůči osobě stavebníka a ostatním osobám, které by byly účastníky stavebního řízení, ve vrchnostenském postavení. Toto postavení se však mění po oznámení certifikátu

Pokračování

30A 13/2011

-7-

stavebnímu úřadu, jímž se jeho výsledek činnosti stává aktem zakládajícím subjektivní veřejná práva a povinnosti a stává se pro tyto osoby závazným. Do okamžiku oznámení certifikátu stavebnímu úřadu dle § 117 odst. 1 stavebního zákona je na vůli stavebníka, který s inspektorem smlouvu uzavřel, zda výsledky činnosti autorizovaného inspektora bude respektovat. Po jeho oznámení je však již povinen obsah certifikátu respektovat, bez možnosti jeho korekce. Tím se povaha certifikátu vymyká běžnému plnění ze soukromoprávní smlouvy a postavení autorizovaného inspektora vůči stavebníkovi se odlišuje od vztahu mezi účastníky soukromoprávního vztahu. Na rozdíl od podobných institutů, kdy je soukromoprávnímu subjektu svěřeno rozhodování s veřejnoprávními důsledky (např. hodnocení technického stavu a technické způsobilosti silničního motorového vozidla k provozu dle zákona č. 56/2001 Sb.; zkušebnictví dle zákona č. 22/1997 Sb., atd.), se oznámený certifikát týká (a je pro ně závazný) kromě osoby iniciující jeho vydání též širšího okruhu osob – potenciálních účastníků stavebního řízení.

Z uvedených důvodů je nutno na certifikát oznámený stavebnímu úřadu dle § 117 odst. 1 stavebního zákona hledět jako na výsledek činnosti správního orgánu, přestože o něm nelze bez dalšího konstatovat, že je vydáván ve správním řízení. I když zůstává sporným, zda postup autorizovaného inspektora předcházející oznámení certifikátu stavebnímu úřadu lze označit za správní řízení, vzhledem ke skutečnosti, že jak samotný postup autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení, tak i jeho výsledek, má veřejnoprávní charakter, je autorizovaný inspektor při této činnosti vázán základními zásadami činnosti správního orgánu a certifikát po oznámení stavebnímu úřadu má povahu přezkoumatelného správního aktu, který má právo napadnout stavebník i osoby, které by jinak měly právo být účastníky stavebního řízení.

Nejvyšší správní soud dospěl po vyhodnocení všech výše uvedených okolností souvisejících s komplikovaným právním vymezením institutu a činnosti autorizovaného

inspektora, za využití metod systematického a teleologického výkladu právních norem, k závěru, že jeho postup ve zkráceném stavebním řízení lze označit za veřejnoprávní a výsledkem jeho činnosti je, za podmínky oznámení certifikátu stavebnímu úřadu dle § 117 odst. 1 stavebního zákona, akt, který je způsobilý zasáhnout veřejná subjektivní práva a povinnosti.“

V citovaném rozsudku tedy dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že certifikát oznámený stavebnímu úřadu dle § 117 odst. 1 stavebního zákona je nutno považovat za správní akt zakládající veřejná subjektivní práva. Tento závěr Nejvyšší správní soud dále rozvedl v rozsudku ze dne 25. května 2011, č.j. 2 As 37/2011-81, na straně čtvrté, viz citace:

„[15.] Lze tak učinit dílčí závěr, že podle citovaného právního názoru, od kterého soud neshledal žádný rozumný důvod se v nyní projednávané věci odchýlit, představuje certifikát autorizovaného inspektora oznámený stavebnímu úřadu dle ustanovení § 117 odst. 1 stavebního zákona výsledek činnosti správního orgánu, který má veřejnoprávní charakter a představuje správní akt přezkoumatelný ve správním soudnictví.

[16.] K tomuto názoru soud doplňuje, že jakkoliv se v citovaném rozsudku č. j. 9 As 63/2010 - 111 jednoznačně neuvádí, o jaký veřejnoprávní správní akt se v případě certifikátu autorizovaného inspektora jedná, nelze dospět k jinému závěru, než že spadá do definičního vymezení obsaženého v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy pod legislativní zkratku „rozhodnutí“ zde zakotvenou, neboť se nepochybně jedná o úkon, jímž se – samozřejmě po oznámení stavebnímu úřadu - zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva

Pokračování

30A 13/2011

-8-

nebo povinnosti žalobce. Nejvyšší správní soud totiž v označeném rozsudku uvedl, že tento certifikát je přezkoumatelný ve správním soudnictví. Již z povahy věci se však na něj nemůže vztahovat zákonná úprava řízení o tzv. nečinnostní žalobě (napadnuto je totiž vydání certifikátu, nikoliv nečinnost autorizovaného inspektora) a ani o tzv. zásahové žalobě (§ 82 a násl. s. ř. s.), neboť certifikát představuje formalizovaný písemný úkon, nikoliv faktický zásah. Logicky proto připadá do úvahy toliko žaloba brojící proti rozhodnutí správního orgánu.

[17.] Jakkoliv je autorizovaný inspektor nepochybně soukromou osobou, je po určitou dobu oprávněn činit úkony podle stavebního zákona a v tomto rozsahu vystupuje jako správní úřad. Tato jeho činnost totiž představuje případ zákonné delegace veřejné správy na soukromou osobu, kterou však vykonává vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Jinými slovy vyjádřeno, za situace, kdy zákonná úprava předpokládá stejné právní a faktické účinky v případě stavebního povolení, vydávaného stavebním úřadem, a certifikátu autorizovaného inspektora, oznámeného stavebnímu úřadu, který jej toliko eviduje a není oprávněn na něj aktivně reagovat jako u ohlášených staveb (§ 105 a 106 stavebního zákona), není možno dospět k jinému konsekventnímu názoru, než že autorizovaný inspektor vystupuje jako správní úřad, byť jen pouze v tomto omezeném rozsahu.“

Výše uvedené dává odpověď na první z otázek, a to v tom směru, že certifikát spadá pod legislativní zkratku rozhodnutí ve smyslu § 65 s.ř.s., že se certifikát

oznámením stavebnímu úřadu stává aktem vydaným inspektorem jako správním orgánem a že jako takový je certifikát přezkoumatelný ve správním soudnictví. Tedy že se proti němu lze bránit správní žalobou, tak jako to učinila v projednávané věci žalobkyně. Námitky žalovaného v uvedeném směru proto nebyly krajským soudem shledány důvodnými.

Žalobkyně brojila zejména proti tomu, že se žalovaný nevypořádal s jejími námitkami proti stavbě zákonným způsobem, respektive že vzhledem k nim neměl být certifikát ani oznamován stavebnímu úřadu. Krajský soud těmto námitkám přisvědčil.

K tomu krajský soud předně zjistil, že se žalobkyně spolu s J. K. vyjádřila k předmětné stavbě na základě výzvy žalovaného ze dne 11. 8. 2010, a to dopisem ze dne 28. 8. 2010. Uvedla v něm celkem 8 námitek, které poté žalovaný projednal se žalobkyní při jednání dne 19. 10. 2010. Zápis z něho je součástí certifikátu, a to na straně 136 až 139, listina na straně 140 je označena jako „Příloha záznamu z jednání, které se konalo dne 19. 10. 2010 ve věci vypořádání připomínek dle § 117 zák. č. 183/2006 Sb., ve věci zakázky Hradec Králové – Třebeš – Garáže, k.ú. Třebeš na parc...“. Z konstatace uvedeného záznamu (psáno v minulém čase) a jeho samostatné přílohy je tak zřejmé, že záznam nebyl sepsán přímo při projednávání námitek a za účasti žalobkyně, která by ho mohla korigovat, nýbrž až dodatečně. Na zmíněné příloze jsou tak uvedeni a podepsáni účastníci, kteří svými podpisy pouze stvrdili svoji účast na jednání, nic více. Na závěry žalovaného reagovat nemohli, takže ty byly formulovány takříkajíc jen z pohledu žalovaného samotného. Právě na tento postup reagovala žalobkyně slovy: „... údajný souhlas dokladoval pouze svými osobními závěry a přílohou k jednání ze dne 19. 10. 2010 s podpisy zúčastněných...“. A trvala na tom, že se způsobem, jakým žalovaný vypořádal její námitky, nesouhlasila a že to není patrné ani z prezentační listiny.

K tomu třeba předně uvést, že inspektor musí při vypořádávání námitek osob,

Pokračování

30A 13/2011

-9-

kteří by byly účastníky stavebního řízení, postupovat podle § 117 odst. 4 stavebního zákona. V něm je stanoveno, že:

„Pokud ve vyjádřeních podle odstavce 1 byly uplatněny námitky proti provádění stavby, autorizovaný inspektor je posoudí a projedná s osobami, které je uplatnily. Způsob vypořádání námitek a závěry, popřípadě podklady, z nichž vycházel, připojí autorizovaný inspektor k certifikátu podle odstavce 3. Nepodaří-li se při vypořádání námitek odstranit rozpory mezi osobami, které by jinak byly účastníky řízení, předloží jejich vyjádření spolu s projektovou dokumentací a závaznými stanovisky dotčených orgánů stavebnímu úřadu, který zajistí vypořádání námitek podle § 114 nebo usnesením rozhodne o námitkách ve své působnosti anebo usnesením rozhodne o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení.“

V konfrontaci tohoto zákonného ustanovení a způsobu projednání námitek žalobkyně dospěl krajský soud k závěru, že žalovaný postupoval v rozporu s tímto zákonným ustanovením. Jednoznačně z něho totiž plyne, že inspektor není oprávněn rozhodovat si sám o tom, zda tu kterou námitku vypořádal a odstranil tak rozpory mezi osobami, které by jinak byly účastníky řízení, či zda je to vůbec námitka vhodná k vypořádání, když o ní již bylo rozhodnuto v jiném řízení nebo jde o námitku

absurdní, a proto se jí snad již ani není třeba zabývat. Tak jak to učinil např. ohledně námitek č. 6, 7 a 8 s tím, že byly řešeny v předchozím územním řízení, a proto se k nim ve smyslu § 114 odst. 2 stavebního zákona nepřihlíží. To je samozřejmě obecně pravda, nicméně i o takovýchto námitkách musí být rozhodnuto, jsou-li ve stavebním řízení uplatněny (viz § 115 odst. 1 stavebního zákona). Právě proto je také v § 117 odst. 4 stavebního zákona stanoveno, že vypořádání námitek podle jeho § 114, tedy včetně těch, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, zajistí stavební úřad. Nikoliv inspektor, v dané věci žalovaný, jak se chybně stalo. Ten ostatně nevypořádal žádnou z uplatněných námitek. Vypořádáním námitek v daném kontextu totiž krajský soud rozumí takový výstup, na jehož základě všechny námitky, a to je třeba zdůraznit, zcela odpadnou. Že nastane po jejích projednání naprosto bezkonfliktní stav. A o tom nemá žalovaný žádný důkaz, jako např. písemné zpětvzetí námitek či prohlášení žalobkyně o tom, že na podaných námitkách nadále netrvá. Vzhledem k tomu, výše uvedenému skutkovému stavu a žalobnímu tvrzení ovšem nezbývá, než konstatovat, že vzdor jednoznačnému ustanovení § 117 odst. 4 stavebního zákona si žalovaný řešil věc po svém, namísto toho, aby žalobkyní uplatněné námitky předložil k vypořádání stavebnímu úřadu.

Inspektoři si však musí uvědomit, že mohou dělat jen to, k čemu je ustanovení § 117 stavebního zákona zmocňuje a dodržovat jím stanovené postupy. K otázce řešení uplatněných námitek pak důvodová zpráva k návrhu zákona říká mimo jiné toto: „*ustanovení o zkráceném stavebním řízení zakotvuje zcela zásadní novinku, když upravuje posouzení dokumentace a dalších podkladů potřebných pro vydání stavebního povolení soukromou osobou (autorizovaným inspektorem). Při jeho koncipování bylo využito praxe některých členských států EU ze západní Evropy. Návrh zjednodušuje řízení o stavbě do té míry, že na základě ověření věcné správnosti, nerozpornosti a úplnosti shromážděných podkladů a projektové dokumentace stavby autorizovaným inspektorem, který musí navrhnout i plán kontrolních prohlídek stavby, lze stavbu zahájit na základě certifikátu vydaného tímto inspektorem. Nebude tedy vedeno standardní stavební řízení ani vydáváno stavební povolení. Uplatnění tohoto postupu předpokládá, že musí být opatřena souhlasná stanoviska dotčených orgánů a všechny osoby, které by byly účastníky řízení, se stavbou souhlasí. Autorizovaný inspektor posuzuje stavbu ze stejných hledisek jako stavební úřad a za výsledek své činnosti odpovídá občanskoprávně, veřejnoprávně, popř. i trestněprávně. Pokud*

Pokračování

30A 13/2011

-10-

by autorizovaný inspektor zjistil, že nejsou naplněny zákonem stanovené předpoklady pro provedení stavby na základě zkráceného stavebního řízení, certifikát nevydává“ (sněmovní tisk č. 998, 4. volební období, <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=55107>), viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, č.j. As 37/2011-81. I z důvodové zprávy je zřejmé, že realizace stavby na základě certifikátu je možná jedině tehdy, pokud všechny osoby, které by byly účastníky stavebního řízení, se stavbou výslovně souhlasí. Tedy musí jít v konečném řešení o naprostou shodu mezi stavebníkem a případnými účastníky stavebního řízení. Taková situace však v dané věci nenastala, takže žalovaný ani nemohl připojit k certifikátu vypořádání námitek žalobkyně, jak to vyžaduje § 10 odst. 2 písm. c) vyhl. č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu. To, co k němu připojil, totiž není vyjádření žalobkyně, jako osoby, která by v případě stavebního řízení byla jeho účastnicí, neboť se jedná o jeho vlastní interpretaci dané otázky.

Je tak možno shrnout, že žalovaný certifikát není vzhledem k výše uvedenému výsledkem zákonných postupů, neboť žalovaný nepostupoval při řešení námitek žalobkyně v souladu s § 117 odst. 4 stavebního zákona a jím přiložené vyjádření osob, které by v případě stavebního řízení byli jeho účastníky (včetně žalobkyně), není jejich souhlasným vyjádřením. Certifikát s takovými vadami neměl být stavebnímu úřadu vůbec oznamován. Důsledky s tím spojené, možnost provedení stavby na základě nezákonného aktu, se pak přičítá nejen koncepci povolování staveb podle stavebního zákona (jen na základě řádného přivolení, je-li třeba), ale i obecným právním zásadám vůbec (nelze schvalovat protiprávní jednání). Krajskému soudu tak nezbylo, než konstatovat, že k oznámení stavebníka připojený certifikát vznikl nezákonným způsobem, postupem, při němž došlo k podstatným porušením ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Proto krajský soud podle § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. bez jednání již jen z těchto důvodů žalované rozhodnutí (certifikát) zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení (viz § 78 odst. 4 s.ř.s.).

Krajský soud k tomu obiter dictum dále poznamenává, že mu neušlo, že v době prací žalovaného na certifikátu již byla stavba umístěna rozhodnutím magistrátu města Hradec Králové č. 181, ze dne 6. 10. 2008, č.j. MMHK/116561/2008, v němž bylo rozhodováno o námitkách celkem 8 účastníků územního řízení, jež mu předcházelo, a že u Krajského úřadu Královéhradeckého kraje probíhalo řízení o odvolání proti stavebnímu povolení vydanému tímž orgánem, jemuž předcházelo stavební řízení s celkem 33 účastníky. Je-li tedy inspektor zavázán § 117 odst. 1 stavebního zákona k tomu, aby opatřil ke stavbě souhlasná vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení, dlužno konstatovat, že i těmito požadavkům zůstal žalovaný hodně dlužen. Z napadeného certifikátu totiž není vůbec patrné, jak se s touto skutečností vypořádal. Co jej vedlo k tomu, že okruh účastníků stavebního řízení, vymezený stavebním úřadem, nerespektoval? Jak pak mohl dostát i v tomto směru uvedeným zákonným požadavkům? I to je další vada žalovaného certifikátu, na kterou je třeba dle krajského soudu poukázat.

Krajský soud se neztotožňuje rovněž s tvrzením žalovaného, že by se pojem „námitky proti provádění stavby“, uvedený v § 117 odst. 4 stavebního zákona, týkal pouze námitek ohledně realizace stavby, krátce řečeno jen těch, které by souvisely s vlastním prováděním stavby, se stavebními pracemi na stavbě. To proto, že by tento zužující výklad krátil uvedené osoby v jejich právech při ochraně jejich

Pokračování

30A 13/2011

-11-

subjektivních veřejných práv oproti stavu, kdy by byla tatáž stavba projednávána ve stavebním řízení. Takový výklad má krajský soud z hlediska ústavní konformity za zcela nepřijatelný.

Důvodnou shledal krajský soud rovněž námitku žalobkyně ohledně překážky litispendence. Uvedená překážka totiž brání tomu, aby u správního orgánu probíhalo o téže věci jiné řízení. A takové dne 3. 11. 2010 probíhalo, byť v pozici odvolacího orgánu, neboť na řízení vedené v konkrétní věci u prvostupňového i odvolacího správního orgánu je třeba nahlížet jako na řízení tvořící jeden celek. Rozhodl-li proto Krajský úřad Královéhradeckého kraje ve věci společného odvolání celkem 19 účastníků proti stavebnímu povolení na danou stavbu (což opět svědčí o povrchním posouzení okruhu osob, s nimiž měl žalovaný při tvorbě certifikátu jednat), vydanému magistrátem města Hradec Králové dne 11. března 2010 pod č.j. MMHK/197595/2009, až dne 15. 11. 2010, skutečně žalobkyní namítaná situace

nastala. V ten den totiž nabyl žalobou napadený certifikát v souvislosti s oznámením stavby stavebnímu úřadu veřejnoprávní účinky, jež s ním v takovém případě stavební zákon spojuje, přestože ohledně ní již dříve vedené stavební řízení nebylo skončeno pravomocným rozhodnutím. Právě tím došlo k porušení procesní zásady, podle níž nelze projednávat (tento pojem je třeba vykládat širěji a v materiálním pojetí) jednu věc ve dvojím řízení (ne bis in idem). V současné době však již tato námitka nemá praktický význam, když odvolací orgán na základě zpětvzetí žádosti o vydání stavebního povolení na stavbu stavební povolení zrušil a řízení zastavil a když certifikát byl tímto rozsudkem zrušen a jeho opakované vydání již nepřichází vzhledem k zahájení stavby vůbec v úvahu.

To proto, že nabytím právní moci tohoto rozsudku se stane již rozestavěná předmětná stavba stavbou nepovolenou ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a jako takovou jí bude muset z úřední povinnosti projednat stavební úřad v řízení o odstranění. Žalovaný jako autorizovaný inspektor k tomuto pravomoc nemá. Tedy vzdor tomu, že podle výroku tohoto rozsudku se vrací věc žalovanému k dalšímu řízení (podle stávající právní úpravy krajský soud možnost jiného výroku neměl – viz § 78 odst. 4 s.ř.s.), v dané věci již fakticky jednat nemůže. Další iniciativa při projednávání stavby je na stavebním úřadu magistrátu města Hradec Králové.

Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, když žalované rozhodnutí (certifikát) bylo zrušeno, a proto má právo na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 1 s.ř.s. proti účastníkovi, který úspěch neměl. Náklady žalobkyně spočívaly v náhradě soudního poplatku 2.000,- Kč, odměně advokáta za dva úkony právní služby při zastupování po 2.100,- Kč (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání žaloby soudu - § 11 odst. 1 písm. a/ a d/ a § 9 odst.3 písm.f/ ve spojení s § 7 vyhl. č. 177/1996 Sb.) a náhradě jeho hotových výdajů za dva úkony po 300,-- Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky). Náhrada nákladů řízení úhrnem tak činí 6.800,--Kč. Náklady řízení je žalovaný povinen zaplatit podle výroku č. II tohoto rozsudku zástupci žalobkyně, neboť je advokátem (viz § 64 s.ř.s. a § 149 odst. 1 o.s.ř.).

Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (viz § 60 odst. 5 s.ř.s.).

Pokračování

30A 13/2011

-12-

P o u č e n í :

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s.ř.s.).

Proti pravomocnému rozhodnutí je přípustná kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, kterou lze podat z důvodů a za podmínek uvedených v § 102 a násl. s.ř.s. ve lhůtě dvou týdnů po doručení rozhodnutí prostřednictvím Krajského soudu v Hradci Králové. Pro tento případ by musel 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 (§ 105 odst. 2 s.ř.s.).

V Hradci Králové dne 4. srpna 2011

JUDr. Jan Rutsch, v. r.
předseda senátu