

Usnesení

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců Mgr. Jana Kašpara a JUDr. Ing. Viery Horčicové v právní věci žalobce: **Praha West Investment, k. s.**, se sídlem Kostelecká 822/75, Praha 9, IČ 25672096, zast. Mgr. Petrem Czyžem, advokátem, se sídlem Kostelecká 822/75, Praha 9, proti žalovanému: **Ing. arch. M. T.**, autorizovaný inspektor, zast. JUDr. Pavlem Čapčuchem, advokátem, se sídlem Orlí 18, Brno, za účasti: **Heršpická – správa nemovitostí, s. r. o.**, se sídlem Strážní 7, Brno, IČ 27698785, zast. JUDr. Ivanou Dreslerovou, advokátkou, se sídlem Ponávka 2, Brno, v řízení o žalobě proti certifikátům žalovaného ze dne 12. 10. 2009 č. 710915, ze dne 10. 11. 2009 č. 710920 a ze dne 12. 2. 2010 č. 711002.

t a k t o :

- I. **Žaloba se odmítá. Věc se postupuje Ministerstvu pro místní rozvoj.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. **Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- IV. **Žalobci se vrací soudní poplatek ve výši 2.000,- Kč zaplacený v kolcích. Tato částka bude žalobci vyplacena z účtu Městského soudu v Praze do šedesáti dnů od právní moci tohoto usnesení, k rukám Mgr. Petra Czyže, advokáta.**

Odůvodnění

Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení certifikátů žalovaného, a to certifikátu č.j. 710 915 ze dne 12.10. 2009, č.j. 710 920 ze dne 10.11. 2009 a č.j. 711 002 ze dne 12.2. 2010. Uvedenými certifikáty žalovaný jako autorizovaný inspektor vydaným certifikátem podle § 117 odst. 3 zákona číslo 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, stvrdil, že podle ověřené dokumentace a připojených dokladů mohou být provedeny stavby přeložek inženýrských sítí a dopravního napojení souvisejících se stavbou obchodního centra Hobby market v Brně - Ivanovicích na pozemcích v katastrálním území Ivanovice uvedených v těchto certifikátech.

Žalobce v žalobě uvádí, že podle názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v rozsudku č.j. 9 As 63/2010-111 je nutno na certifikát nahlížet jako na správní akt, jehož přezkoumání je možno se domáhat ve správním soudnictví. V daném případě byly předmětné certifikáty vydány, aniž byly dodrženy podmínky stanovené v § 117 odst. 1 stavebního zákona pro provedení zkráceného stavebního řízení. K tomu uvádí, že žalobce je vlastníkem pozemků parcelní číslo 965/45 a 965/54 v katastrálním území Ivanovice, tj. pozemků, které přímo sousedí s pozemky, na nichž mají být předmětné stavby realizovány. Žalobce by tak byl účastníkem stavebního řízení, přesto nebylo vyjádření žalobce předem opatřeno. Podle názoru žalobce pak autorizovaný inspektor nerespektoval podmínky územního rozhodnutí pro předmětné stavby.

Stavebník, společnost Heršpická – správa nemovitostí, s. r. o. - k výzvě soudu sdělil, že bude uplatňovat práva osoby zúčastněné nařízení. Podal své vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku v žalobě, k věci samé se však nevyjádřil.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že nesouhlasí s právním názorem obsaženým v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6.8. 2010 č.j. 9 As 63/2010-111. Domnívá se proto, že se nelze domáhat zrušení certifikátu autorizovaného inspektora ve

správním soudnictvím, neboť se nejedná o rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ustanovení § 67 správního řádu.

Následně pak žalovaný nesouhlasil s tím, že by byl žalobce předmětnými stavbami dotčen ve svých vlastnických právech ve smyslu ustanovení § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona. Nesouhlasí rovněž s názorem, že by vydané certifikáty byly v rozporu s územním rozhodnutím pro předmětnou stavbu. Poukázal rovněž na to, že dle jeho názoru byla žaloba v této věci podána po marném uplynutí lhůty pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s.ř.s. K tomu odkázal na své vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, v němž uvedl, že žalobce se o vydání certifikátů dozvěděl nejpozději dne 24.5. 2010, kdy je datován přípis adresovaným žalovanému, v němž upozorňoval žalovaného na jeho údajně nezákonný postup v této věci.

Městský soud v Praze se musel v první řadě zabývat právní povahou certifikátu vydaného autorizovaným inspektorem. Touto otázkou se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 9 As 63/2010. V tomto rozsudku dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že postup autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení lze označit za veřejnoprávní a výsledkem jeho činnosti je, za podmínky oznámení certifikátu stavebnímu úřadu podle § 117 odst. 1 stavebního zákona, akt, který je způsobilý zasáhnout veřejná subjektivní práva a povinnosti. V podrobnostech přitom Městský soud v Praze pro stručnost odkazuje na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu, jehož obsah je zjevně účastníkům řízení znám, jak vyplývá z jejich podání soudu v této věci.

Městský soud v Praze neměl důvod se od názoru Nejvyššího správního soudu v této věci odchýlit a nezbylo mu tedy než vycházet z toho, že postup autorizovaného inspektora při vydávání certifikátu je správním řízením podle § 9 správního řádu, neboť se jedná o postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby.

Z tohoto důvodu je nutno na certifikát autorizovaného inspektora oznámený stavebnímu úřadu hledět jako na rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. Soud vážil i možnost posoudit certifikát autorizovaného inspektora jako úkon dle části čtvrté správního řádu. Část čtvrtá v ust. § 154 a násl. správního řádu upravuje tzv. jiné správní úkony (formálně označené např. jako vyjádření, osvědčení a sdělení), které se vyznačují tím, že přímo nezasahují do práv žádné osoby, resp. jejich prostřednictvím se nezakládají, nemění ani neruší práva nebo povinnosti jmenovitě určených osob a ani se jimi v určité věci neprohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá (Vedral, J. Správní řád. Komentář, BOVA POLYGON, Praha 2006, s. 878, shodně S. Skulová in: Skulová, S., Průcha, P., Havlan, P., Kadečka, S. Správní právo procesní, EUROLEX BOHEMIA, Praha 2005, s. 246, dále J. Staša in: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část, 6. vydání, C.H. Beck, Praha 2006, s. 265). Podle části čtvrté správního řádu se postupuje při úkonech, které se řídí správním řádem (§ 1 odst. 1 správního řádu) a nejsou správními rozhodnutími, ani opatřeními obecné povahy (Vedral, J. cit. dílo, s. 880). Úkonem dle části čtvrté správního řádu tak nikdy nemůže být úkon, který je po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu.

Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku, certifikát v okamžiku oznámení stavebnímu úřadu nabývá účinků stejných jako stavební povolení vydané stavebním úřadem a stává se tak závazným. Stavební povolení přitom správním rozhodnutím dle § 67 správního řádu nepochybně je. Proto musí mít povahu rozhodnutí dle § 67 správního řádu i

certifikát. (Srovnej též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 92/2008-76 k otázce územního souhlasu)

Následně se zabýval Městský soud v Praze otázkou, zda a jaké prostředky obrany právní řád proti certifikátu autorizovaného inspektora připouští, neboť tuto otázku Nejvyšší správní soud ponechal rozsudku sp. zn. 9 As 63/2010 otevřenou, když uvedl, že je povinností krajského soudu posoudit, jaké kontrolní mechanismy přicházejí v případě certifikátu autorizovaného inspektora úvahu.

Stavební zákon tuto otázku výslovně neřeší. V ustanovení § 117 odst. 1 stavební zákona se stanoví, že 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. 4 stavebního zákona 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. 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.

Zákonodárce tak zřejmě vycházel z předpokladu, že autorizovaný inspektor bude vydávat certifikát pouze v případech „nekonfliktních“ staveb a nebude tedy osob, které by se přezkoumání postupu autorizovaného inspektora mohly domáhat. Právní úprava počítá s tím, že všechny dotčené osoby budou před vydáním certifikátu osloveny a jejich námitky budou vypořádány před vydáním certifikátu, a to buďto „smírně“ anebo o námitkách autoritativně rozhodne stavební úřad. Právní úprava tedy nepočítá se situací, že až po vydání certifikátu se objeví určité námitky, ať už ze strany osob, které osloveny byly (spočívající např. v tom, že jejich námitkám vyhověno nebylo, ačkoli je ve vypořádání námitek uveden opak) nebo ze strany osob, které autorizovaným inspektorem osloveny nebyly, neboť ten dospěl k závěru, že se nejedná o „osoby, které by byly účastníky stavebního řízení“, přičemž tyto osoby jsou přesvědčeny o opaku.

Z ustanovení § 117 odst. 4 stavebního zákona totiž vyplývá, že stavební úřad má pravomoc rozhodovat o uplatněných námitkách pouze do doby, než je certifikát vydán a oznámen stavebnímu úřadu, nemá však žádnou pravomoc „odstranit“ účinky vydaného a jemu oznámeného certifikátu. Certifikát nabývá bezprostřední právní závaznost a přímé právní účinky 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 (viz rozsudek NSS sp. zn. 9 As 63/2010).

Nelze tudíž dovodit, že by na základě stavebním úřadem vydaného usnesení o tom, že stavba je nezpůsobilá pro zkrácené stavební řízení, pozbýval vydaný a oznámený certifikát zpětně svých účinků. Stavební zákon pak stavebnímu úřadu nedává ani jiné možnosti, jakým způsobem případně účinky certifikátu pozastavit nebo zrušit.

Městský soud v Praze se proto zabýval otázkou, jakým způsobem lze dosáhnout „odstranění“ vydaného a stavebnímu úřadu oznámeného certifikátu v případě, kdy v rozporu se stavebním zákonem nebudou všechny uplatněné námitky řádně vypořádány anebo nedojde k oslovení všech osob, které osloveny být měly (případně dojde k jiné vadě v postupu autorizovaného inspektora), neboť teprve po „odstranění“ certifikátu může věc přejít do kompetence stavebního úřadu, který buďto námitky vypořádá anebo rozhodne o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené stavební řízení a věc tak převezme sám (§ 117 odst. 4 stavebního zákona).

Podle § 192 stavebního zákona na postupy a řízení se použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak. S ohledem na to, že stavební zákon možnost obrany proti certifikátu autorizovaného inspektora neupravuje (neboť s nutností takové úpravy chybně nepočítal), vycházel soud z příslušných ustanovení správního řádu.

Podle § 1 odst. 1 správního řádu tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen "správní orgán"). Správní řád tedy počítá i se situací, kdy výkonem veřejné správy je pověřena určitá fyzická osoba a i na tuto fyzickou osobu přitom hledí jako na správní orgán. Je proto nutno i na autorizovaného inspektora nahlížet jako na správní orgán a na certifikát jím vydaný jako na rozhodnutí prvostupňového správního orgánu.

Podle § 81 odst. 1 správního řádu účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. V případě certifikátu autorizovaného inspektora stavební zákon ani správní řád (ani jiný právní předpis) nestanoví jinak, tj. jedná se o rozhodnutí, proti němuž je přípustné podat odvolání.

Podle § 46 odst. 5 s. ř. s. podal-li navrhovatel návrh proto, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, soud z tohoto důvodu tento návrh odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Byl-li návrh podán včas u soudu, platí, že opravný prostředek byl podán včas.

Soud má za to, že podle tohoto ustanovení je nutno postupovat i v tomto případě, kdy žalovaný žalobce o (ne)možnosti podat opravný prostředek nepoučil vůbec, a proto žalobu odmítl a postoupil ji příslušnému správnímu orgánu.

Soud z těchto důvodů neposuzoval důvodnost podané žaloby (odvolání) a neposuzoval ani včasnost tohoto podání, neboť těmito otázkami se bude po právní moci tohoto usnesení zabývat příslušný odvolací správní orgán.

Soud zvažoval i možnost výkladu, podle něhož by jediným možným opravným prostředkem proti certifikátu vydanému autorizovaným inspektorem byla žaloba ke správnímu soudu. Takový výklad by však byl jednak v rozporu s ust. § 81 odst. 1 správního řádu a jednak v rozporu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu správních rozhodnutí.

Nemožností podat proti certifikátu autorizovaného inspektora řádný opravný prostředek ve správním řízení by byla účastníkům řízení odňata jedna správní instance a bylo by jim tak upřeno právo na projednání jejich věci ve dvou instancích správního řízení. Jakkoli nepatří zásada dvojinstančnosti mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob správními orgány a existují případy správního rozhodování v jediném stupni, musí se vždy jednat o případy, kde možnost podání vylučuje zákon (§ 81

odst. 1 správního řádu). V případě certifikátu vydaného autorizovaným inspektorem však výslovně ustanovení, které by vylučovalo možnost podat proti němu odvolání, neexistuje.

Dále je nutno vidět, že správní soudnictví je důsledně vystavěno na zásadě subsidiarity soudní ochrany, tj. že účastník domáhající se ochrany svých veřejných subjektivních práv u správního soudu musí nejprve vyčerpat všechny řádné prostředky, které mu k ochraně těchto jeho práv poskytuje správní řád (případně jiný procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem). Obecně je tato zásada vyjádřena v § 5 s. ř. s. („Nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.“) Je proto nutno upřednostnit takový výklad, který umožní případné vady v postupu autorizovaného inspektora odstranit „uvnitř“ systému veřejné správy. Pokud by správní soud byl orgánem, který jako první a jediný orgán bude přezkoumávat postup autorizovaného inspektora, v mnoha případech by se dostával do situace, kdy by musel sám zjišťovat skutkové otázky a v podstatě tak nahrazovat činnost správního orgánu, což je ovšem úkol, který správním soudům zásadně nepřísluší. To vyplývá mj. i ze zvláštní povahy certifikátu autorizovaného inspektora, jehož náležitosti jsou na základě zákonného zmocnění upraveny v § 10 vyhlášky č. 526/2006 Sb. Podle této vyhlášky např. nemusí být součástí certifikátu odůvodnění úvahy o tom, které osoby by byly účastníky stavebního řízení ve smyslu § 117 odst. 1 stavebního zákona. Protože právě tato otázka může být při následném přezkumu certifikátu spornou (jako je tomu ostatně i v tomto případě), správní soud by při přezkumu certifikátu jen obtížně mohl přezkoumávat „správní uvážení“ autorizovaného inspektora v tomto směru, pokud by nebylo v certifikátu obsaženo.

Soud následně řešil otázku, který orgán je oprávněn rozhodovat o odvolání proti certifikátu vydanému autorizovaným inspektorem. Podle § 89 odst. 1 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, je odvolacím správním orgánem nejbližší nadřízený správní orgán. Podle § 178 odst. 1 správního řádu nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.

S ohledem na to, že stavební zákon nestanovuje výslovně, který správní orgán by měl o odvolání proti certifikátu rozhodovat, je nutno vycházet z ust. § 12 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, podle něhož Ministerstvo pro místní rozvoj vykonává dozor nad činností autorizovaných inspektorů. Na základě těchto ustanovení soud dospěl k závěru, že o odvolání je příslušné rozhodnout Ministerstvo pro místní rozvoj.

Uvedený výklad podle názoru soudu je logický i vzhledem k tomu, že podle § 143 odst. 4 je autorizovaný inspektor jmenován s působností pro celé území České republiky. Je proto logické, pokud nadřízeným orgánem orgánu s celostátní působností bude rovněž orgán s působností celostátní.

Podle § 151 odst. 1 stavebního zákona Ministerstvo pro místní rozvoj dozírá na přípravu ke zkoušce, na osnovy a postup při provádění zkoušek, na podklady pro jmenování a odvolávání autorizovaných inspektorů, na činnost Komory a výkon agendy s tím související. V součinnosti se stavebními úřady vykonává též dohled nad činností autorizovaných inspektorů a může dát návrh na opatření podle § 144 odst. 2. Podle § 144 odst. 2 písm. a) stavebního zákona ministr pro místní rozvoj rozhodne o odvolání autorizovaného inspektora mj. tehdy, jestliže při své činnosti opakovaně nebo závažně porušil veřejné zájmy, které měl chránit, nebo se dopustil jednání neslučitelného s postavením autorizovaného inspektora. Shora provedený výklad tak umožní ministerstvu vykonávat dohled nad autorizovanými inspektory podle § 151 odst. 1 stavebního zákona poslední věta a na základě poznatků

získaných při rozhodování o odvoláních proti certifikátům vydaným jednotlivými inspektory eventuelně i zvážit možnost podání návrhu na jeho odvolání, např. setká-li se při této rozhodovací činnosti s chybnými postupy téhož autorizovaného inspektora opakovaně (a budou-li splněny i další podmínky stanovené stavebním zákonem).

Pokud pak žalovaný namítal, že stavební zákon nestanoví povinnost doručovat vydaný a stavebnímu úřadu oznámený certifikát účastníkům řízení, je třeba konstatovat, že tato povinnost vyplývá z ust. § 72 správního řádu (jehož aplikace pro stavební řízení vyplývá z ust. § 192 stavebního zákona), podle něhož rozhodnutí se účastníkům oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením. Ustanovení § 117 odst. 1 stavebního zákona není možné vykládat tak, že by aplikaci ust. § 72 správního řádu zcela vylučovalo a že by se tedy certifikát oznamoval pouze stavebnímu úřadu, ale je třeba toto ustanovení vykládat tak, že se vydaný certifikát vedle ostatních účastníků řízení oznamuje též příslušnému stavebnímu úřadu.

Vzhledem k výše uvedeným závěrům tak Městský soud v Praze dospěl k závěru, že proti certifikátu vydanému autorizovaným inspektorem je přípustné podat odvolání, o němž rozhoduje Ministerstvo pro místní rozvoj. Proto soud rozhodl o postoupení věci, jak je uvedeno ve výroku I tohoto usnesení.

Výrok II o nákladech řízení soud opřel o ust. § 60 odst. 3 s. ř. s. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V daném případě soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, a proto jim právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal, jak je uvedeno ve výroku III tohoto usnesení.

Vzhledem k odmítnutí žaloby před prvním jednáním ve věci pro nedostatek podmínek řízení má soud za to, že je na místě postupovat analogicky dle ust. § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v platném znění, a proto rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku, jak je uvedeno ve výroku IV tohoto usnesení.

P o u č e n í :

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost za podmínek uvedených v ustanovení § 102 a násl. s.ř.s., a to ve lhůtě dvou týdnů po doručení tohoto usnesení. Kasační stížnost se podává u Městského soudu v Praze, rozhodovat o ní přísluší Nejvyššímu správnímu soudu.

Stěžovatel musí být 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 Praze dne 21. února 2011

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu