



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobců: a) NESEHNUTÍ Brno, o. s., se sídlem tř. Kpt. Jaroše 18, Brno, b) Společenství pro dům Brno, společenství vlastníků jednotek, se sídlem Horníkova 32, Brno, c) Společenství vlastníků jednotek Horníkova 38, se sídlem Horníkova 38, Brno, a d) P. Z. bytem Horníkova 38, Brno, ad a), c) a d) zastoupených Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti žalovanému: Ing. arch. M. T., autorizovaný inspektor, proti certifikátu vydanému žalovaným dne 26. 4. 2009, č. j. 710904, ve věci certifikátu autorizovaného inspektora, o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2010, č. j. 5 A 42/2010 – 43,

t a k t o :

- I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2010, č. j. 5 A 42/2010 - 43, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Řízení o kasační stížnosti žalobce b) **se zastavuje**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalobce b).

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobci a), b), c) a d) [dále též „stěžovatelé a), b), c) a d)“] domáhají zrušení shora uvedeného usnesení Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), kterým tento soud odmítl podle ust. § 46 odst. 1 písm. a)

zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jejich žalobu podanou proti certifikátu vydanému žalovaným jako autorizovaným inspektorem podle ust. § 117 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), dne 26. 4. 2009, č. j. 710904, neboť dospěl k závěru, že v dané věci není dána pravomoc správních soudů a žaloba je tak neprojednatelná pro nedostatek podmínek řízení.

Jako právní důvod kasační stížnosti stěžovatelé uvedli důvod dle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatelé nesouhlasí s názorem městského soudu, který se týká povahy činnosti autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení podle ust. § 117 stavebního zákona. Stěžovatelé předně připomínají, že vydávání certifikátů bylo autorizovanému inspektorovi svěřeno ust. § 149 stavebního zákona a dále odkazují na důvodovou zprávu k návrhu stavebního zákona ze dne 1. 6. 2005, PSP tisk 998/0, podle které odpovídá autorizovaný inspektor za výsledek své činnosti občanskoprávně, veřejnoprávně, popř. i trestněprávně. Z koncepce zkráceného stavebního řízení je podle nich zřejmé, že autorizovaný inspektor při vydání certifikátu zcela nahrazuje činnost stavebního úřadu, když stejně jako příslušný stavební úřad ověřuje projektovou dokumentaci a připojené doklady a toto ověření následně na projektové dokumentaci vyznačuje. K názoru městského soudu, že podkladem činnosti autorizovaného inspektora je soukromoprávní smlouva, stěžovatelé uvádí, že uvedenou smlouvu lze přirovnat například k žádosti o vydání stavebního povolení a upozorňují na to, že v klasickém stavebním řízení stavební úřad rovněž nevydává stavební povolení samovolně, ale pouze na základě žádosti stavebníka; stejně tak autorizovaný inspektor vydává certifikát jen na základě smlouvy. Ke zmínce městského soudu, že autorizovaný inspektor je stavebníkem za svou činnost placen, stěžovatelé zdůrazňují, že i stavební úřad je placen, a to ze státního rozpočtu. Stěžovatelé rovněž nesouhlasí s tvrzením městského soudu, že postup autorizovaného inspektora při vydání certifikátu není ani v nejmenším formalizován, když jeho základní postup je stanoven ust. § 117 odst. 3 stavebního zákona, postup v případě uplatnění námitek upravuje ust. § 117 odst. 4 citovaného zákona a obsah a strukturu certifikátu stanoví ve vazbě na ust. § 117 odst. 6 citovaného zákona ust. § 10 vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu (dále jen „vyhláška č. 526/2006 Sb.“). Shora citovaná ustanovení právních předpisů tak podle stěžovatelů zcela popírají tvrzení městského soudu, že pro činnost autorizovaného inspektora nejsou předepsány žádné postupy, jejichž dodržení by bylo možno kontrolovat a vyžadovat. Činnost autorizovaného inspektora přitom podléhá na základě ust. § 171 stavebního zákona státnímu dozoru, kdy za zákonem stanovených podmínek může dojít k jeho odvolání ministrem pro místní rozvoj. V této souvislosti stěžovatelé zdůrazňují, že právní úprava sice stanoví následný postup a postih v případě, že autorizovaný inspektor opakovaně nevykonává řádně svou činnost, nestanoví však žádné efektivní mechanismy kontroly v konkrétním případě. Právní úprava totiž podle jejich názoru nepočítá vůbec se situací, kdy například autorizovaný inspektor nevypořádá námitky podle ust. § 117 odst. 4

stavebního zákona nebo nepředloží věc stavebnímu úřadu v případě, kdy se nepodařilo odstranit rozpory. Pouze na základě takové mezerovité úpravy však nelze dojít k závěru, že by věc nemohla být přezkoumána správním soudem. Za dané právní úpravy je právě naopak soudní přezkum jedinou pojistkou zákonnosti postupu autorizovaného inspektora. Na základě výše uvedeného jsou proto stěžovatelé přesvědčeni, že činnost autorizovaného inspektora při vydání certifikátu je činností v oblasti veřejné správy a autorizovaný inspektor proto naplňuje definici správního orgánu podle ust. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatelé dále vyjádřili nesouhlas s hodnocením právní povahy certifikátu autorizovaného inspektora, které ve svém rozhodnutí učinil městský soud. Certifikát není podle jejich názoru pouhým nezávazným odborným stanoviskem, nýbrž alternativou stavebního povolení. V případě, že autorizovaný inspektor ověří projektovou dokumentaci a připojené podklady a vydá certifikát, postačí stavebníkovi pouhé oznámení stavby stavebnímu úřadu. Stavební úřad nijak oznámení, certifikát ani ostatní podklady nepřezkoumává ani nepotvrzuje. Uvedené oznámení má pro stavební úřad pouze informativní a evidenční charakter. Certifikát je tedy tím jediným rozhodnutím, které zakládá práva a povinnosti – zakládá stavebníkovi právo provést stavbu, jakož i povinnost dodržet podmínky stanovené dotčenými orgány. Stěžovatelé připomněli, že i sám městský soud v napadeném rozhodnutí připouští, že na základě certifikátu může dojít k dotčení právní sféry konkrétních osob. Nepřiznání aktivní žalobní legitimace takovým osobám je pak podle nich v rozporu s dosavadní judikaturou (viz zejména usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42). Formální náležitosti certifikátu jsou přitom upraveny v ust. § 10 vyhlášky č. 526/2006 Sb. a značně se blíží náležitostem správního rozhodnutí podle ust. § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), kdy výroková část je zachycena v údajích podle ust. § 10 odst. 1 písm. a), b), c) a odst. 2 písm. a) citované vyhlášky. Odůvodnění je pak obsaženo v části odpovídající ust. § 10 odst. 1 písm. d), e) a odst. 2 písm. c) citované vyhlášky. Jediná z náležitostí správního rozhodnutí, která v certifikátu není obsažena, je poučení o opravných prostředcích. Koncepce zkráceného stavebního řízení však již a priori jakékoli opravné prostředky vylučuje. Na základě výše uvedeného mají stěžovatelé za to, že certifikát vydaný podle ust. § 117 stavebního zákona je i podle formálních náležitostí rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 s. ř. s. Stěžovatelé rovněž upozorňují na procesní nerovnost mezi těmi osobami, které mají štěstí na poctivého autorizovaného inspektora postupujícího v souladu se zákonem (který předá věc stavebnímu úřadu a proti jehož rozhodnutí opravný prostředek možný je), a těmi, kteří jsou stavebníkem i autorizovaným inspektorem zcela opomenuti a nemají tak možnost se ke stavbě vůbec vyjádřit. Výše uvedené argumenty podporuje podle názoru stěžovatelů rovněž postup Krajského soudu v Brně, který odmítl žalobu stěžovatelů v části, kterou bylo napadáno oznámení certifikátu a fiktivní rozhodnutí stavebního úřadu (viz usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 26. 10. 2009, č. j. 30 Ca 120/2009 – 17, a usnesení téhož soudu ze dne 26. 10. 2009, č. j. 30 Ca 121/2009 – 15) a v obou výše citovaných usneseních uvedl: „*Autorizovaný inspektor na základě*

pravomoci mu svěřené stavebním zákonem závazně stvrzuje, že navrhovaná stavba může být provedena. Jeho certifikát je tedy úkonem, na jehož základě je stavebník oprávněn stavbu provést. Autorizovaný inspektor je proto fyzickou osobou, které bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, kterou soudní řád správní v ust. § 4 odst. 1 písm. a) označuje jako správní orgán. Certifikát autorizovaného inspektora zakládá veřejné subjektivní právo stavebníka provést stavbu, a naplňuje tudíž všechny znaky definice rozhodnutí dle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhá přezkumu ve správním soudnictví.“

Stěžovatelé dále považují za vhodné, aby se Nejvyšší správní soud v případě, že vyhoví kasační stížnosti, vyjádřil k otázce počátku běhu lhůty pro podání žaloby proti certifikátu autorizovaného inspektora, neboť z platné právní úpravy není zřejmé, zda tato lhůta počíná běžet ode dne vydání certifikátu, či ode dne oznámení stavby stavebnímu úřadu podle ust. § 117 odst. 1 stavebního zákona, či ode dne, kdy se o vydání certifikátu mají dotčené osoby možnost dozvědět. Ohledně včasnosti žaloby směřující proti certifikátu, která byla městskému soudu postoupena až dne 18. 2. 2010, tj. více než 2 měsíce od doby, kdy se stěžovatelé seznámili s napadeným certifikátem, poukazují stěžovatelé na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, č. j. 8 As 2/2008 - 112, podle kterého platí obecné pravidlo, že k zachování lhůty postačuje podání žaloby i jinému než věcně či místně příslušnému soudu.

Vzhledem ke skutečnosti, že městský soud učinil v napadeném usnesení i úvahy ohledně aktivní legitimace žalobců, které naznačují, jakým způsobem by postupoval v případě, kdy by splnění podmínky aktivní žalobní legitimace přezkoumával, považují stěžovatelé za vhodné se vyjádřit rovněž k této otázce. Stěžovatel a) uvedl argumenty svědčící pro jeho aktivní legitimaci v žalobě, na kterou odkazuje, a jen ve stručnosti shrnuje, že tato vyplývá z ust. § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), který je svou povahou i podle ust. § 90 odst. 4 citovaného zákona ustanovením speciálním ke stavebnímu zákonu a tam obsaženému vymezení účastníků stavebního řízení. Uvedený argument je podle názoru stěžovatele a) rovněž v souladu s Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, uzavřenou v Aarhusu dne 25. 6. 1998, vyhlášenou pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva“), a jakýkoliv jiný výklad či jiná úprava, která by směřovala k omezení práv dotčené veřejnosti, by byla porušením mezinárodních právních závazků, jimiž je Česká republika vázána. Stěžovatel a) pak na okraj uvádí, že odpověď na otázku, zda je určitý zákon speciální vůči jinému zákonu, vyplývá z podstaty předmětných právních předpisů nezávisle na výslovném zákonném konstatování, že určitý zákon je speciální či subsidiární vůči jinému. I pokud by tedy zákon o ochraně přírody a krajiny od svého počátku neobsahoval ust. § 90 odst. 4, je ze své podstaty zákonem speciálním ve vztahu k zákonům upravujícím obecně řízení a zásahy, ve kterých může dojít k dotčení zájmů na ochraně přírody a krajiny. Takovým obecným zákonem, který upravuje řízení a zásahy, při nichž

může dojít k dotčení zájmů na ochraně přírody a krajiny, je například i stavební zákon. Rovněž tak lze hledět na okruh účastníků stavebního řízení vymezený stavebním zákonem jako na subsidiární právní úpravu ve vztahu ke speciální úpravě v ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, ačkoliv § 109 stavebního zákona tento vztah právních předpisů výslovně neuvádí. Stěžovatel a) proto nesouhlasí s provedeným výkladem městského soudu, neboť tento podle jeho názoru ignoruje výše předestřený vztah zákona o ochraně přírody a krajiny a stavebního zákona, jakož i popírá smysl a podstatu ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. S ohledem na výše uvedené, jakož i na argumenty uvedené v žalobě, má stěžovatel a) za to, že je i za současné právní úpravy možná účast občanských sdružení ve stavebním řízení. Také stěžovatelé b) a c) považují výklad ust. § 109 odst. 1 písm. g) stavebního zákona provedený městským soudem za nepřipustně restriktivní. Stavební činnosti probíhající v rámci stavby povolené certifikátem se týkají domů na Horníkově 32 a 38, jakož i společných částí domu a pozemku v tom smyslu, že tyto nemovitosti se po dobu 26 měsíců od 7 do 21 hodin (viz bod B.3 certifikátu) ocitnou v oblasti se zvýšenou hlukovou zátěží a prašností způsobenou výstavbou a staveništní dopravou a zvýšenou dopravní zátěží díky staveništní dopravě na příjezdové komunikaci u domů na ulici Horníkova 38 a 32, taktéž dojde k omezení dopravní obsluhy a parkování k objektu Horníkova 38 po dobu výstavby (staveništní doprava se bude pohybovat přímo podél parkování a vjezdu do garáže Horníkova 38). Navíc i po dokončení předmětné stavby dojde k omezení dopravní obsluhy a parkování pro dům na ulici Horníkova 38, zvýšení dopravní zátěže na příjezdové komunikaci a zvýšení hlukové zátěže z nárůstu dopravy. S ohledem na výše uvedené jsou stěžovatelé b) a c) toho názoru, že jakožto společenství vlastníků by byli účastníky stavebního řízení.

Stěžovatelé dále upozornili na skutečnost, že v žalobě uvedli, že právní úpravu obsaženou v ust. § 117 stavebního zákona považují za protiústavní a městskému soudu navrhli, aby věc předložil Ústavnímu soudu podle ust. § 95 odst. 2 Ústavy, neboť stavební zákon ponechává na zvážení stavebníka, aby sám určil okruh osob, které by byly účastníky stavebního řízení, a zároveň neupravuje žádný mechanismus kontroly správnosti stanovení okruhu těchto osob, ať už ze strany stavebního úřadu nebo autorizovaného inspektora. Následně tyto opomenuté osoby nemají možnost přezkumu správního rozhodnutí nezávislým orgánem před tím, než dojde k výkonu tohoto rozhodnutí. Podle názoru stěžovatelů byla tímto ustanovením zakotvena do právního řádu nerovnost vlastníků, byla nepřipustně rozšířena práva investora oproti právům dotčeného vlastníka a umožněna nekontrolovatelná zvůle stavebníka ve vztahu k právům dotčených vlastníků, čímž dochází k porušení čl. 11 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Městský soud k tomu v napadeném rozhodnutí uvedl, že by se předmětný návrh minul účinkem, neboť případná protiústavnost ust. § 117 stavebního zákona by tím odmítnutí žaloby neovlivnila. Stěžovatelé jsou však přesvědčeni, že tyto závěry učinil městský soud na základě nesprávné úvahy o neprojednatelnosti správní žaloby. Jak ale tito uvedli výše, podmínky pro projednání žaloby jsou zde dány a městský soud proto pochybil, když se žalobou

meritorně nezabýval. I přes výše namítanou protiústavnost ust. § 117 stavebního zákona se měl podle stěžovatelů městský soud pokusit o výklad zákonné úpravy v souladu s ústavním pořádkem, který spočívá v možnosti soudního přezkumu certifikátu. Stěžovatelé proto namítají, že postupem městského soudu, kterým byl vyloučen certifikát ze soudního přezkumu, došlo k protiústavní aplikaci stavebního zákona a soudního řádu správního.

Ačkoliv předmětem podané kasační stížnosti je pouze nezákonnost a protiústavnost napadeného usnesení městského soudu z důvodu nesprávného posouzení podmínek řízení, stěžovatelé poukázali na podle nich absurdní hodnocení žalobní námitky, která se týkala rozporu certifikátu s nepravomocným územním rozhodnutím, neboť podle certifikátu je možno provést stavbu na pozemcích, které se neshodují s pozemky, na nichž byla předmětná stavba umístěna v územním řízení. Městský soud totiž ohledně této námitky v napadeném usnesení uvedl, že tato by svou povahou patřila spíše do žaloby proti územnímu rozhodnutí. Stěžovatelům však není zřejmé, jak by mohli v žalobě proti územnímu rozhodnutí namítat nesoulad certifikátu s územním rozhodnutím v době, kdy certifikát nebyl vydán a ani nebyl předmětem či podkladem územního řízení. Z povahy věci je tak podle stěžovatelů patrné, že uvedenou námitku lze uplatnit jedině v žalobě proti certifikátu.

Na pozadí shora uvedeného proto stěžovatelé navrhli zrušení usnesení městského soudu a vrácení věci tomuto soudu zpět k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Z obsahu spisu, který měl Nejvyšší správní soud k dispozici, vyplynuly následující podstatné skutečnosti:

Dne 6. 12. 2006 podala společnost QARY, s. r. o. (dále též „stavebník“), k Úřadu městské části města Brna Brno-Líšeň (dále též „ÚMČ Brno-Líšeň“) návrh na vydání územního rozhodnutí o umístění stavby „Bytové domy a ubytovny ul. Horníkova, Brno-Líšeň“ na pozemcích parc. č. 5037/2, 5037/25, 5037/29, 5037/38, 5037/40, 5037/60 v k.ú. Líšeň, vjezdu z ul. Horníkova na pozemcích parc.č. 5037/14, 5037/40, 8150/1 k. ú. Líšeň, včetně komunikací, parkovišť, zpevněných ploch, terénních a sadových úprav, veřejného osvětlení, inženýrských sítí a dalších na pozemcích parc. č. 5037/26, 5037/14, 8150/1 , 4422/4, 6237/7 k.ú. Líšeň (dále také „stavba“).

Dne 12. 4. 2007 vydal ÚMČ Brno-Líšeň územní rozhodnutí č. 348, č. j. 2700/16154/06, sp. zn. STU/20/0601357/000/006, proti němuž podal stěžovatel a), jakož i Statutární město Brno, Úřad městské části Brno-Líšeň, odvolání.

Dne 8. 8. 2007 vydal Magistrát města Brna (dále také „MMB“) rozhodnutí, jímž podaná odvolání zamítl a územní rozhodnutí potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel a) žalobu ke Krajskému soudu v Brně. Jmenovaný soud svým rozsudkem ze dne 30. 3. 2009, č. j. 30 Ca 291/2007 - 111, který nabyl právní moci dne 12. 5. 2009, žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil MMB k dalšímu řízení. Uvedený rozsudek Krajského soudu v Brně byl ke kasačním stížnostem žalovaného MMB a stavebníka zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, č. j. 9 As 3/2010-174, pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a věc byla jmenovanému soudu vrácena k dalšímu řízení. Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 20. 7. 2010, č. j. 30 A 52/2010 - 189, bylo napadené rozhodnutí MMB opakovaně zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení.

Dne 26. 4. 2009 vydal žalovaný Ing. arch. M. T., autorizovaný inspektor, podle ust. § 117 odst. 3 stavebního zákona certifikát č. j. 710904 na stavbu „Bytové domy a ubytovny ul. Horníkova, Brno-Líšeň“. Uvedený certifikát byl v souladu s ust. § 117 odst. 1 a 2 stavebního zákona spolu s přílohami stavebníkem dne 27. 4. 2009 oznámen ÚMČ Brno-Líšeň.

Stěžovatel a) se s certifikátem, oznámením a souvisejícími dokumenty seznámil dne 16. 6. 2009, a to na základě žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 3. 6. 2009 adresované ÚMČ Brno-Líšeň, přičemž poskytnutí projektové dokumentace bylo ÚMČ Brno-Líšeň odmítnuto rozhodnutím ze dne 15. 6. 2009, č. j. 2000/6913/HOR. Následně seznámil stěžovatel a) s uvedenými dokumenty i ostatní stěžovatele.

S ohledem na neexistenci jiných opravných prostředků proti certifikátu autorizovaného inspektora podali proti němu, proti oznámení stavebníka stavebnímu úřadu ve zkráceném stavebním řízení podle § 117 stavebního zákona a proti fiktivnímu rozhodnutí stavebního úřadu podle § 117 stavebního zákona stěžovatelé správní žalobu ke Krajskému soudu v Brně (zde vedena pod sp. zn. 30 Ca 84/2009). Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 3. 9. 2009, č. j. 30 Ca 84/2009 - 121, byly jednotlivé žaloby, tj. žaloba proti certifikátu ze dne 26. 4. 2009, č. j. 710904 (žaloba následně vedena u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 30 Ca 119/2009), žaloba proti oznámení stavebníka stavebnímu úřadu ze dne 27. 4. 2009, evidovanému u ÚMČ Brno-Líšeň pod č. j. 2700/5068/09 a sp. zn. STU/20/0900342/000/001 (žaloba následně vedena u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 30 Ca 120/2009), a žaloba proti fiktivnímu rozhodnutí ÚMČ Brno-Líšeň, vydanému na základě oznámení ze dne 27. 4. 2009 (žaloba následně vedena u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 30 Ca 121/2009), vyloučeny podle ust. § 39 odst. 2 s. ř. s. k samostatným řízením.

Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 23. 9. 2009, č. j. 30 Ca 119/2009 - 27, byla věc vedena u jmenovaného soudu pod sp. zn. 30 Ca 119/2009 (tj. řízení o žalobě proti certifikátu ze dne 26. 4. 2009, č. j. 710904) postoupena podle ust. § 7

odst. 6, věty první, s. ř. s. městskému soudu jako místně příslušnému soudu podle ust. § 7 odst. 2 s. ř. s.

Usnesením městského soudu ze dne 15. 3. 2010, č. j. 5 A 42/2010 – 43, byla žaloba proti certifikátu autorizovaného inspektora ze dne 26. 4. 2009, č. j. 710904, odmítnuta podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť jmenovaný soud dospěl k závěru, že v dané věci není dána pravomoc správních soudů a žaloba je tak neprojednatelná pro nedostatek podmínek řízení. V odůvodnění městský soud mimo jiné uvedl, že činnost autorizovaného inspektora není výsledkem veřejnoprávního postupu, nýbrž plněním ze soukromoprávní smlouvy, jeho postup není formalizován a nejsou předepsány žádné postupy, jejichž dodržení by bylo možno kontrolovat a vyžadovat. Autorizovaný inspektor proto není podle názoru městského soudu správním orgánem ve smyslu ust. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nýbrž odborně způsobilou osobou, která z titulu své funkce poskytuje odborné činnosti ve výstavbě. Stejně tak nemůže být certifikát vydaný autorizovaným inspektorem, který je plněním ze soukromoprávní smlouvy, rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 s. ř. s. Městský soud chápe certifikát jako odborné stanovisko vypracované pro stavebníka, které nemá bezprostřední právní závaznost ani přímé právní účinky. Protože s uvedeným usnesením městského soudu stěžovatelé nesouhlasili, podali proti němu nyní projednávanou kasační stížnost.

Ještě předtím než zdejší soud přistoupí k vlastnímu posouzení jednotlivých stížních námitek, považuje za nezbytné uvést, že podáním ze dne 16. 7. 2010, které mu bylo doručeno dne 20. 7. 2010, vzal stěžovatel b) svoji kasační stížnost proti výše uvedenému usnesení Městského soudu v Praze v celém rozsahu zpět.

Podle ust. § 47 písm. a) s. ř. s. soud usnesením řízení zastaví, vzal-li navrhovatel svůj návrh zpět.

Vzhledem k tomu, že projev vůle stěžovatele b), jímž došlo ke zpětvzetí kasační stížnosti, je zcela jednoznačný a nevzbuzuje pochybnosti o tom, že jím stěžovatel b) zamýšlel ukončení řízení o kasační stížnosti jeho zastavením, Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti stěžovatele b) zastavil podle shora citovaného ustanovení, za použití ust. § 120 s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele b) se opírá o ust. § 60 odst. 3, větu první, s. ř. s., podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta. Podle druhé věty citovaného ustanovení vzal-li však navrhovatel podaný návrh zpět pro pozdější chování odpůrce nebo bylo-li řízení zastaveno pro uspokojení navrhovatele, má navrhovatel proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení. Vzhledem k okolnosti, že v dané věci zákonem stanovené podmínky v druhé větě nebyly naplněny, postupoval Nejvyšší správní soud podle věty první citovaného ustanovení, za použití ust. § 120 s. ř. s., a náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků řízení o kasační stížnosti stěžovatele b).

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal kasační stížností napadené usnesení městského soudu z důvodů v této stížnosti uplatněných a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Klíčová námitka podaná v kasační stížnosti se týká posouzení právní povahy certifikátu autorizovaného inspektora a s tím související otázky, zda tento akt představuje rozhodnutí, proti němuž se lze bránit žalobou podle ust. § 65 s. ř. s. Posouzení uvedené otázky má přitom ve věci určující význam, Nejvyšší správní soud při něm vycházel z následujících úvah:

Institut zkráceného stavebního řízení byl do stavebního práva včleněn novým stavebním zákonem a je upraven v ustanovení § 117 tohoto zákona. Uzavřeli 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 (§ 117 odst. 1 stavebního zákona). Pro úplnost lze poznamenat, že zvláštní právní předpis vylučující některé stavby ze zkráceného stavebního řízení zatím nebyl vydán; toliko ustanovení § 15 odst. 9 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, vylučuje v současnosti z povolování ve zkráceném stavebním řízení vodní díla, mimo staveb vodovodních řadů, kanalizačních stok a kanalizačních objektů, které nevyžadují povolení k nakládání s vodami. Podle § 117 odst. 3 citovaného 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. Ustanovení § 117 odst. 4 stavebního zákona upravuje situaci, kdy ve vyjádřeních podle odstavce 1 byly uplatněny námitky proti provádění stavby. V takovém případě je autorizovaný inspektor 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.

Oproti „klasickému“ stavebnímu řízení, v němž stavebník žádá stavební úřad o vydání stavebního povolení, na základě této žádosti stavební úřad zahájí a vede řízení a po ověření splnění zákonem stanovených podmínek vydá stavební povolení, je proces zkráceného stavebního řízení rychlejší a efektivnější, a to jak pro účastníky, tak pro stavební úřad. Jeho podstata spočívá v přenesení zásadních činností v řízení o vydání stavebního povolení (posouzení projektové dokumentace stavby, opatření souhlasných stanovisek dotčených orgánů a vyjádření osob, který by byly účastníky stavebního řízení), ze stavebního úřadu na osobu autorizovaného inspektora. Tato osoba musí k takovému posouzení získat oprávnění postupem upraveným též stavebním zákonem (§ 143 - § 151 tohoto zákona), poté působí jako garant souladu předmětné stavby s předpisy stavebního práva. 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 pro jeho činnost stanovené veřejnoprávním 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 nejasné 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 našel a pojmenoval. Ke shodnému závěru dospěl v minulosti Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 13. 5. 2004, č. j. 1 As 9/2003 – 90, v němž k této otázce uvedl: *„V souladu s principem právní jistoty má každý adresát právní normy právo očekávat, že řešení, která zákonodárce zvolí, jsou racionální a směřují k funkčnímu uspořádání společenských vztahů, a nikoliv naopak. Jestliže zákonodárce z nejrůznějších – často velmi pochybných a voluntaristických – důvodů zvolí řešení jiné, musí je tím spíše přesně, jasně, určitě a srozumitelně v právních předpisech, jimiž jsou právní normy komunikovány svým adresátům, vyjádřit. Neučiní-li tak, je zcela na místě dát přednost takovému výkladu, který je rozumný a odpovídá přirozenému smyslu pro spravedlnost“.*

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 povinnosti, srovnatelná s právy a povinnostmi vyplývajícími 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.

Veřejná správa v tradičním pojetí zahrnuje, na rozdíl od užšího pojmu „státní správa“, správu veřejných záležitostí. Ve funkcionální rovině je vykonávána jak státními orgány, tak i dalšími subjekty nestátního charakteru, na které je výkon veřejné správy delegován zákonem. Pro tyto nestátní vykonavatele je výkon veřejné správy obvykle pouze částí jejich činnosti, ve zbytku mohou působit v soukromoprávních vztazích. Veřejnou správu lze samozřejmě definovat nejen z hlediska subjektového, nýbrž i prostřednictvím jednotlivých znaků a vlastností, jež ji odlišují od správy soukromé. Toto odlišení se většinou děje na základě hlediska zájmového, tj. u veřejné správy se předpokládá její výkon ve veřejném zájmu, zatímco u správy soukromé v zájmu soukromém. Při rozlišení lze však dále aplikovat i teorii mocenskou, která vychází z principu mocenské nadřazenosti orgánů vykonávajících veřejnou správu vůči spravovaným subjektům, kdy se výkon veřejné správy děje zásadně prostřednictvím jednostranných právních aktů mocenské povahy. Tyto teorie lze pak kombinovat se závěry, že veřejná správa je prováděna k tomu pověřenými subjekty, tato povinnost je jim uložena právní normou, kterou jsou povinny se při jejím výkonu řídit (viz např. Pošvář, J. *Obecné pojmy správního práva*, Brno 1946, str. 26 a násl.). Rozdíl mezi veřejnou a soukromou správou lze dle uvedených hledisek definovat dle míry vázanosti vykonavatele správy právními předpisy (tj. normativní vázanost vykonavatele veřejné správy) a dle cíle, který má být správou dosažen.

V klasických dílech právní teorie a teorie správního práva jsou popsány i možné další teorie rozlišení veřejné a soukromé správy. Z českých autorů lze poukázat na teorii P. Průchy, dle níž je veřejná správa jakožto správa veřejných záležitostí správou ve veřejném zájmu a subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů. Soukromá správa je naproti tomu správou soukromých záležitostí, vykonávanou v soukromém zájmu, vykonávají ji soukromé osoby, sledující určitý vlastní cíl a řídící se přitom vlastní vůlí (Průcha, P. *Správní právo, obecná část*. 7. dopl. a akt. vyd. Brno: MU a Doplněk, 2007, str. 53) Z výše citovaného lze dovodit, že na rozlišení veřejné a soukromé správy lze nahlížet z různých hledisek a hranice mezi těmito oblastmi nejsou vždy jednoznačně vymezené. Ostatně již J. Pošvář zdůrazňoval, že rozdíl mezi veřejnou a soukromou správou není zcela kategorický (viz Pošvář, J. *Obecné pojmy správního práva*, Brno 1946, str. 107). Shodný závěr v současnosti prezentuje i D. Hendrych, dle něhož rozdíly mezi veřejnou a soukromou správou nejsou a nemohou být absolutní, veřejnou správu v dnešní době nelze kvalifikovat pouze jako správu vrchnostenskou, neboť její úkoly v moderní společnosti vrchnostenskou správu daleko překračují (Hendrych D. a kolektiv: *Správní právo – obecná část*, 6. vydání, C. H. Beck, Praha 2006, str. 5, marg. 3).

Tento teoretický exkurs lze tedy uzavřít s tím, že přestože hranice mezi soukromou a veřejnou správou nelze jednoznačně vymezit, stejně jako přesnou definici veřejné správy, obecně je možno vycházet z cíle, prostředků a závaznosti posuzované činnosti a postavení jejího vykonavatele.

Na rozdíl od městského soudu 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.

Lze souhlasit se závěrem městského soudu, dle něhož 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 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 – potencionálních 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. Otázkou dalšího posouzení bude, zda vzhledem ke stávající zákonné úpravě je stavební úřad, případně jiný správní orgán, skutečně v roli pouhého pasivního příjemce podaného oznámení, bez možnosti účinného zásahu proti případným nedostatkům vydaného certifikátu a jediným obranným mechanismem je pouze žaloba ve správním soudnictví nebo naopak, zda i přes skutečnost, že činnost autorizovaného

inspektora není klasickým správním řízením, je výsledek této činnosti možno označit za rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. V případě opačného výkladu by činnost autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení byla zcela mimo veřejnoprávní ochranu a tedy i mimo ochranu ve správním soudnictví, přičemž žádný zákon neposkytuje osobám dotčeným vydáním certifikátu účinné prostředky ochrany v jiném řízení. Tento nepřijatelný stav bylo možno překlenout výkladem provedeným v rámci stávající právní úpravy, což Nejvyšší správní soud učinil. K nutnosti provedení výkladu, dle něhož by byla zaručena možnost ochránit práva účastníků stavebního řízení v jiném zkráceném řízení (vydání územního souhlasu), se Nejvyšší správní soud vyslovil ve svém rozsudku ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008 – 76, dostupném na www.nssoud.cz.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených důvodů zpochybnil závěr městského soudu, který označil žalobu za neprojednatelnou pro nedostatek podmínek řízení, neboť činnost autorizovaného inspektora není výsledkem veřejnoprávního postupu, ale plněním ze soukromoprávní smlouvy. Neztotožňuje se též s tvrzením, že postup autorizovaného inspektora není formalizován a nejsou mu předepsány žádné postupy, jejichž dodržení by bylo možno kontrolovat a vyžadovat. Jak je výše uvedeno, ustanovení § 117 odst. 1, 3 a 4 stavebního zákona upravuje velmi podrobně, jakým způsobem musí autorizovaný inspektor při vydání a oznámení certifikátu postupovat. Obsah a struktura certifikátu a přílohy k jeho oznámení stavebnímu úřadu jsou dále upřesněny § 9 a § 10 vyhlášky č. 526/2006 Sb. Autorizovaný inspektor posuzuje dle § 117 odst. 3 stavebního zákona projektovou dokumentaci a připojené podklady ze stejných hledisek jako stavební úřad ve stavebním řízení (§ 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona). Autorizovaný inspektor je při své činnosti ve zkráceném stavebním řízení povinen uvedená ustanovení respektovat a dodržení těchto povinností je možno zpětně ověřit. Za předpokladu obecného vyloučení kontroly by zákonem uložené povinnosti neměly smysl. Nezbytnost ustavení kontrolního mechanismu činnosti autorizovaného inspektora ve zkráceném řízení je dána nesporným veřejným zájmem na provádění staveb v souladu se zákonem stanovenými předpoklady pro výstavbu.

Městský soud tedy v napadeném usnesení vycházel při hodnocení povahy certifikátu vydaného autorizovaným inspektorem z nesprávných premis a kasační stížnost je v této části důvodná.

Nejvyšší správní soud v této fázi řízení neshledal důvod k přerušení řízení a předložení návrhu na zrušení předmětného ustanovení Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Podle imperativu ústavně konformní interpretace a aplikace právních předpisů jsou totiž všechny subjekty aplikující právo povinny postupovat tak, aby zvolený výklad právních předpisů byl souladný s ústavností, a to ve smyslu výslovného znění konkrétních ústavních norem i ústavních principů a hodnot, nezřídka v ústavních textech *expressis verbis* nevyjádřených. Teprve pokud takový výklad možný není, je namístě protiústavní ustanovení právních předpisů k tomu příslušným mechanismem odstranit (podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího

správního soudu ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004 – 53, publikovaného pod č. 1833/2009 Sb. NSS). Zdejší soud vycházel v nyní projednávané věci z principu priority ústavně konformní interpretace a aplikace právních předpisů před jejich derogací a ve shodě s ním vyložil ust. § 117 stavebního zákona ve prospěch nalezení kontrolních mechanismů činnosti autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení. Městský soud se v dalším řízení bude zabývat nalezením formy této ochrany, proto v této fázi řízení zatím není důvod konstatovat nesoulad aplikované právní úpravy s ústavním pořádkem.

Protože městský soud věnoval rozsáhlou část odůvodnění svého rozhodnutí otázce aktivní legitimace žalobců k podání žaloby podle ust. § 65 a násl. s. ř. s., přičemž tato argumentace byla reflektována rovněž v podané kasační stížnosti, považuje zdejší soud za nezbytné se k ní s ohledem na další postup v této věci vyjádřit. Svou aktivní legitimaci k žalobě proti certifikátu autorizovaného inspektora přitom stěžovatelé odvozují od aktivní legitimace k žalobě proti stavebnímu povolení, resp. od okruhu účastníků stavebního řízení podle ust. § 109 stavebního zákona.

U stěžovatele c) vyloučil městský soud aktivní legitimaci k podání žaloby podle ust. § 65 a násl. s. ř. s. s odkazem na ust. § 109 odst. 1 písm. g) stavebního zákona, podle jehož věty první je účastníkem stavebního řízení společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu ve stavebním řízení, které se týká domu nebo společných částí domu anebo pozemku. Takovému závěru městského soudu však nelze podle zdejšího soudu nic vytknout, neboť vychází plně z díkce shora uvedeného ustanovení a možností, které, pokud jde o účast společenství vlastníků ve stavebním řízení, dává platný stavební zákon. Skutečnost, že uvedený zákon neumožňuje účast společenství vlastníků v řízení, které se (přímo) netýká domu nebo společných částí domu anebo pozemku, k němuž toto vykonává správu ve smyslu ust. § 9 odst. 1 zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů, ještě neznamená, že příslušná práva nelze účinně chránit jinými prostředky. Nic totiž nebrání tomu, aby námitky, které v daném řízení vznesl stěžovatel c) jakožto společenství vlastníků, uplatnili jednotliví vlastníci bytových jednotek, kteří bezpochyby jsou účastníky stavebního řízení podle ust. § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, jak ostatně ve vztahu ke stěžovateli d) dovodil i městský soud.

Zatímco úvaha městského soudu, že společenství vlastníků není přiznáno postavení účastníka stavebního řízení podle ust. § 109 odst. 1 písm. g) stavebního zákona, byla správná, v případě občanského sdružení bude třeba jeho závěry značně korigovat.

V nedávné době se totiž k otázce účastenství občanského sdružení ve stavebním řízení vyjádřil i Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku ze dne 27. 5. 2010,

č. j. 5 As 41/2009 – 91, dostupném na www.nssoud.cz. Z citovaného rozhodnutí vyplývá, že občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno se účastnit stavebního řízení vedeného podle ust. § 109 a násl. stavebního zákona, pokud mohou být v tomto řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a pokud občanské sdružení stavebnímu úřadu svou účast v souladu s ust. § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny řádně a včas oznámí. Ve světle shora předestřené proto nelze bez dalšího vyloučit účast občanského sdružení ve zkráceném stavebním řízení s odkazem na taxativní výčet účastníků stavebního řízení v ust. § 109 stavebního zákona, jak to v nyní projednávané věci učinil městský soud, ale je nezbytné vycházet z pravidla *lex specialis derogat generali*, kdy ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny představuje ve vztahu k ust. § 109 stavebního zákona zvláštní právní úpravu účastenství ve stavebním řízení. V návaznosti na shora uvedené je potom třeba zkoumat, zda mohou být v takovém řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a zda jsou v daném případě splněny další požadavky stanovené ust. § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. To jsou však úvahy, které zdejšímu soudu nepřisluší, neboť by tím předjímal závěry, ke kterým musí v této souvislosti dospět v novém řízení městský soud.

Nad rámec výše uvedeného považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné poznamenat, že tvrzení městského soudu, že námitky stěžovatele d) vznesené proti certifikátu autorizovaného inspektora – konkrétně tvrzený rozpor s územním rozhodnutím, jsou v podstatě námitky, které by svou podstatou patřily spíše do žaloby proti územnímu rozhodnutí, je poněkud nesystematické, když právě územní rozhodnutí je jedním z podkladových materiálů certifikátu autorizovaného inspektora (viz ust. § 117 odst. 1 stavebního zákona). Případné námitky tohoto charakteru proto nelze opomíjet s odkazem, že měly být uplatněny v řízení, jež však vydání certifikátu autorizovaného inspektora předcházelo. Ostatně nelze v této souvislosti pominout ani skutečnost, že rozhodnutí MMB ve věci územního rozhodnutí bylo rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 20. 7. 2010, č. j. 30 A 52/2010 - 189, opakovaně zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení.

Stěžovatelé dále podali návrh na vydání předběžného opatření, příp. aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek. Nejvyšší správní soud o těchto návrzích nerozhodl, neboť má za to, že rozhodnutím ve věci odpadl pro vydání předmětného usnesení důvod.

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí soudu přezkoumal v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto dle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu pro nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu [ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.] zrušil a věc mu současně vrátil k dalšímu řízení, v němž je městský soud podle odst. 3 téhož ustanovení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. V tomto řízení bude městský soud povinen vycházet ze závěru, že certifikát autorizovaného inspektora oznámený stavebnímu úřadu dle § 117 odst. 1

stavebního zákona je nutno považovat za správní akt zakládající veřejná subjektivní práva, a posoudit, jaké kontrolní mechanismy přicházejí v jeho případě v úvahu. Městský soud byl povinen tuto úvahu provést v předchozím řízení na základě uplatněných žalobních bodů, k tomuto posouzení nedošlo z důvodu zaujetí výše uvedeného primárně nesprávného závěru. Vzhledem k tomu, že v úvahu přicházejících možností je několik, není Nejvyšší správní soud v této fázi řízení oprávněn tuto otázku posoudit namísto městského soudu. Předjímání tohoto posouzení ze strany Nejvyššího správního soudu by vedlo k odepření vyslovení názoru městského soudu k této otázce a vyslovení finálního závazného názoru Nejvyššího správního soudu v nesprávné fázi řízení, tj. bez možnosti účastníků řízení podat proti dosud nevyjádřenému názoru kasační stížnost. Takový postup byl Nejvyššímu správnímu soudu v minulosti vytýkán Ústavním soudem, viz například nálezný Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>. Nejvyšší správní soud se z uvedených důvodů vyjádřil pouze k otázkám, kterými se zabýval v řízení o žalobě městský soud.

Nejvyšší správní soud o věci rozhodl bez jednání postupem dle ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (ust. § 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 4. srpna 2010

JUDr. Radan Malík
předseda senátu