



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **Mgr. P. M.**, zastoupeného Mgr. Hynkem Peroutkou, advokátem se sídlem Na Příkopě 15, 110 00 Praha 1, proti žalovanému **Ing. arch. M. T., autorizovanému inspektorovi**, proti certifikátu žalovaného ze dne 9. 12. 2009, č. j. 710923, za účasti osoby zúčastněné na řízení MARKING spol. s r. o., se sídlem Na Pankráci 1685/19, 140 00 Praha 4 - Nusle, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2010, č. j. 9 A 30/2010 - 60,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2010, č. j. 9 A 30/2010 - 60, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Dne 9. 12. 2009 vydal žalovaný pod č. j. 710923 certifikát podle § 117 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a § 10 vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, jímž stvrdil, že stavba „Bytový dům rezidence SWISSHOUSE“ na pozemcích parc. č. 1677 a 1678 v k. ú. Podolí při ulici Jeremenkova, Praha 4, s dalším pozemkem dotčeným stavbou pro realizaci vjezdu, přeložky sloupu veřejného osvětlení provizorního chodníku v době realizace stavby a umístěním zařízení staveniště na pozemku parc. č. 2046/1 v k. ú. Podolí, může být podle ověřené dokumentace a připojených dokladů po právu provedena.

Žalobce napadl předmětný certifikát žalobou u Městského soudu v Praze, který ji usnesením ze dne 29. 4. 2010, č. j. 9 A 30/2010 - 60, postupem podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), odmítl. 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 § 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 § 65 s. ř. s. Městský soud chápe certifikát jako odborné stanovisko vypracované pro stavebníka, které nemá bezprostřední právní závaznost ani přímé právní účinky. Z těchto důvodů dospěl městský soud k závěru, že v dané věci není dána pravomoc správních soudů, a žaloba je tak neprojednatelná pro nedostatek podmínek řízení.

Proti usnesení městského soudu podal žalobce včasnou kasační stížnost, v níž namítal, že autorizovaný inspektor naplňuje definiční znaky správního orgánu podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. S odkazem na § 149 odst. 1 a § 117 stavebního zákona zaujal názor, že postup autorizovaného inspektora při vydávání certifikátu lze analogicky srovnat s postupem stavebního úřadu v řádném, stavebním řízení – stavební úřad i autorizovaný inspektor by tak při ověřování projektové dokumentace logicky měli dospět ke stejným závěrům. Z koncepce zkráceného stavebního řízení je evidentní, že autorizovaný inspektor zcela nahrazuje činnost stavebního úřadu. Žalobce nesouhlasí s názorem městského soudu, že autorizovaného inspektora k vydávání certifikátů nepověřuje ani zákon ani žádný akt moci výkonné a poukazuje k tomu na úpravu v § 149 a § 143 stavebního zákona. Za chybný považuje i závěr soudu, že činnost autorizovaného inspektora není výsledkem veřejnoprávního postupu, nýbrž plněním ze soukromoprávní smlouvy. Soukromoprávní smlouva neupravuje postup autorizovaného inspektora týkající se ověřování projektové dokumentace, ale vzájemné vztahy mezi stavebníkem a inspektorem, jako např. sjednání výše odměny. Ostatně ani stavební úřad nevydává stavební povolení bez dalšího, ale pouze na základě žádosti, která je zpoplatněna. Nesprávné je i tvrzení soudu, že postup autorizovaného inspektora není ani v nejmenším formalizován – základní postup je stanoven v § 117 odst. 3 a 4 stavebního zákona, obsah certifikátu je regulován § 117 odst. 6 téhož zákona a § 10 vyhlášky č. 526/2006 Sb. Činnost autorizovaného inspektora podléhá dle § 171 stavebního zákona státnímu dozoru a inspektor může být odvolán ministrem pro místní rozvoj, jestliže při své činnosti opakovaně nebo závažně porušil veřejné zájmy, které měl chránit, nebo se dopustil jednání neslučitelného s postavením autorizovaného inspektora. Podle žalobce je tedy postup autorizovaného inspektora ve zkráceném řízení činností v oblasti veřejné správy a autorizovaného inspektora lze považovat za správní orgán, což souladně dovodil i Krajský soud v Brně v usnesení ze dne 26. 10. 2009, sp. zn. 30 Ca 120/2009.

Žalobce dále namítl, že certifikát autorizovaného inspektora je obdobou stavebního povolení a nikoli jen pouhým nezávazným odborným stanoviskem a naplňuje definiční znaky rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. V okamžiku, kdy autorizovaný inspektor ověří projektovou dokumentaci a připojené podklady a vydá certifikát, postačí stavebníkovi již pouhé oznámení stavby stavebnímu úřadu. Ten nijak oznámení, certifikát ani ostatní podklady nepřezkoumává ani nepotvrzuje – oznámení má pro něj pouze informativní a evidenční charakter. Certifikát zakládá stavebníkovi právo provést stavbu, jakož i povinnost dodržet podmínky stanovené dotčenými orgány, a v tomto smyslu je na něj nutno pohlížet jako na správní rozhodnutí. Sám městský soud uznává, že na základě certifikátu může dojít k dotčení právní sféry konkrétních osob, a současně certifikát obsahuje veškeré formální náležitosti rozhodnutí kromě poučení o opravných prostředcích, které však nejsou v tomto případě přípustné. V této souvislosti žalobce

odkazuje na usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 26. 10. 2009, sp. zn. 30 Ca 120/2009, nález Ústavního soudu ze dne 17. 5. 1996, sp. zn. II. ÚS 75/96, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 As 29/2003 - 97.

Žalobce zdůraznil, že proti certifikátu autorizovaného inspektora se nelze odvolat a neexistují ani žádné další opravné prostředky, kterými by mohly být vady certifikátu napraveny. Právní úprava rovněž nereguluje situaci, kdy autorizovaný inspektor nevypořádá námitky podle § 117 odst. 4 stavebního zákona nebo nepředloží věc stavebnímu úřadu, když se nepodařilo odstranit rozpory. Pouze na základě mezery v zákoně však nelze dojít k závěru, že by věc nemohla být přezkoumána správním soudem. Naopak soudní přezkum je za dané právní úpravy jedinou ochranou zákonnosti postupu autorizovaného inspektora. Pokud by byl vyloučen soudní přezkum certifikátu, byla by v rozporu s článkem 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z přezkumu vyloučena celá oblast činnosti státní správy, v níž příslušné orgány vydávají svá stanoviska podle stavebního zákona a zvláštních právních předpisů. Stanoviska těchto orgánů totiž nejsou přezkoumatelná samostatně, ale pouze prostřednictvím navazujícího správního rozhodnutí (stavebního povolení).

Situace, kdy je soukromou osobou vydáno správní rozhodnutí, jímž je zasahováno do právní sféry žalobce, aniž by žalobce měl možnost nechat přezkoumat toto rozhodnutím nezávislým orgánem před tím, než dojde k jeho výkonu, je podle žalobce v rozporu s ústavním pořádkem, zejména s článkem 36 a článkem 11 Listiny základních práv a svobod, neboť je nepřipustně zvýhodněno vlastnické právo stavebníka (investora) oproti právům dotčeného vlastníka sousedních nemovitostí. Městský soud se proto měl pokusit o výklad zákonné úpravy v souladu s ústavním pořádkem a připustit možnost soudního přezkumu.

Žalobce s kasační stížností spojil návrh na vydání předběžného opatření, kterým by bylo zamezeno společnosti MARKING spol. s r. o. v realizaci předmětné stavby. Výstavbou je totiž významně narušováno soukromí a dosavadní klid v okolní zástavbě rodinných domů. Na pozemek žalobce a ostatních mezujících sousedů vstupují opakovaně cizí osoby. Žalobce a ostatní mezující sousedé musí snášet nadměrný hluk a vibrace způsobené těžkou mechanizací, na pozemky pronikají imise prachových a jiných částic, fasády domů jsou v důsledku imisí znečišťovány, v důsledku nadměrných vibrací hrozí popraskání stěn a ohrožení statiky domů. Žalobce navíc poukazuje na usnesení o zahájení přezkumného řízení v této věci ze dne 20. 10. 2009, v němž správní orgán konstatoval závažné pochybnosti o právní a věcné správnosti územního rozhodnutí o umístění předmětné stavby. Žalobce podotýká, že společnost MARKING spol. s r. o. nebyla při získání územního rozhodnutí v dobré víře, zejména neinformovala mezující sousedy o zamýšleném záměru výstavby, nesplnila informační povinnost uloženou stavebním úřadem i stanovenou v § 87 odst. 2 stavebního zákona a nadto předložila v rámci územního řízení stavebnímu úřadu projekt, kterým uvedla stavební úřad v omyl ohledně splnění požadavků na odstupové vzdálenosti staveb. Navíc i při samotné realizaci stavby stavebník postupuje v rozporu s projektovou dokumentací ověřenou napadeným certifikátem, např. výstavba byla zahájena bez vytýčení a trvalého zajištění polohy vytyčovacíků bodů a trvalého vytýčení všech inženýrských sítí a určení ploch pro zařízení staveniště a pojezd stavebních mechanismů. Vzhledem k absenci dobré víry má žalobce za to, že se vydání předběžného opatření dotkne společnosti MARKING spol. s r. o. pouze přiměřeným způsobem. Vydání předběžného opatření pak žalobce považuje za jediný účinný právní prostředek, který zamezí vzniku vážné újmy, který žalobci i ostatním osobám v důsledku realizace šestipatrové budovy hrozí.

Závěrem žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nebyla splněna podmínka řízení před městským soudem, neboť žalovaný není správním orgánem ve smyslu § 69 s. ř. s. Autorizovaný inspektor nevydává rozhodnutí a nerozhoduje o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob, pouze ve smyslu § 117 odst. 1 stavebního zákona kontroluje na základě soukromoprávní smlouvy se stavebníkem projektovou dokumentaci. Autorizovaný inspektor – na rozdíl např. od lesní stráže podle § 38 a násl. zákona č. 289/1995 Sb., o lesích – nemá žádná konkrétní zákonná oprávnění vůči komukoliv a stát za škody jím způsobené neodpovídá. Autorizovaný inspektor není oprávněn vystupovat jako veřejný činitel. Není-li autorizovaný inspektor správním orgánem, nemůže ani provádět správní úkony – certifikát nemůže být rozhodnutím. Interpretace zákonných ustanovení městským soudem podle žalovaného neodporuje smyslu a účelu zákona. Smyslem stavebního práva veřejného je ochrana veřejného zájmu – ta spočívá v kontrole projektové dokumentace a jejího souladu s veřejnými zájmy. Není podstatné, kdo tuto kontrolu provádí, zda stavební úřad jako veřejná správa nebo autorizovaný inspektor jako k tomu na základě zákona kompetentní soukromá osoba. Autorizovaný inspektor jako soukromá osoba by nemohl sám bez účasti stavebního úřadu provádět kontrolu projektové dokumentace pouze v případech, kdy by byl dotčen veřejný zájem spočívající v uplatnění takových námitek, které by inspektor nemohl vypořádat. To se v projednávaném případě nestalo, žalovaný posoudil a vypořádal všechny žalobcem uplatněné relevantní námitky. Podle žalovaného nelze postup při vydání certifikátu analogicky srovnat s postupem stavebního úřadu v řádném stavebním řízení. U vydání certifikátu se nejedná o proces upravený obecně závazným právním předpisem pro správní úřady. Provádění správních úkonů autorizovaným inspektorem nelze podle žalovaného dovodit ani z toho, že je jmenován ministrem. Žalovaný nesouhlasí ani s názorem žalobce, že z koncepce zkráceného stavebního řízení plyne, že autorizovaný inspektor při vydávání certifikátu zcela nahrazuje činnost stavebního úřadu. Zkrácené stavební řízení je totiž použito zákonodárcem pouze jako nadpis na § 117 a § 118 stavebního zákona. Jde o formulační nepřesnost, neboť tato ustanovení neupravují stavební řízení, a to ani zkrácené, ani nezkrácené. Žalovaný neshledává dotčení článku 6 Evropské úmluvy na ochranu lidských práva základních svobod, neboť podle něj jsou stanoviska i závazná stanoviska samostatně přezkoumatelná. Rovněž nedošlo k porušení článku 11 Listiny základních práv a svobod, neboť žalovaný nevydal žádné správní rozhodnutí, jímž by zasáhl vlastnictví žalobce, ani k porušení článku 36 Listiny, neboť žalovaný není orgánem veřejné správy. K návrhu žalobce na vydání předběžného opatření žalovaný poznamenal, že návrh je nepřípustný, neboť kasační stížnosti lze přiznat odkladný účinek. Žalobce netvrdí ani nedokládá žádnou újmu, kterou by mu žalovaný způsobil. Závěrem žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ke kasační stížnosti konstatovala, že stavba je prováděna dodavatelsky v souladu s územním rozhodnutím a certifikátem a je před dokončením hrubé stavby. Osoba zúčastněná na řízení navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

K vyjádření žalovaného podal žalobce repliku, v níž uvedl, že otázka povahy certifikátu autorizovaného inspektora jakožto přezkoumatelného správního aktu již byla kladně a s podrobným odůvodněním posouzena devátým senátem Nejvyššího správního soudu

v rozsudku ze dne 4. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010 - 111. Z tohoto důvodu nepovažoval žalobce za nutné dále polemizovat s argumenty žalovaného v jeho vyjádření ke kasační stížnosti a plně odkázal na závěry zmiňovaného rozsudku.

Nejvyšší správní soud v projednávané věci posuzoval, zda byly splněny zákonné podmínky pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. že nebyly splněny podmínky řízení, přičemž tento nedostatek byl neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nebylo proto možno v řízení pokračovat. Zdejší soud se problematikou autorizovaného inspektora a charakterem jím vydávaného certifikátu podle § 117 odst. 3 stavebního zákona již zabýval v žalobcem citovaném rozsudku ze dne 4. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010 - 111 (dostupný na www.nssoud.cz). Jelikož rozhodující senát Nejvyššího správního soudu se s argumentací uvedenou v citovaném rozsudku plně ztotožňuje, vycházel z něj i při posuzování této věci 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 § 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. 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 (§ 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 § 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 § 109 stavebního zákona) o probíhajícím zkráceném stavebním řízení dozvědět. Zjištěné nedostatky v činnosti autorizovaného inspektora lze sice v určité fázi reflektovat postupem podle § 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 § 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 § 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. Nejvyšší správní soud přitom vychází z teze, 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 – 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. 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.

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 § 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.

Žalobce dále podal návrh na vydání předběžného opatření. Nejvyšší správní soud o tomto návrhu 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 § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu pro nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu [§ 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 nález 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. V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 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 11. listopadu 2010

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu