

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.,** zastoupenému JUDr. Milanem Kohoutem, advokátem se sídlem Břevnovská 433/12, 169 00 Praha 6, proti certifikátu žalovaného ze dne 9. 12. 2009, čj. 710923, za účasti osoby zúčastněné na řízení: MARKING spol. s r. o., se sídlem Na Pankráci 1685/19, 140 00 Praha 4 – Nusle, zastoupené JUDr. Kamilou Holubovou, advokátkou se sídlem Břevnovská 433/12, 169 00 Praha 6, v řízení o kasačních stížnostech žalobce, žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2011, čj. 9 A 30/2010 - 130,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2011, čj. 9 A 30/2010 - 130, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 9. 12. 2009 vydal žalovaný jako autorizovaný inspektor 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.

[2] Žalobce napadl předmětný certifikát žalobou u Městského soudu v Praze, který ji usnesením ze dne 29. 4. 2010, čj. 9 A 30/2010 - 60, postupem podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), odmítl. Dospěl totiž k závěru, že autorizovaný inspektor není správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a jím vydaný certifikát není rozhodnutím správního orgánu vydaným v oblasti veřejné správy. Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti žalobce předmětné usnesení městského soudu zrušil rozsudkem ze dne 11. 11. 2010, čj. 1 As 72/2010 - 110, a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť shledal, že autorizovaný inspektor vykonává při vydávání certifikátu činnost v oblasti veřejné správy a že okamžikem oznámení certifikátu stavebnímu úřadu se certifikát stává správním aktem zakládajícím veřejná subjektivní práva.

[3] Městský soud v Praze tedy pokračoval v řízení a usnesením ze dne 31. 3. 2011, čj. 9 A 30/2010 - 130, žalobu opět odmítl a současně věc postoupil Ministerstvu pro místní rozvoj. V odůvodnění především uvedl, že na autorizovaného inspektora je nutno v souladu s § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nahlížet jako na správní orgán a na certifikát jím vydaný jako na rozhodnutí správního orgánu v I. stupni ve smyslu § 67 správního řádu. Podle § 81 odst. 1 správního řádu může účastník proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. V případě certifikátu autorizovaného inspektora stavební zákon, správní řád ani jiný právní předpis nestanoví jinak, tj. jedná se o rozhodnutí, proti němuž je přípustné odvolání. Možnost podat proti certifikátu přímo žalobu ve správním soudnictví městský soud vyloučil s odkazem na zásadu dvojinstančnosti správního řízení a zásadu subsidiarity soudní ochrany. Dále se městský soud zabýval tím, který orgán je oprávněn rozhodovat o odvolání proti certifikátu vydaném autorizovaným inspektorem a v souladu s § 89 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 178 odst. 1 téhož zákona a § 12 odst. 1 písm. f) stavebního zákona dospěl k závěru, že tímto orgánem je Ministerstvo pro místní rozvoj jako orgán vykonávající dozor nad činností autorizovaných inspektorů. Na základě těchto úvah městský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. jako nepřípustnou, jelikož žalobce nevyčerpal řádný opravný prostředek v řízení před správním orgánem. Jelikož se žalobce řídil nesprávným poučením správního orgánu, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, soud postoupil věc Ministerstvu pro místní rozvoj v souladu s § 46 odst. 5 s. ř. s. s tam uvedenými důsledky pro včasnost opravného prostředku.

II. Kasační stížnost žalobce

[4] Proti usnesení městského soudu podal žalobce další kasační stížnost, v níž nejprve rekapituloval průběh dosavadního řízení, včetně územního řízení, a označil další osoby, které by dle jeho mínění měly být osobami zúčastněnými na řízení, jelikož se jedná o vlastníky a spoluvlastníky pozemků a staveb, které sousedí s pozemky, na nichž má být sporná stavba realizována.

[5] Žalobce považuje usnesení městského soudu za nezákonné, neboť dle jeho názoru není certifikát autorizovaného inspektora správním rozhodnutím vydaným ve správním řízení a není způsobilým předmětem odvolacího řízení podle správního řádu. Žalobce zdůraznil, že stavební zákon mu nepřiznává postavení účastníka řízení, ale postavení „osoby, která by byla účastníkem“, jednalo-li by se o správní řízení o povolení stavby. Tímto rozlišením stavební zákon vyčleňuje certifikát autorizovaného inspektora a postup pro jeho vydání z úpravy správního řízení dle správního řádu, neboť jinak by nebyl důvod rozlišení činit. Právo podat odvolání proti rozhodnutí ve správním řízení přitom náleží pouze účastníkovi tohoto správního řízení.

[6] Certifikát autorizovaného inspektora se navíc nestává správním aktem samotným vydáním, ale až doručením stavebnímu úřadu spolu s oznámením o zahájení stavby. Toto oznámení ovšem nečiní autorizovaný inspektor, ale stavebník. Skutečnost, zda certifikát nabude kvality správního aktu či ne tedy nezávisí na vůli orgánu, který jej vydal, ale pouze na vůli stavebníka, což podle názoru žalobce vylučuje, aby byl autorizovaný inspektor považován za správní orgán dle správního řádu. Konečně žalobce jako osoba, „která by byla účastníkem stavebního řízení“ není adresátem certifikátu a certifikát jí není nijak oznamován (doručován). Přitom právo podat odvolání a běh odvolací lhůty správní řád spojuje primárně s oznámením (doručením) správního rozhodnutí.

[7] Z těchto důvodů je podle názoru žalobce jediným procesním prostředkem k přezkumu certifikátu autorizovaného inspektora správní žaloba. Žalobce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Kasační stížnost žalovaného

[8] Kasační stížnost podal též žalovaný. Podle něj se městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu a jeho usnesení je nezákonné pro nesprávné posouzení právní otázky soudem, pro nesrozumitelnost, rozporuplnost a pro nedostatek důvodů. Napadeným usnesením založil městský soud „dvojí přezkum“ certifikátu, který nezákonně zvýhodňuje postavení domnělých „účastníků řízení“ a je v rozporu s cíli zkráceného stavebního řízení, neboť tento proces nekrátí, ale prodlužuje.

[9] Žalovaný tvrdí, že městský soud nezákonně opomněl kontrolní mechanismus přezkumu certifikátu autorizovaného inspektora, kterým je žádost o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, nikoliv institut odvolání, jak nezákonně tvrdí městský soud. Podle žalovaného je tento mechanismus jediným kontrolním mechanismem v rámci zkrácených postupů dle stavebního zákona (ohlášení stavby podle § 106 stavebního zákona a certifikát autorizovaného inspektora). Stavební úřad nemá žádnou pravomoc odstranit účinky vydaného a jemu oznámeného certifikátu; přezkum pravomocného certifikátu je však možno učinit již v rámci správního řádu podle citovaného § 142.

[10] Kromě toho z § 81 odst. 1 správního řádu vyplývá, že proti rozhodnutí lze podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. V případě certifikátu zvláštní právní předpis (§ 117 stavebního zákona) vylučuje možnost podat odvolání podle správního řádu. Odvolání je opravným prostředkem pouze proti nepravomocnému správnímu rozhodnutí.

Vzhledem k tomu, že certifikát je již jeho oznámením v „právní moci“, tedy zakládá právo stavebníka provést stavbu, nelze proti němu odvolání vůbec podat. Úvaha soudu o možnosti odvolání je zmatečná, neboť stavebník by byl na základě oznámeného, a tedy „pravomocného“ certifikátu oprávněn provádět stavbu, ale v důsledku odvolání by ji provádět oprávněn nebyl, neboť odvolání by odložilo „právní moc“ certifikátu. Stavebník tedy je podle názoru žalovaného oprávněn provádět podle certifikátu stavbu až do doby, než by a) správní orgán rozhodl podle § 142 správního řádu, že tu právo provést stavbu není, nebo b) než by certifikát na základě podané žaloby zrušil soud.

[11] Z těchto důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a přiznal žalovanému náhradu nákladů řízení k rukám jeho právního zástupce. Současně žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek. Žalovaný totiž jako autorizovaný inspektor uzavřel se stavebníkem smlouvu, z které mohou vzniknout nároky na náhradu škody, což může být pro žalovaného zcela likvidační. Soudy se již více než rok nedostaly k věcnému přezkumu certifikátu a řeší spíše jen formální otázky kontrolních mechanismů. Městský soud již podruhé žalobu odmítl, tedy neprovedl věcný přezkum, a staví žalovaného do situace, kdy by následky takového rozhodování znamenaly pro žalovaného nenahraditelnou újmu. Je veřejným zájmem, aby měl žalovaný právní jistotu ohledně jím vydaného certifikátu a svým způsobem nárok na jeho věcný přezkum v přiměřené době. Postup soudu v daném řízení je v rozporu s veřejným zájmem.

IV. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení

[12] Právo podat kasační stížnost proti usnesení městského soudu využila i osoba zúčastněná na řízení (stavebník). Podle ní se městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, neboť extenzivním výkladem zákona popřel úmysl zákonodárce na prosazení nových právních institutů.

[13] Osoba zúčastněná na řízení nejprve poukázala na nejednotnou judikaturu správních soudů ve věci právní povahy certifikátu autorizovaného inspektora. Dále uvedla, že certifikát vydaný autorizovaným inspektorem není typickým správním rozhodnutím, nýbrž představuje „kvazi“ rozhodnutí, které není v režimu správního řádu. Nejsou-li splněny všechny zákonné požadavky obsažené zejména v § 117 odst. 3 a 4 stavebního zákona, oprávnění provést stavbu stavebníkovi nevznikne. Obdobně jako žalovaný poukázala osoba zúčastněná na řízení na možnost rozhodnout podle § 142 správního řádu a na možnost vydat usnesení o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení podle § 117 odst. 4 stavebního zákona, které podle jejího názoru vytváří předpoklady pro sjednání nápravy případných nedostatků certifikátu, resp. oznámení stavebníka, ke kterému se certifikát připojuje.

[14] Pokud by ve věci mělo jako odvolací orgán rozhodovat Ministerstvo pro místní rozvoj, musel by podle mínění osoby zúčastněné na řízení dopadat na certifikát plný režim správního řádu. Zahájení řízení o vydání certifikátu by tak muselo být oznámeno domnělým účastníkům řízení, oznámení i samotný certifikát by musely mít výrokovou část, odůvodnění a poučení o odvolání. Režimu správního řádu by muselo podléhat i doručování certifikátu včetně doručování veřejnou vyhláškou v případě řízení s velkým

počtem účastníků. Autorizovaný inspektor by tak musel mít svoji úřední desku, která by byla vzhledem k celostátní působnosti inspektora v českém právním řádu zcela unikátní.

[15] Osoba zúčastněná na řízení dále uvedla, že činnost autorizovaného inspektora je postavena na dohodě mezi stavebníkem a autorizovaným inspektorem, která kromě zákonných náležitostí zakládá též další dohodnutá práva a povinnosti, např. odpovědnost za škodu. Ve své komplexnosti může taková dohoda odlehčovat stavebníkovi a tím zkracovat řízení, což bylo úmyslem zákonodárce. Aplikace plného správního řízení však zakládá zcela zmatečné a neřešitelné právní vztahy a nejistotu, např. s ohledem na otázku odpovědnosti autorizovaného inspektora za škody způsobené stavebníkovi při výkonu veřejné moci. Navíc by každý ze stovek dosud v České republice vydaných certifikátů byl nezákonný, neboť u procesu jeho vydání nebyl dodržen správní řád.

[16] Jelikož se jedná o komplikovanou otázku, k níž existuje rozporuplná judikatura krajských soudů a ani názor Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 4. 8. 2010, č. 9 As 63/2010 -111, nelze považovat za plně vyargumentovaný a z důvodů, že se městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu a nezákonně aplikoval právní předpisy, osoba zúčastněná na řízení navrhla, aby věc byla předložena k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

[17] Dále osoba zúčastněná na řízení navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a přiznal osobě zúčastněné na řízení náhradu nákladů řízení k rukám jejího právního zástupce. Současně osoba zúčastněná na řízení navrhla, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek. Jako stavebník a investor totiž do v současné době dokončené stavby vložila více než 60 000 000 Kč. Nenahraditelnou újmu spatřuje v tom, že byla-li by věc v odvolacím řízení (a certifikát by nebyl „pravomocný“), hrozí osobě zúčastněné na řízení, že v důsledku po právu a v dobré víře obdrženého certifikátu se odsune užívání dokončené stavby o nepřiměřenou dobu, a tím vzniknou této osobě vícenáklady a sankce ze strany budoucích vlastníků jednotek v bytovém domě. Je veřejným zájmem, aby měl stavebník právní jistotu ohledně práv provést a užívat stavbu. Rozhodování městského soudu se pohybuje v tomtéž soudním řízení zcela extrémně protichůdně a nepřiměřeným způsobem se tak dotýká práv nabytých osobou zúčastněnou na řízení. Přiznání odkladného účinku kasační stížnosti se nemůže dotknout nepřiměřeným způsobem práv třetích osob, neboť ty mají v rámci právního názoru vysloveného ve věci Nejvyšším správním soudem přiznán nárok na kontrolní mechanismus přezkoumání certifikátu.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnosti má požadované náležitosti, byly podány včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost.

[19] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). V této souvislosti konstatuje, že napadené usnesení městského soudu je srozumitelné a není vnitřně

rozporné. Z bodu [3] shora také vyplývají jasné a uceleně vyargumentované důvody, pro které městský soud žalobu odmítl. Už vůbec pak z odůvodnění usnesení městského soudu neplyne, že by jeho cílem bylo „popírat úmysl zákonodárce na prosazení nových právních institutů“. Městský soud pouze v dobré víře a vázán předchozím právním závěrem Nejvyššího správního soudu, od nějž se nikterak neodchýlil, vyložil značně problematický a zákonodárcem nedomyšlený institut zkráceného stavebního řízení. Skutečnost, že se stěžovatelé s argumentací městského soudu neztotožňují, neznamená, že jeho rozhodnutí je nepřezkoumatelné a v rozporu s dřívějším právním názorem Nejvyššího správního soudu. Námitky žalovaného a osoby zúčastněné na řízení v tomto směru vedené proto zdejší soud neshledal důvodnými.

[20] Jelikož kasační stížnosti napadají usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby, přichází z povahy věci v úvahu pouze důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud proto v projednávané věci posuzoval, zda byly splněny zákonné podmínky pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s., tj. že žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky před správním orgánem a žaloba je z tohoto důvodu nepřípustná. Zdejší soud se touto problematikou již zabýval v rozsudku ze dne 25. 5. 2011, čj. 2 As 37/2011 - 81 (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.

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

[22] Z důvodové zprávy k návrhu zákona k citovanému ustanovení (poznámka NSS: ve vládním návrhu se sice jednalo o § 125, nicméně identického znění jako platné ustanovení § 117 odst. 1) plyne, že „*ustanovení o zkráceném stavebním řízení zakotvuje zcela zásadní novinku, když upravuje posouzení dokumentace a dalších podkladů potřebných pro vydání stavebního povolení soukromou osobou (autorizovaným inspektorem). Při jeho koncipování bylo využito praxe některých členských států EU ze západní Evropy. Návrh zjednodušuje řízení o stavbě do té míry, že na základě ověření věcné správnosti, nerozpornosti a úplnosti shromážděných podkladů a projektové dokumentace stavby autorizovaným inspektorem, který musí navrhnout i plán kontrolních prohlídek stavby, lze stavbu zahájit na základě certifikátu vydaného tímto inspektorem. Nebude tedy vedeno standardní stavební řízení ani vydáváno stavební povolení. Uplatnění tohoto postupu předpokládá, že musí být opatřena souhlasná stanoviska dotčených orgánů a všechny osoby, které by byly účastníky řízení, se stavbou souhlasí. Autorizovaný inspektor posuzuje stavbu ze stejných hledisek jako stavební úřad a za výsledek své činnosti odpovídá občanskoprávně, veřejnoprávně, popř. i trestněprávně. Pokud by autorizovaný inspektor zjistil, že nejsou naplněny zákonem stanovené předpoklady pro provedení stavby na základě zkráceného stavebního řízení, certifikát nevydá*“ (sněmovní tisk č. 998, 4. volební období, http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=55107).

[23] Otázkou povahy certifikátu autorizovaného inspektora se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 8. 2010, čj. 9 As 63/2010 - 111, publikovaném pod č. 2142/2010. V tomto rozsudku je především zdůrazněno, že 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, které by byly účastníky stavebního řízení), ze stavebního úřadu na osobu autorizovaného inspektora. 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 tak lze konstatovat, že autorizovaný inspektor je soukromá osoba, která, pokud splní podmínky pro jeho činnost stanovené veřejnoprávním předpisem, je po určitou dobu oprávněna činit úkony vymezené stavebním zákonem, přičemž v důsledku některých z nich vznikají dotčeným osobám 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. Proto také soud dovodil, že tento certifikát představuje veřejnoprávní akt přezkoumatelný soudem žalobou ve správním soudnictví.

[24] Kasační soud dodává, že právě předestřený názor devátého senátu respektují všechny ostatní senáty Nejvyššího správního soudu a ani ve věci rozhodující první senát nevidí důvod se od něj odchýlit. Nejednotná judikatura krajských soudů ohledně povahy tohoto certifikátu zmiňovaná osobou zúčastněnou na řízení potom nemůže být důvodem předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu (srov. § 17 s. ř. s.). Kasační soud proto přání osoby zúčastněné na řízení nevyhověl a věc posoudil v tříčlenném senátu.

[25] Je faktem, že se v citovaném rozsudku sp. zn. 9 As 63/2010 soud nevyslovil k otázce možnosti přezkoumat tento certifikát ve správním řízení na základě odvolání, když toliko uvedl, že *„v případě nedostatečné právní úpravy, či značně eufemicky řečeno neujasněné koncepce zkráceného stavebního řízení ... 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 konstruováno na úkor ochrany práv dotčených osob, tj. osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení podle ust. § 109 stavebního zákona. V situaci, kdy právní úprava příslušných procesních postupů autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení explicitně neupravuje účinné kontrolní mechanismy a není tak dostatečným předpokladem pro zajištění ústavnosti tohoto institutu a vyloučení porušení práv (potencionálních) účastníků tohoto řízení, musí zde existovat mechanismy, které tuto ochranu zaručí. Je povinností soudu, aby tyto mechanismy uvnitř právního řádu nalezl a pojmenoval. ... 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.“

[26] Lze tak učinit dílčí závěr, že podle citovaného právního názoru představuje certifikát autorizovaného inspektora oznámený stavebnímu úřadu dle ustanovení § 117 odst. 1 stavebního zákona výsledek činnosti správního orgánu, který má veřejnoprávní charakter a představuje správní akt přezkoumatelný ve správním soudnictví.

[27] K tomuto názoru soud doplňuje, že jakkoliv se v citovaném rozsudku ze dne 4. 8. 2010, čj. 9 As 63/2010 - 111 jednoznačně neuvádí, o jaký veřejnoprávní správní akt se v případě certifikátu autorizovaného inspektora jedná, nelze dospět k jinému závěru, než že spadá do definičního vymezení obsaženého v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Tedy pod legislativní zkratku „rozhodnutí“ zde zakotvenou, neboť se nepochybně jedná o úkon, jímž se – samozřejmě po oznámení stavebnímu úřadu - zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Nejvyšší správní soud totiž v označeném rozsudku uvedl, že tento certifikát je přezkoumatelný ve správním soudnictví. Již z povahy věci se však na něj nemůže vztahovat zákonná úprava řízení o tzv. nečinnostní žalobě (napadnuto je totiž vydání certifikátu, nikoliv nečinnost autorizovaného inspektora) a ani o tzv. zásahové žalobě (§ 82 a násl. s. ř. s.), neboť certifikát představuje formalizovaný písemný úkon, nikoliv faktický zásah. Logicky proto připadá do úvahy toliko žaloba brojící proti rozhodnutí správního orgánu.

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

[29] Právní názor městského soudu je však založen na tom, že tento certifikát sice představuje rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 67 správního řádu, nicméně s ohledem na zásadu dvojinstančnosti správního řízení, zásadu subsidiarity soudního přezkum a na absenci zákonné výluky ve smyslu § 81 odst. 1 správního řádu musí být v daném případě proti certifikátu autorizovaného inspektora přípustné odvolání.

[30] K tomu Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že podle ustálené judikatury „*mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob správními orgány nepatří rozhodování ve dvou stupních*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, č. j. 2 As 47/2004 – 61, č. 1409/2007 Sb. NSS). To v daném případě znamená, že dvoustupňovost správního řízení nelze dovodit z obecných zásad správního řízení a nejedná se ani o zásadu, která by plynula přímo z ústavního pořádku. Jakkoliv tedy platí, že podle ustanovení § 81 odst. 1 správního řádu je možno podat odvolání proti

každému správnímu rozhodnutí, pokud zákon nestanoví jinak, neplyne z citované možnosti zákonné výluky podat odvolání její rozpornost s obecnými zásadami správního řízení, případně dokonce protiústavnost.

[31] Je nicméně pravdou, že s ohledem na znění ustanovení § 81 odst. 1 správního řádu by musela nemožnost podat odvolání plynout přímo ze zákona, případně by byla tato výluka dána pouze implicitně povahou dané věci. Nejvyšší správní soud má za to, že u certifikátu autorizovaného inspektora se jedná právě o tento druhý zmiňovaný případ.

[32] K tomuto závěru dospěl soud na základě dvou souběžných argumentů, které v tomto směru považuje za klíčové: (1.) smysl zkráceného stavebního řízení a (2.) chybějící jasná zákonná úprava odvolání v tomto velmi atypickém postupu.

[33] První argument vychází ze *smyslu* zkráceného stavebního řízení, kterým je zcela evidentně rychlost, nižší míra formálnosti a odlehčení činnosti stavebních úřadů. Takto nazíráno by zavedení odvolacího řízení zcela jednoznačně odporovalo povaze zkráceného stavebního řízení a neodpovídalo by ani postavení stavebního úřadu v něm. Pokud totiž platí, že právo k provedení stavební činnosti vzniká již oznámením stavebnímu úřadu, přičemž součástí tohoto oznámení musí být předmětný certifikát a stavební úřad všechny tyto obdržené dokumenty toliko „eviduje“, nemá logiku, aby v této zákonné koncepci do již pravomocného rozhodnutí mohl vstoupit odvolací orgán. Toto odvolací řízení by totiž vedlo k přesně protichůdnému výsledku, než který je citovanou zákonnou úpravou sledován.

[34] Druhý argument spatřuje soud v tom, že *kompetence* každého orgánu veřejné moci musí být stanovena jednoznačně a srozumitelně a nelze ji dovozovat pouze výkladem, byť třeba i velmi extenzivním. Základním atributem právního státu je totiž požadavek, podle něhož veřejná moc může činit pouze to, co zákon výslovně dovoluje. V této logice musí platit, že kompetence odvolacího orgánu plyne přímo z konkrétního zákonného ustanovení, anebo přinejmenším je dovoditelná z obecných zákonných ustanovení, zasazených do konceptu celkového fungování veřejné správy.

[35] Tak tomu však v daném případě není. Předně, jak bylo již zmíněno výše, dvojinstančnost správního řízení nepředstavuje imperativ, který by musel být ve všech typech správního řízení splněn. Jak bylo již zmíněno výše, autorizovaný inspektor má velmi specifické postavení a svojí podstatou se vzpírá začlenění do systému veřejné správy. Jak správně poznamenal žalobce, do okamžiku předložení certifikátu stavebnímu úřadu existuje pouze soukromoprávní vztah mezi inspektorem a stavebníkem a vrchnostenským aktem se stává teprve okamžikem předložení stavebnímu úřadu, k čemuž však samozřejmě nemusí vůbec dojít. Jestliže však odvolací řízení je založeno na instanční nadřízenosti a podřízenosti správních orgánů (§ 89 správního řádu), není možno stanovit, který správní orgán by bylo možno v daném případě označit jako orgán nadřízený autorizovanému inspektorovi. Za této situace proto nelze stanovit ani jasnou kompetenci k rozhodování v odvolacím řízení.

[36] Souhrnně řečeno, v tomto případě je zcela jasné, že zákonná úprava přezkum certifikátu autorizovaného inspektora v rámci odvolacího řízení implicitně nepředpokládá,

a to s ohledem na specifičnost jeho postavení (soukromá osoba, vykonávající veřejnou správu pouze ve velmi omezeném rozsahu, a to vlastním jménem); jeho nezařaditelnost do hierarchicky koncipovaného systému veřejné správy; zvláštní charakter certifikátu (mající právní důsledky nezávisle na vůli autorizovaného inspektora) a zejména s ohledem na smysl zkráceného stavebního řízení.

[37] Na základě této argumentace zdejší soud dospěl k závěru, že certifikát vystavený autorizovaným inspektorem není přezkoumatelný v odvolacím řízení podle správního řádu. Městský soud se proto dopustil nezákonnosti, když odmítl podanou žalobu jako nepřípustnou právě z důvodu, že stěžovatel proti němu nepodal odvolání.

[38] Nejvyšší správní soud ovšem nepřisvědčil ani názoru, který by mohl vyplývat z kasačních stížností žalovaného a osoby zúčastněné na řízení, totiž že by opravným prostředkem certifikátu autorizovaného inspektora mohlo být tzv. řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu. Opravné prostředky v obecném správním řízení jsou soustředěny do části druhé, hlavy VIII., IX. a X. správního řádu; řízení o určení právního vztahu je obsaženo v části třetí hlavě IV. správního řádu nazvané zvláštní ustanovení o některých řízeních. Již z hlediska systematického je zřejmé, že řízení o určení právního vztahu nemůže být považováno za opravný prostředek. Takovému výkladu však nesvědčí ani smysl a účel této úpravy. Řízení o určení právního vztahu je zvláštním řízením (v I. stupni), které umožňuje správnímu orgánu vydat v pochybnostech deklaratorní rozhodnutí, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Správní orgán tedy v tomto řízení nemůže konstituovat žádná práva ani povinnosti a nemůže jakkoliv napravovat vady či nezákonnosti v předcházejících řízeních. Předmětná právní úprava tedy postrádá základní charakteristiky opravného prostředku.

[39] Obecně jistě platí, že tam, kde právní úprava svěřuje správním orgánům působnost vydávat správní rozhodnutí či jiné správní akty, jimiž se zakládají práva a povinnosti, mohou tyto správní orgány rozhodovat i o tom, zda určitá práva a povinnosti vznikly nebo nevznikly či zanikly nebo nezanikly (Vedral, J. *Správní řád. Komentář.* BOVA POLYGON : Praha, 2006, s. 794). Lze si tudíž představit, že za splnění podmínek § 142 správního řádu mohou být i právní vztahy vyplývající z oznámení stavby doložené certifikátem autorizovaného inspektora předmětem řízení o určení právního vztahu. To ovšem nic nemění na tom, že toto řízení nelze považovat za opravný prostředek proti certifikátu autorizovaného inspektora a za opravný prostředek ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s.

[40] Obdobně takovým opravným prostředkem nemůže být ani usnesení stavebního úřadu o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené stavební řízení podle § 117 odst. 4 stavebního zákona: zde se jedná o nástroj, který stavebnímu úřadu náleží v průběhu zkráceného stavebního řízení, nikoliv po oznámení stavby. Navíc je vázán na aktivitu samotného autorizovaného inspektora, který věc musí stavebnímu úřadu předložit, a není tak v dispozici jiných osob včetně žalobce.

VI. Závěr a náklady řízení

[41] Nejvyšší správní soud na základě shora předestřené argumentace dospěl k závěru, že žaloba podaná žalobcem proti předmětnému certifikátu žalovaného byla přípustná, jelikož před jejím podáním nebylo možno podat odvolání podle správního řádu. Proto mu nezbývá, než napadené městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení. V něm je tento soud vázán shora uvedeným právním názorem, tzn. musí – při splnění ostatních podmínek řízení – podrobit napadené rozhodnutí žalovaného soudnímu přezkumu. Pokud jde o další osoby zúčastněné na řízení, které žalobce označil v kasační stížnosti, je na městském soudu, aby postupem podle § 34 s. ř. s. vyjasnil postavení těchto osob.

[42] Jelikož Nejvyšší správní soud rozhodl o kasačních stížnostech bezprostředně po předložení věci městským soudem, nezabýval se pro bezpředmětnost návrhy žalovaného a osoby zúčastněné na řízení na přiznání odkladného účinku jejich kasačním stížnostem.

[43] V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech (§ 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 24. srpna 2011

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu