

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobkyně: **H. K.,** zastoupené JUDr. Alfrédem Šrámkem, advokátem se sídlem Českobratrská 1403, Ostrava, proti žalovanému: **Ing. B. O.,** autorizovaný inspektor, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 12. 2010, č. j. 22 A 162/2010 - 34,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 12. 2010, č. j. 22 A 162/2010 - 34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou zákonné lhůtě žalobkyně jako stěžovatelka napadá shora označené usnesení krajského soudu, kterým byla odmítnuta její žaloba, jíž se domáhala přezkoumání rozhodnutí autorizovaného inspektora ze dne 17. 9. 2010, č. j. 17/9/2010 – certifikátu o ověření projektové dokumentace ke stavbě „Inženýrské sítě a komunikace – výstavba RD Folvark“ na pozemcích p. č. 3718, 3689,3683,3665,3751/62,3666 a 3828/1 v k. ú. Stará Bělá.

Krajský soud vyšel z právního názoru vyjádřeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010 - 111, že autorizovaný inspektor je osobou vykonávající působnost v oblasti veřejné správy, a tudíž je správním orgánem. Z toho dovodil, že jeho postup je řízením podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Certifikát zakládající stavebníkovi právo provést stavbu v určené podobě – je tedy rozhodnutím podle § 67 správního řádu, proti němuž lze podat odvolání podle § 81 odst. 1, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Za odvolací označil orgán, který by jím byl v případě odvolání podaného proti rozhodnutí stavebního úřadu. Žalobkyně podle názoru krajského

soudu nevyčerpala řádné opravné prostředky; proto žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatelka opírá kasační stížnost o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; namítá tedy nesprávné posouzení právní otázky. Uvádí, že ve věci předmětné stavby podala včas námitky žalovanému, který je ovšem neprojednal a nevypořádal v souladu se stavebním zákonem. Stavebníci poté podali stavebnímu úřadu oznámení stavby, jehož součástí byl i certifikát žalovaného. V žalobě stěžovatelka namítala nesprávný procesní postup ve zkráceném stavebním řízení a konkrétní nedostatek náležitostí certifikátu, jakož i skutečnost, že stavbu, tak jak byla oznámena, není možné fakticky provést. Stěžovatelka je názoru, že certifikát autorizovaného inspektora je správním aktem zakládajícím veřejná subjektivní práva a má tak povahu správního rozhodnutí. Závěr krajského soudu o nezbytnosti odvolacího řízení však není správný. Zkrácené stavební řízení ve své podstatě nelze ztotožnit se správním řízením, ale jde o legislativně nedostatečně upravenou obdobu veřejnoprávní smlouvy. Odvolání proti certifikátu je vyloučeno i tím, že již předložením oznámení spolu s certifikátem vzniká bez dalšího stavebníkovi právo stavby. Krajský soud dovodil nezbytnost odvolání značně extenzivním výkladem a poukazuje mj. na skutečnost, že oznámení stavby není účastníkům řízení ani dáváno na vědomí. Odvolání tak jednak neplyne ze zákona, jednak je i proti smyslu zkráceného stavebního řízení Proto navrhuje zrušení usnesení krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti sdělil, že podle § 114 odst. 2 stavebního zákona se k námitkám, které mohly být uplatněny v územním řízení, nepřihlíží. Kasační stížnost označil za nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Krajského soudu v Ostravě v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. Přitom není rozhodné, že stěžovatelka výslovně důvody podřadila ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Za situace, kdy krajský soud její žalobu odmítl, přichází totiž v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jemuž ostatně stěžovatelčiny námitky svým obsahem v podstatné míře odpovídají. Jestliže krajský soud odmítl kasační stížnost pro nesplnění podmínek řízení, spočívající v nedostatku vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení, je úkolem Nejvyššího správního soudu posoudit, zda byl závěr krajského soudu správný. Není oprávněn řešit další věcné otázky, neboť ty dosud nebyly předmětem rozhodnutí krajského soudu.

Certifikát autorizovaného inspektora je vydáván ve zkráceném stavebním řízení. To je upraveno v § 117 zákona č.183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Podle odst. 1 tohoto ustanovení „(u)*zavře-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*.“

Nejvyšší správní soud konstatuje, že základní sporná otázka, a to, zda proti certifikátu autorizovaného inspektora má být podáno odvolání či nikoliv, již byla řešena

v souběžně projednávané věci, v níž krajský soud odmítl žalobu podanou jiným žalobcem proti témuž žalovanému a témuž certifikátu. V rozsudku ze dne 25. 5. 2011, č. j. 2 As 37/2011 - 81, vycházel z rozsudku č. j. 9 As 63/2010 - 111, zejména z jeho závěru, že 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.

K otázce nyní sporné Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 Afs 37/2011 - 81 vyslovil: *„jakkoliv se v citovaném rozsudku č. j. 9 As 63/2010 - 111 jednoznačně neuvádí, o jaký veřejnoprávní správní akt se v případě certifikátu autorizovaného inspektora jedná, nelze dospět k jinému závěru, než že spadá do definičního vymezení obsaženého v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy pod legislativní zkratku „rozhodnutí“ zde zakotvenou, neboť se nepochybně jedná o úkon, jímž se – samozřejmě po oznámení stavebnímu úřadu - zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Nejvyšší správní soud totiž v označeném rozsudku uvedl, že tento certifikát je přezkoumatelný ve správním soudnictví.(...). 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.“*

K otázce nezbytnosti podání odvolání dále poukázal na stávající judikaturu k otázce správního rozhodování ve dvou stupních, zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, č. j. 2 As 47/2004 – 61, č. 1409/2007 Sb. NSS, podle něhož 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.

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.

K tomuto závěru dospěl soud v rozsudku č. j. 2 Afs 37/2011 - 81 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.

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.

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.

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. 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.

I v této věci tedy soud, shodně jako ve věci sp. zn. 2 As 37/2001 dospěl k závěru, že certifikát vystavený autorizovaným inspektorem není přezkoumatelný v odvolacím řízení podle správního řádu. Krajský soud se proto dopustil nezákonnosti, když odmítl podanou žalobu jako nepřípustnou právě z důvodu, že stěžovatel proti němu nepodal odvolání.

Proto Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je podle § 110 odst. 3 s. ř. s. krajský soud vázán shora uvedeným právním názorem, tzn. musí – při splnění ostatních podmínek řízení - podrobit napadené rozhodnutí žalovaného soudnímu přezkumu.

I v tomto případě je třeba jako *obiter dictum* připomenout, že při hodnocení včasnosti podané žaloby je namístě vzít přiměřeně v úvahu právní názor obsažený v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 - 118 (č. 1838/2009 Sb. NSS), podle něhož *„i rozhodnutí správního orgánu, které nebylo formálně řádně doručeno (oznámeno) účastníku řízení, může nabýt právní moci (§ 52 odst. 1 správního řádu z roku 1967, § 73 odst. 1 správního řádu z roku 2004), nastane-li fikce*

oznámení rozhodnutí. ... Je-li účastník řízení, jehož práva, právem chráněné zájmy či povinnosti byly rozhodnutím dotčeny, opomenut při oznámení rozhodnutí, nastane fikce oznámení rozhodnutí k okamžiku, k němuž je bezpečně a bez rozumných pochyb zjištěno, že opomenutý účastník seznal úplný obsah rozhodnutí co do jeho identifikačních znaků i věcného obsahu, zásadně tedy rovnocenně tomu, jako by mu bylo rozhodnutí řádně oznámeno. Opomenutí účastníka při oznámení rozhodnutí je v takovém případě procesní vadou zhojitelnou bez újmy na nastalé právní moci rozhodnutí jen za předpokladu, že fikce oznámení rozhodnutí nastala natolik včas, že opomenutý účastník mohl užít zákonných procesních prostředků na svou obranu ještě před tím, než správní orgán měl rozhodnutí za pravomocné. Nastala-li fikce oznámení rozhodnutí teprve poté, co podle mínění správního orgánu již rozhodnutí nabylo právní moci, počínají opomenutému účastníku teprve touto fikcí běžet lhůty pro podání řádných či mimořádných opravných prostředků. Pouhý fakt běhu času od vydání neoznámeného rozhodnutí nemá na nabytí právní moci vliv.“

V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud též o nákladech řízení včetně 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 30. května 2011

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu