

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **A. N.,** zastoupeného JUDr. Alfrédem Šrámkem, advokátem se sídlem Českobratrská 1403, Ostrava, proti žalovanému: **Ing. B. O.,** autorizovaný inspektor, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 1. 2011, č. j. 22 A 163/2010 - 39,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 1. 2011, č. j. 22 A 163/2010 - 39, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Podstata případu

[1.] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného usnesení Krajského soudu v Ostravě, kterým byla pro nevyčerpání řádných opravných prostředků odmítnuta jeho žaloba brojící proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 9. 2010, č. j. 17/9/2010 – certifikátu o ověření projektové dokumentace, vydaného podle ustanovení § 117 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

[2.] Krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení uvedl, že certifikát oznámený stavebnímu úřadu zakládá stavebníkovi právo provést stavbu v určené podobě a povinnost osob toto právo respektovat a jedná se tak o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 67 správního řádu. Smyslem zkráceného stavebního řízení je zrychlení řízení a odbřemenění stavebních úřadů. Oznámený certifikát má však stejné účinky jako stavební povolení a

není proto dán žádný důvod, proč by se měl lišit rozsah a forma opravných prostředků v případě certifikátu a stavebního povolení.

II. Obsah kasační stížnosti

[3.] Stěžovatel popisuje průběh správního řízení a tvrdí, že mu bylo upřeno bránit se proti postupu autorizovaného inspektora, jelikož mu nebylo sděleno, jak se vypořádal s uplatněnými námitkami. Uvádí, které náležitosti předmětný certifikát nesplňoval, a dovozuje z toho jeho nezákonnost. Tuto nezákonnost spatřuje rovněž v neproveditelnosti stavby, na kterou se certifikát vztahuje.

[4.] Stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010 - 111 (č. 2142/2010 Sb. NSS), z něhož plyne, že „*postup autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení lze označit za veřejnoprávní a výsledkem jeho činnosti je, za podmínky oznámení certifikátu stavebnímu úřadu podle § 117 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, akt, který je způsobilý zasáhnout veřejná subjektivní práva a povinnosti*.“

[5.] Proti napadenému usnesení krajského soudu stěžovatel namítá, že je nezákonné, jelikož z odůvodnění citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že proti certifikátu autorizovaného inspektora je přípustné odvolání. Protože veřejná správa může činit pouze to, co jí zákon výslovně dovoluje a v daném případě žádný zákon neupravuje postup, kterým by bylo možno zrušit nebo změnit certifikát autorizovaného inspektora stavebním úřadem, nelze po stěžovateli požadovat, aby odvolání podal. Jakkoliv má krajský soud pravdu v tom, že žádný předpis podání odvolání nezakazuje, má stěžovatel za to, že certifikát v odvolacím řízení není vůbec projednatelný.

[6.] Do okamžiku předložení certifikátu se totiž jedná o soukromoprávní vztah mezi stavebníkem a autorizovaným inspektorem. Samotnou povinností projednat námitky osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení, se z tohoto procesu automaticky nestává správní řízení. Ostatně ani stavebník nemá povinnost se certifikátem řídit, protože ho nemusí využít a může podat žádost o zahájení stavebního řízení. Jinak perfektní certifikát tak nelze do jeho předložení stavebnímu úřadu považovat za rei iudicata. Povaha postupu autorizovanéhoinspektora postrádá prvky správního řízení: je třeba uzavřít smlouvu s autorizovaným inspektorem, projednat námitky osob, jež by byly účastníky stavebního řízení a stavebník musí učinit oznámení, doplněné certifikátem. Navíc, předložením certifikátu spolu s oznámením vzniká stavebníkovi bez dalšího právo stavby, přičemž odvoláním lze napadnout výlučně rozhodnutí nepravomocná. Nemožnost napadnout certifikát plyne rovněž ze skutečnosti, že oznámení stavby není zainteresovaným osobám nikterak sdělováno, takže není zřejmé, od kterého časového okamžiku počíná běžet lhůta pro podání opravného prostředku a kdy tato lhůta končí.

III. Vyjádření žalovaného

[7.] Ing. B. O. ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že se nepřihlíží k námitkám, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení (§ 114 odst. 2 stavebního zákona). Proto považuje kasační stížnost za nedůvodnou.

IV. Vlastní argumentace soudu

[8.] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Krajského soudu v Ostravě v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[9.] Stěžovatel výslovně označil kasační důvod zakotvený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nicméně za situace, kdy kasační stížnost brojí proti usnesení krajského soudu, kterým byla žaloba odmítnuta, je namístě postupovat podle písm. e) cit. zákonného ustanovení, zakotvujícího - pro tyto případy – přednostní důvod pro podání kasační stížnosti. Právě tam ostatně kasační stížnost s ohledem na její obsah směřuje, když považuje napadené usnesení krajského soudu za nezákonné.

[10.] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že podstata kasační stížností napadeného usnesení krajského soudu spočívá v tom, že nebyly splněny podmínky řízení (vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem - § 5 s. ř. s.). Jelikož v řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud přezkoumává rozhodnutí krajského soudu, je jeho úkolem posoudit, zda toto rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, tj. zda stěžovatel skutečně před podáním žaloby nevyčerpal opravné prostředky ve správním řízení. Pokud shledá kasační stížnost v tomto směru důvodnou, nemá soud jinou možnost než napadené usnesení zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení, v jehož rámci je možno teprve (po splnění ostatních podmínek řízení) řešit relevantní právní otázky meritorně. V řízení o této kasační stížnosti proto Nejvyšší správní soud nemůže hodnotit důvodnost těch námitek, které přesahují rámec rozhodování o této kasační stížnosti: nemůže se proto vyjadřovat např. k zákonnosti postupu žalovaného, k náležitostem certifikátu anebo k proveditelnosti předmětné stavby. Lze tak shrnout, že v tomto řízení je Nejvyšší správní soud oprávněn vyjádřit se toliko k otázce, zda stěžovatel vyčerpal řádné opravné prostředky ve správním řízení ve smyslu ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s.

[11.] V tomto směru je klíčovým ustanovení § 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*.“

[12.] 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).

[13.] Jak plyne ze shora uvedeného, otázkou povahy certifikátu autorizovaného inspektora se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 As 63/2010 - 111, na který ostatně krajský soud i stěžovatel výslovně poukázali. 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, který 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.

[14.] Je faktem, že se v citovaném rozsudku 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.*“

[15.] Lze tak učinit dílčí závěr, že podle citovaného právního názoru, od kterého soud neshledal žádný rozumný důvod se v nyní projednávané věci odchýlit, 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.

[16.] K tomuto názoru soud doplňuje, že 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. 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.

[17.] 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.

[18.] Právní názor krajského soudu je však založen na tom, že tento certifikát sice představuje rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 67 správního řádu, nicméně „*neexistuje žádný důvod, proč by se měl lišit rozsah a forma opravných prostředků v případě certifikátu a v případě stavebního povolení*."

[19.] 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.

[20.] 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.

[21.] 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.

[22.] 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.

[23.] 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.

[24.] 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 konstatuje stěžovatel, 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.

[25.] 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.

[26.] Na základě této argumentace zdejší soud 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.

V. Shrnutí

[27.] Lze tak uzavřít, že Nejvyšší správní soud na základě shora předestřené argumentace dospěl k závěru, že žaloba podaná stěžovatelem proti předmětnému certifikátu žalovaného byla přípustná, jelikož před jejím podáním nebylo možno podat odvolání podle správního řádu. Proto mu nezbývá, než napadené krajského 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.

[28.] Jen jako *obiter dictum* zdejší soud uvádí, 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.*“

[29.] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud též o nákladech řízení (§ 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 25. května 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu