ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobců: **a) Bytové družstvo Cornovova 60**, se sídlem Cornovova 60, Brno, **b) L. Š.**, **c) F. S.**, všichni zastoupeni JUDr. Martinou Skřivánkovou, advokátkou se sídlem Mezírka 1, Brno, proti žalovanému: **Ing. A. F.**, autorizovaný inspektor, zastoupen JUDr. Ing. Ivanem Rottem, advokátem se sídlem Křížová 18, Brno za účasti osoby zúčastněné na řízení: **TEKOREAL s. r. o.**, se sídlem Botanická 19, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 6. 2010, č. j. 30 Ca 152/2009 - 218,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 6. 2010, č. j. 30 Ca 152/2009 – 218, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalovaný Ing. A. F. se včas podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 6. 2010, č. j. 30 Ca 152/2009 - 218, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Brně (dále též „krajský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 21. 6. 2010, č. j. 30 Ca 152/2009 – 218, zrušil k žalobě Bytového družstva Cornovova 60, L. Š., F. S. a L. S. (později zemřelé dne 19. 9. 2010) pro vady řízení rozhodnutí žalovaného Ing. A. F. – certifikát ze dne 24. 6. 2009, č. j. 004 - 2009, kterým tento autorizovaný inspektor stvrdil, že ověřil projektovou dokumentaci z hledisek uvedených v ustanovení § 111 odst. 1, 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) a že navrhovaná stavba může být podle této dokumentace provedena, a věc vrátil tomuto žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že stavebník TEKOREAL, s. r. o. již před vydáním certifikátu podal k Úřadu městské části Brno - Černovice žádost o vydání

stavebního povolení na změnu stavby bytového domu Húskova 45, Brno na pozemku parc. č. 1542 v k. ú. Černovice, spočívající ve stavebních úpravách půdního prostoru pro vybudování deseti malometrážních bytů a garsonek v tomto domě. Zahájení stavebního řízení, jehož účastníci byli stavebník a žalobci jako vlastníci sousedních nemovitostí (přímí sousedé), bylo oznámeno dne 15. 1. 2009, a žalobci v něm vznesli řadu závažných námitek, z nichž ale žádná nebyla vypořádána. Stavebník (investor) po seznámení se s těmito námitkami vzal totiž svůj návrh zpět a stavební úřad z tohoto důvodu řízení zastavil usnesením ze dne 5. 6. 2009. Stavební úřad poté dne 4. 11. 2009 obdržel ve smyslu ustanovení § 117 odst. 1, 2 stavebního zákona oznámení stavby „původní vestavba Húskova 45, Brno-Černovice“s projektovou dokumentací a certifikátem. V žalobě proti certifikátu vznesli žalobci řadu vážných námitek, jež se týkají zásahu do jejich vlastnického práva, jako např. narušení statiky jejich domů, zastínění jejich domu navrhovanou stavbou, apod. Krajský soud na základě těchto skutečnosti nejprve dovodil, že žalobou napadený certifikát autorizovaného inspektora je správním rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Je tomu tak proto, že oprávnění a povinnosti tohoto inspektora jsou jednoznačně vymezeny veřejnoprávním předpisem (§ 117 stavebního zákona) a certifikát jím vydaný nahrazuje stavební povolení. Jelikož stavební povolení podléhá soudnímu přezkumu, musí pak tomuto přezkumu podléhat i certifikát autorizovaného inspektora. V opačném případě by totiž žalobci neměli k dispozici žádné účinné prostředky soudní ochrany, a odmítnutí žaloby by znamenalo odmítnutí spravedlnosti. Zkrácené stavební řízení podle ustanovení § 117 stavebního zákona je tedy jistou formou privatizace veřejné moci, která ale může být životaschopná především při zohlednění práv třetích osob, které by byly účastníky stavebního řízení. Právě této problematice zůstal autorizovaný inspektor hodně dlužen, ačkoliv ustanovení § 117 odst. 3 věta třetí stavebního zákona mu přikazuje, aby k certifikátu připojil i vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení. Okruh těchto účastníků je vymezen v ustanovení § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona tak, že účastníky řízení jsou vlastníci sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jejich vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno. Navíc je zde nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl ÚS 19/99, ve kterém je vyložen pojem sousedního pozemku ve vztahu k účastenství podle tehdy platného stavebního zákona. Žalobci splňují zákonné znaky účastníků řízení, neboť jsou vlastníci přímo sousedících domů v řadové zástavbě s domem, na kterém má být realizována poměrně rozsáhlá stavba (deset malometrážních bytů, z nichž pět bude mezonetových). Možnost přímého dotčení vlastnických práv žalobců je však patrna i ze skutečnosti, že žalobci již byli účastníky stavebního řízení, vedeného u stavebního úřadu v Brně - Černovicích, které předcházelo vydání certifikátu a bylo zastaveno na základě zpětvzetí žádosti o vydání stavebního povolení stavebníkem. Ostatně žalobci jsou též výslovně uvedeni jako účastníci řízení podle § 109 odst. 1 stavebního zákona i na rozdělovníku oznámení o zahájení stavebního řízení a pozvání k ústnímu jednání ze dne 15. 1. 2009. Samotná možnost přímého dotčení vlastnických práv žalobců jako vlastníků sousedních domů tedy automaticky znamená jejich účastenství ve stavebním řízení. Současně zakládá i povinnost autorizovaného inspektora opatřit jejich vyjádření v rámci zkráceného stavebního řízení podle ustanovení § 117 stavebního zákona. Této povinnosti však žalovaný nedostál. Autorizovaný inspektor si v tomto řízení neopatřil vyjádření žalobců k zamýšlenému vydání certifikátu, kteří by jinak byli účastníky stavebního řízení (§ 109 odst. 1 stavebního zákona), a tímto postupem jim odepřel - jako vlastníkům sousedních staveb - zaujmout stanovisko k celé věci, jež se jich bytostně dotýkala. Navíc odůvodnění tohoto postupu bylo zjevně nepřezkoumatelné,

neboť poukazovalo na to, že „stavba nijak neomezí vlastníky sousedních staveb a pozemků a nezhorší možnosti užívání jejich staveb a pozemků proti současnému stavu“. To se promítlo i v tom, že žalovaný i stavebník argumentovali odbornými posudky stran statiky a zastínění sousedních domů žalobců, k nimž se však tito nemohli vyjádřit. Žalovaný tak podstatně porušil ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 76 odst. 1 písm. c/ s. ř. s.). Z tohoto důvodu proto krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného, a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž si žalovaný opatří vyjádření žalobců k navržené stavbě. Se zřetelem k charakteru podstatné procesní vady se již správní soud nezabýval ostatními žalobními body, neboť by to bylo předčasné.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný autorizovaný inspektor jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost ze dne 17. 8. 2010, kterou obsahově opřel o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a c) s. ř. s.

Stěžovatel z hlediska ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. především namítá, že autorizovaný inspektor není správním orgánem, který by mohl vydávat správní akty. Tento inspektor je osobou soukromého práva (argument a contrario k ustanovení § 166 stavebního zákona) a ve zkráceném stavebním řízení nejsou na něho přenášeny žádné pravomoci správního orgánu. Jím vydaný certifikát proto není správním rozhodnutím, a z tohoto důvodu nemůže být ani předmětem rozhodování správního soudu. Ostatně právním podkladem činnosti autorizovaného inspektora je pouze soukromoprávní smlouva, kterou se inspektor zavazuje, že pro stavebníka provede kontrolu projektové dokumentace, ověří ji a vydá na danou stavbu certifikát. Již z povahy věci tuto činnost nelze zařadit do oblasti veřejné správy. Certifikát je pak svou povahou pouze odborným stanoviskem vypracovaným pro stavebníka, které nemá bezprostřední právní závaznost ani přímé právní účinky. Certifikát však není ani rozhodnutím v materiálním slova smyslu. V žádném případě však není možno přehlédnout ustanovení § 5 s. ř. s., v němž se připouští možnost domáhat se ochrany práv před správním soudem až po vyčerpání řádných opravných prostředků (těmito opravnými prostředky v tomto případě rozumí zákon správní řízení u Ministerstva pro místní rozvoj, jehož kompetence je dána vyhláškou č. 498/2006 Sb., o autorizovaných inspektorech). Ani z tohoto důvodu není v tomto případě dána pravomoc správního soudu.

Stěžovatel též namítá, s poukazem na ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., že pokud by zákonodárce měl v úmyslu učinit z autorizovaného inspektora správní orgán, který je oprávněn autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob a vůči nim jednat vrchnostensky, výslovně by tak učinil a v odpovídajícím rozsahu by na něho převedl veřejnou moc způsobem, jak je tomu např. u exekutorů či notářů. Pokud tedy krajský soud dospěl k závěru, že autorizovaný inspektor ve své činnosti postupuje jako správní orgán a jeho certifikát je tedy správním rozhodnutím, jde o naprosté vybočení nejen ze zákona, ale i ze zastávaného pojetí veřejné a soukromé moci. Žádná skutečnost nemůže založit pravomoc správního soudu tam, kde napadený úkon není rozhodnutím a žalovaný je soukromou osobou. To ostatně konstatoval i Městský soud v Praze v rozhodnutí ze dne 15. 3. 2010, č. j. 5 A 42/2010 - 43, s tím, že žalobu proti certifikátu autorizovaného inspektora je nutno odmítnout pro nepřípustnost, neboť inspektor není správním orgánem a jeho certifikát není správním

rozhodnutím. Není zde proto dána ani pravomoc správního soudu k posuzování certifikátu, který je výsledkem plnění ze soukromoprávní smlouvy mezi stavebníkem a inspektorem. S těmito závěry městského soudu se však krajský soud vůbec nevypořádal a neodůvodnil, proč se odchýlil tak zásadním způsobem od rozhodnutí městského soudu.

Stěžovatel posléze nesouhlasí (z hlediska § 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.) s odkazem krajského soudu na nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99. Je tomu tak proto, že tento nález pochází z doby před vydáním soudního řádu správního z roku 2002 a stavebního zákona z roku 2006 a již z tohoto důvodu nemá žádný význam pro účely tohoto řízení. Jako autorizovaný inspektor dospěl na základě posouzení navrhované stavby a podkladů doložených znaleckými posudky k jednoznačnému závěru, že vlastnické právo žalobců nemůže být navrhovanou stavbou přímo dotčeno. Pokud tedy bylo řádnými znaleckými posudky předloženými stavebníkem doloženo, že stavba nebude mít negativní vliv na statiku okolních domů ani na jejich zastínění a proslunění, mohl jako autorizovaný inspektor, který je vysoce odborně způsobilou osobou, oprávněně vycházet ze skutečnosti, že se navrhovaná stavba přímo nedotkne vlastnického práva žalobců. Opětovné a nové znalecké posouzení uvedených vlivů bylo předloženo i v řízení před krajským soudem. Žádný právní předpis však neukládá autorizovanému inspektorovi získat vyjádření všech vlastníků okolních staveb, pokud bude z doložené dokumentace zřejmé, že jejich vlastnická práva nemohou být navrhovanou stavbou dotčena. Ostatně i z dikce ustanovení § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona vyplývá, že stavební zákon toliko odkazuje na výčet osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení (kdyby bylo vedeno). Pokud tedy krajský soud shledává jako hlavní důvod ke zrušení certifikátu skutečnost, že autorizovaný inspektor nepřizval vlastníky sousedních staveb do řízení, je třeba takový závěr považovat za nesprávný a rozporný s platným právem. Autorizovaný inspektor je tak oprávněn sám posoudit, která osoba splňuje znaky účastníka řízení, a v případě, kdy dojde k závěru, že určitá osoba tyto znaky nesplňuje (tedy že nemůže být stavbou přímo dotčena) je oprávněn takovou osobu dále nepovažovat za účastníka řízení.

Stěžovatel nesouhlasí ani se žalobním důvodem stojícím na tvrzení, že navrhovaná stavba není vestavbou, ale nástavbou, kde je třeba nejprve vést územní řízení a nelze proto vydat certifikát. Toto tvrzení je v rozporu se skutečností, neboť z projektu je zcela zřejmé, že stavbou nedojde v žádném případě ke změně výškového ohraničení stavby. Skutečnost, že jde o vestavbu, kterou je možno realizovat cestou zkráceného stavebního řízení a certifikátu, dokládá poslední vyjádření Magistrátu města Brna, odboru územního a stavebního řízení, ze dne 7. 6. 2010. Stejně tak nemůže obstát tvrzení žaloby o možných statických vlivech navrhované stavby na okolní nemovitosti. Je tomu tak proto, že jakékoli statické vlivy byly vyvráceny opakovanými znaleckými posudky, které měl autorizovaný inspektor k dispozici při posuzování projektu a stavby. Jedním z těchto posudků je i odborný posudek č. 101/10 ze dne 21. 4. 2010 znaleckého ústavu STAVEXIS s. r. o.

Stěžovatel s poukazem na uvedené skutečnosti navrhuje, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek. Okamžitá vykonatelnost povinnosti k náhradě nákladů řízení je nepřiměřenou újmou, když není zřejmé, že po posouzení kasační stížnosti bude povinnost žalovaného k náhradě nákladů řízení potvrzena a že také osobě zúčastněné na řízení TEKOREAL, s. r. o. vznikají v důsledku nemožnosti dokončit hrubou stavbu újmy na dosud investovaných prostředcích a škody spojené s vrácením zapůjčených

prostředků. Ve věci samé pak navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a současně žalobu odmítl, případně zrušil napadený rozsudek a věc vrátil k dalšímu řízení krajskému soudu.

Stěžovatel v doplnění kasační stížnosti ze dne 17. 9. 2010 proti napadenému rozsudku krajského soudu nově namítl, že krajský soud rozhodl bez nařízení jednání, aniž s tímto postupem souhlasil nebo ho navrhoval. Krajský soud navíc v tomto případě rozhodl pouze a jen na základě tvrzení uvedených žalobci a nedal mu vůbec prostor k tomu, aby svá tvrzení odůvodnil. Postupem krajského soudu mu tak bylo odepřeno právo na spravedlivý proces. Pokud jde o závěr krajského soudu o tom, že žalobci byli účastníky stavebního řízení, který pak správní soud odůvodnil poukazem na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl ÚS 19/99, musí znovu opakovat, že odůvodnění tohoto nálezu nemůže dopadat na projednávaný případ. Nález Ústavního soudu, který byl vydán za účinnosti stavebního zákona z roku 1976, se vyjadřuje ke znění ustanovení § 139 písm. c), jež mělo zcela jiný text než ustanovení § 109 odst. 1 nyní účinného stavebního zákona. Toto ustanovení rozšířilo výraz „soused“ podmínkou, kterou by měl účastník stavebního řízení splňovat, definovanou jako potencionální zásah do vlastnického práva účastníka stavebního řízení (zákonná definice zní: „může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno“). Správnímu soudu doložil samostatným statickým projektem Ing. L. K., vyhotoveným v červnu 2009, že stavba prováděná společností TEKOREAL, s. r. o. nemá žádný vliv na sousední stavby žalobců. Tyto argumenty jsou podpořeny i vyjádřením osoby zúčastněné na řízení, jimiž se však krajský soud vůbec nezabýval. Rozsudek krajského soudu je pak v tomto směru nepřezkoumatelný. Nelze souhlasit ani se závěrem správního soudu, že „samotná možnost přímého dotčení vlastnických práv žalobců jako vlastníků sousedních domů“ znamená automaticky jejich účastenství ve stavebním řízení a zároveň povinnost autorizovaného inspektora opatřit si jejich vyjádření v rámci zkráceného stavebního řízení. Z dikce ustanovení § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona vyplývá, že potencionálně možné „přímé dotčení vlastnického práva“ je třeba prokázat, a nikoliv pouze tvrdit. Je tomu tak proto, že otázka postavení žalobců jako účastníků stavebního řízení, a tím pádem i aktivně legitimovaných účastníků soudního řízení, je otázkou spornou, a nikoliv automaticky zodpovězenou, která má být předmětem dokazování před vydáním rozhodnutí soudu ve věci samé. Stěžovatel jinak setrval na podání žádosti o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a na petitech procesních návrhů na rozhodnutí ve věci samé.

Stěžovatel ve druhém doplnění kasační stížnosti ze dne 29. 9. 2010 pak ještě s poukazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010 - 111, navrhl odmítnutí žaloby z důvodu její nepřípustnosti (§ 68 písm. a/ s. ř. s.). Je tomu tak proto, že podle ustanovení § 117 odst. 4 stavebního zákona rozhodne stavební úřad o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení. Tento postup potom musí v souladu se správním řádem končit pravomocným rozhodnutím odvolacího správního orgánu. Žádné rozhodnutí tohoto odvolacího správního orgánu však vydáno nebylo.

Žalobci v písemném vyjádření ze dne 21. 9. 2010 ke kasační stížnosti žalovaného autorizovaného inspektora především oznámili úmrtí žalobkyně L. S. a zaujali podrobné stanovisko k jednotlivým stížním námitkám.

Jelikož autorizovaný inspektor rozhodoval o právech třetích osob v tom směru, že vlastnické právo jejich sousedících pozemků a staveb nemůže být dotčeno, nemůže se odvolávat na to, že jeho činnost je jenom výsledkem plnění ze soukromoprávní smlouvy (v ní třetí osoby nejsou smluvní stranou). Tento inspektor tak plní i pravomoc správního orgánu. Certifikát stavebníkovi sice nezakládá přímo právo stavět, ale právo „oznámit a ihned stavět“, tedy právo velmi podobné právu „stavět“. Oznámení je jen nenáročný, jednostranný administrativní úkon. Certifikát tedy fakticky předává právo „stavět“ do dispozice stavebníka. Pokud autorizovaný inspektor reklamuje vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby a odkazuje přitom na vyhlášku č. 498/2006 Sb., třeba říci, že tato vyhláška nelegitimuje Ministerstvo pro místní rozvoj, aby v odvolacím řízení zrušilo konkrétní certifikát ke konkrétní stavbě. Pokud jde o rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 5 A 42/2010 - 43, na který se žalovaný v mimořádném opravném prostředku odvolává, tento rozsudek byl zrušen právě rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 63/2010 - 110, a to dříve, než žalovaný podal kasační stížnost. V tomto rozhodnutí kasační soud uvedl právě opačné závěry, než které užil žalovaný v kasační stížnosti. Očekávatelnost soudního rozhodnutí v téměř identické věci proto hovoří v neprospěch žalovaného. Žalovaný tvrdí, že nejsou osobami, které by byly účastníky stavebního řízení. Zkrácené stavební řízení je však jiným řízením než řízení stavební. Pokud autorizovaný inspektor rozhodl, že nejsou účastníky stavebního řízení, změnil tak původní závěr stavebního úřadu, že účastníky řízení jsou. Tento postup proto neodpovídá tvrzení žalovaného, že výstup jeho činnosti má pouze soukromoprávní charakter. Žalovaný na třech místech poukazuje na znalecké posudky, jimiž mělo být prokázáno, že jejich vlastnické právo nemůže být přímo dotčeno. Žalovaný však ve skutečnosti takový podklad neměl. Existovala pouze „odborná vyjádření“ a „odborné posudky“ vypracované za úplatu na objednávku stavebníka. Tyto dokumenty – zejména ke statice a k zastínění – napadli již ve stavebním řízení. Stavebník ale nechal stavební řízení zastavit v důsledku zpětvzetí žádosti, opatřil jiné revidované doklady a ty předal autorizovanému inspektorovi. Do této revidované dokumentace mohli nahlédnout až po vydání certifikátu a po podání žaloby ke krajskému soudu. V revidované dokumentaci jsou vady výpočtu ke statice a zastínění zřetelné a proto také doložili vyjádření stejné váhy. Stavebník posléze (téměř rok po vydání certifikátu) opatřil třetí statický výpočet, který je opět vadný. Statika, zastínění a další důležité součásti projektové dokumentace se mají projednat ve stavebním řízení (nebo snad i ve zkráceném stavebním řízení), ale vždy tak, že účastníci řízení mohou do dokumentů regulérně nahlížet a pak se v přiměřené lhůtě vyjadřovat. V této věci však mohli nahlédnout do dokumentace až po podání žaloby a v důsledku toho si vlastní posudky opatřovali až v průběhu soudního řízení. Jediným posudkem, který byl vypracován znalcem a který opatřili stavebník nebo žalovaný, byl posudek znalce Ing. Miloslava Krejčího, vypracovaný asi 10 měsíců po vydání certifikátu, jenž se ale nevyjadřuje k dotčení práv vlastníků sousedních nemovitostí. Obdobně se nevyjadřuje k dotčení práv těchto vlastníků ani posudek společnosti STAVEXIS, s. r. o. ze dne 21. 4. 2010, která je sice znaleckým ústavem, ale váhu znaleckého posudku uvedenému dokumentu nepřiznala. Tvrzení žalovaného, že znalecké posudky skýtají oporu pro závěr, že právo vlastníků sousedních pozemků či staveb nemůže být dotčeno, se proto jeví nepodloženým až nepravdivým. Z ustanovení § 117 stavebního zákona nelze dovodit, že je to autorizovaný inspektor, kdo rozhoduje o okruhu možných účastníků řízení. Z odstavce prvého toho ustanovení zřetelně vyplývá, že mají být opatřena vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení. Jde o skutečnost objektivní (osoby bud byly účastníky

řízení, nebo jimi nebyly), a nejde o posouzení a rozhodnutí autorizovaného inspektora. Autorizovaný inspektor je podle § 117 odst. 4 stavebního zákona pouze povinen posoudit a projednat námitky osob, které je uplatnily, a připojit způsob vypořádání k certifikátu. Ustanovení § 117 stavebního zákona žádným způsobem nezakládá právo autorizovaného inspektora stanovit okruh účastníků řízení podle své vůle. K dotčení jejich práv pak došlo přinejmenším v případech, kdy stavebník nebo provádějící firma při zdění opakovaně poškodili střechu na domě a způsobili drobnější škody v důsledku zatékání rozbitou krytinou a v důsledku zanesení dešťových svodů. Navrhovaná stavba je nástavbou. Žalobci vyšli ze stanoviska odboru územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna ze dne 11. 5. 2009, které jako jediné existovalo v době vydání certifikátu a které zřetelně sděluje, že jde o nástavbu. Toto stanovisko bylo tehdy jediným stanoviskem a proto ho měl autorizovaný inspektor respektovat. Žalovaný nyní poukazuje na dopis odboru územního a stavebního řízení Magistrátu města Brna ze dne 7. 6. 2010 (vydaný cca 1 rok po certifikátu), které je založeno na názoru, že pojem nástavba ve stavebním zákoně má jiný význam než tentýž pojem v obecně závazné vyhlášce Statutárního města Brna. Skutečnost, že nyní existují dvě rozdílná stanoviska dvou různých odborů Magistrátu města Brna ještě neznamená, že právě to druhé je správné. Žalobci považují rozsudek krajského soudu za správný a proto navrhují, aby Nejvyšší správní soud nepřiznal odkladný účinek kasační stížnosti a ve věci samé kasační stížnost zamítl.

Žalobci v písemném vyjádření ze dne 2. 11. 2010 k doplnění kasační stížnosti žalovaným ze dne 7. 9. 2010 především poukázali na to, že žalovaný měl dostatek prostoru k odůvodnění svých tvrzení a že měl možnosti bránit se podané žalobě. Krajský soud vyzval žalovaného již 17. 12. 2009, aby se vyjádřil k žalobě, a žalovaný tak skutečně učinil (nejprve dne 13. 1. 2010 a poté dne 4. 3. 2010 a 23. 4. 2010). Jejich vlastnické právo může být a také je dotčeno navrhovanou stavbou. K účastenství stačí možnost zastínění a není nutné, aby byla vlastnická práva skutečně dotčena. Samotné zpracování studie zastínění však svědčí o možnosti zastínění staveb a pozemků, k němuž skutečně také dochází. Dochází rovněž k zásadní změně tvaru střechy směrem vzhůru a tím i ke změně výškového ohraničení celé stavby. Navíc jde o řadovou zástavbu, kde na domě mezi nimi se buduje značný počet bytových jednotek. Tato skutečnost proto vyžaduje u zástavby takového stáří vždy statické posouzení. U této zástavby nemůže být splněna podmínka, že práva mezujících sousedů nemohou být dotčena, když se mění zásadním způsobem tvar střechy směrem do výšky a buduje se řada bytových jednotek ve dvou nových podlažích. Již citovaný nález Ústavního soudu sp. zn. Pl ÚS 19/99 se zabývá i tím, že účastníky stavebního řízení mohou být i nemezující sousedé. Judikatura na tento nález, který se vyslovil k účastenství ve stavebním řízení, nestále odkazuje a zdůrazňuje, že je třeba volit extenzivní výklad vlastníků sousedních pozemků jako účastníků řízení (např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 38/2008).

Žalobci v písemném vyjádření ze dne 2. 11. 2010 k doplnění kasační stížnosti žalovaným ze dne 29. 9. 2010 poukázali i na to, že žalovaný sice namítá nepřípustnost žaloby z toho důvodu, že nevyčerpali řádné opravné prostředky před správním orgánem, neuvádí však o kterém správním orgánu se domnívá, že v jeho pravomoci je zrušení certifikátu. Jelikož stavební zákon neobsahuje žádné opravné prostředky proti certifikátu, nemůže jim jít k tíži, že nepodali opravné prostředky, které zákon nepředvídá. Ostatně před podáním žaloby se dotazovali stavebního úřadu a jeho nadřízeného orgánu na

možnost zrušení certifikátu, ale obdrželi zápornou odpověď. Zcela by postačilo vypořádání námitek před stavebním úřadem (§ 117 odst. 4 stavebního zákona). Žalovaný však tento postup zmařil tím, že si neopatřil vyjádření žalobců, rozpory se tudíž nepokusil odstranit a vyjádření proto ani nepředložil stavebnímu úřadu.

Osoba zúčastněná na řízení TEKOREAL, s. r. o. předložila podáním ze dne 7. 10. 2010 znalecký posudek č. 10017 Ing. Vladislava Obdržálka, kterým byla opětovně posouzena statika budované vestavby a její případné vlivy na okolní stavby. Tato osoba zdůraznila, že pouze námitka vůči statickým vlivům plánované přestavby se může přímo dotýkat vlastnictví žalobců. Skutečnost, že plánovaná vestavba nemá a nemůže mít žádné negativní statické vlivy na dům, na kterém je realizována, a ani na okolní stavby, je však doložena již od počátku vyjádřením autorizovaného statika Ing. K. Žalobci tedy nebyli a ani nemohli být účastníky zkráceného stavebního řízení, neboť od samého počátku nesplňovali základní podmínku účastenství - přímé dotčení jejich vlastnického práva plánovanou vestavbou. Osoba zúčastněná na řízení navrhla, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti žalovaného odkladný účinek, neboť jí vznikají v důsledku nemožnosti dokončit hrubou stavbu újmy na dosud investovaných prostředcích a škody spojené s vrácením zapůjčených prostředků. Ve věci samé pak navrhuje, aby Nejvyšší správní soud vyhověl kasační stížnosti žalovaného.

Žalobci v písemném vyjádření ze dne 22. 12. 2010 k podání osoby zúčastněné na řízení ze dne 7. 10. 2010 především poukázali na to, že znalecký posudek Ing. Obdržálka je vypracován 15 měsíců po vydání certifikátu. Dokumentaci statiky a znalecký posudek však měl stavebník předložit buď ve stavebním řízení nebo ve zkráceném stavebním řízení a řádně ho projednat s účastníky řízení nebo osobami, které by byly účastníky řízení. Nyní předložený znalecký posudek proto nemůže být podkladem pro posuzování kasační stížnosti a rozhodování o ní, i kdyby byl správný. Neobstojí ani tvrzení, že se vlastnictví žalobců může dotýkat jen námitka vůči statickým vlivům. Je tomu tak proto, že bylo namítáno i porušení předpisů z hlediska osvětlení a proslunění a to že stavbu nedoporučil ani Magistrát města Brna, odbor územního plánování a rozvoje. Skutečnosti neodpovídá ani tvrzení, že z posudku a vyjádření Ing. K. bylo od počátku zřejmé, že plánovaná půdní vestavba nebude mít jakýkoliv negativní vliv na stavby. Osoba zúčastněná na řízení nechala vždy vypracovat jinou dokumentaci, pokud namítali nedostatky ve statickém posouzení, a na původní již netrvala. Znalecký posudek Ing. Obdržálka také není zcela regulérní. Žalobci proto navrhli, aby kasační stížnosti nebyl přiznán odkladný účinek.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 s .ř. s.), přihlížeje i k vadám, k nimž musí hledět z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.), a dospěl k závěru, že napadený rozsudek je třeba zrušit, a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud předesílá, že i v řízení o kasační stížnosti se jako kasační soud řídí dispoziční zásadou. Je provedením této dispoziční zásady, jestliže ustanovení § 106 odst. 1 s. ř. s. ukládá stěžovateli povinnost označit rozsah napadení soudního rozhodnutí a uvést, z jakých důvodů (skutkových a právních) toto soudní rozhodnutí napadá a považuje výroky tohoto rozhodnutí za nezákonné, a že kasační soud je pak vázán rozsahem kasační

stížnosti (§ 109 odst. 2 s. ř. s.) a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.). Činnost kasačního soudu je tak ohraničena rámcem takto vymezeným (rozsah napadení soudního rozhodnutí a skutkové a právní důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí), a tento soud se musí omezit na zkoumání napadeného rozhodnutí jen v tomto směru, nejde-li ovšem o vadu, k níž musí hledět z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.). I při nejmírnějších požadavcích proto musí být z kasační stížnosti poznatelné, v kterých částech a po jakých stránkách má kasační soud napadené soudní rozhodnutí zkoumat, přičemž kasační soud není povinen, ale ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti soudního rozhodnutí.

Nový institut stavebního zákona, zkrácené stavební řízení podle § 117 a násl. stavebního zákona, je určitou obdobou zjednodušeného územního řízení podle § 95 stavebního zákona. Významnou roli při použití tohoto postupu má autorizovaný inspektor (viz § 143 a násl. stavebního zákona), když je stanoveno, že pouze na základě jeho certifikátu může stavebník záměr stavbu provést - za splnění dalších stanovených podmínek - pouze oznámit stavebnímu úřadu (§ 117 odst. 1 stavebního zákona). Stavební úřad pak toto oznámení fakticky pouze vezme na vědomí, zaeviduje je a využívá spolu s certifikátem, ověřenou dokumentací s přílohami pro kontrolní prohlídky stavby (§ 117 odst. 3 stavebního zákona).

Z důvodové zprávy k návrhu stavebního zákona mimo jiné vyplývá, 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.

Podmínkami řízení jsou takové podmínky určené procesním předpisem, bez jejichž existence nemůže dojít k rozhodnutí ve věci samé. Proto zákon ukládá správnímu soudu přihlížet z úřední povinnosti, zda není dán nedostatek podmínek řízení, nejen na začátku řízení, ale i po dobu celého dalšího průběhu řízení.

Jednou z podmínek řízení, jejíž nedostatek nelze odstranit, je pravomoc soudů.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá nedostatek pravomoci správního soudu k přezkoumávání předmětného certifikátu. Autorizovaný inspektor podle jeho názoru

není správním orgánem, který by mohl vydávat správní akty a certifikát je proto svou povahou pouze odborným stanoviskem vypracovaným pro stavebníka, který nemá bezprostřední právní závaznost ani přímé právní účinky (není ani rozhodnutím v materiálním slova smyslu).

Je skutečností, že nebyla a není shoda v tom, zda autorizovaný inspektor je správním orgánem, ani v tom, zda certifikát je správním aktem (správním rozhodnutím).

Městský soud v Praze v usnesení ze dne 15. 3. 2010, č. j. 5 A 42/2010 - 43, došel k závěru, že činnost autorizovaného inspektora je plněním ze soukromoprávní smlouvy (není výsledkem veřejnoprávního postupu) a tento inspektor je jen odborně způsobilou osobou, nikoliv však správním orgánem ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Původcem certifikátu proto není správní orgán, a toto odborné stanovisko nemá, na rozdíl od stavebního povolení, ani přímé právní účinky a sám o sobě neumožňuje stavebníkovi provádět stavbu. Zcela opačný závěr však zaujal v rozhodných skutečnostech Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 4. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010 - 111, dostupný na www.nssoud.cz, kterým zrušil ke kasační stížnosti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2010, č. j. 5 A 42/2010 - 43, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud vyslovil, že certifikát je rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a § 65 odst. 1 s. ř. s. a že autorizovaný inspektor je správním orgánem (fyzickou osobou, které bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy dle § 4 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.). Autorizovaný inspektor se stává v mezích stanovených stavebním zákonem vykonavatelem státní správy, který je při činnosti ve zkráceném stavebním řízení vázán veřejnoprávním předpisem (§ 117 a násl. stavebního zákona). Samotný certifikát sám o sobě nemá přímé právní účinky, tyto účinky však nabývá ze zákona v okamžiku jeho oznámení stavebnímu úřadu. Certifikát se tedy oznámením stane aktem, který zakládá oprávnění stavebníka stavbu provést v určené podobě a povinnost ostatních toto právo respektovat a nerušit. Právní účinky certifikátu jsou tak srovnatelné se stavebním povolením. Povaha certifikátu se od okamžiku jeho oznámení stavebnímu úřadu mění v tom smyslu, že je ho nutno respektovat bez možnosti jeho úprav a nutno na něho hledět jako na výsledek činnosti správního orgánu, byť nelze bez dalšího konstatovat, že je vydáván ve správním řízení. Certifikát po oznámení stavebnímu úřadu proto má povahu přezkoumatelného správního aktu, který má právo napadnout stavebník i osoby, které by jinak měly právo být účastníky stavebního řízení.

Nejvyšší správní soud rozhodující v této věci nemá žádný rozumný důvod odchýlit se od závěrů vyslovených v již citovaném usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010 – 111.

Je tomu tak proto, že výsledkem činnosti autorizovaného inspektora ve stavebním řízení je vydání certifikátu, kterým tento inspektor stvrzuje, že ověřil projektovou dokumentaci a připojené podklady ze zákonem uvedených hledisek a že stavba může být provedena. Obecně lze konstatovat, že autorizovaný inspektor je soukromá osoba, která, pokud splní podmínky 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. Jakkoliv je tedy autorizovaný inspektor nepochybně soukromou osobou, je po určitou dobu oprávněn činit i úkony podle stavebního zákona a v tomto rozsahu vystupuje jako správní orgán. Tato jeho činnost představuje případ zákonné delegace veřejné správy na soukromou osobu, kterou však vykonává vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Vydání certifikátu autorizovaným inspektorem a jeho oznámení stavebnímu úřadu má proto stejné účinky jako vydání stavebního povolení stavebním úřadem dle § 115 stavebního zákona, tj. zakládá oprávnění provést stavbu. V případě certifikátu autorizovaného inspektora, pak nelze dospět k jinému závěru, než k tomu, že tento akt spadá do definičního vymezení obsaženého v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy pod legislativní zkratku „rozhodnutí" zde zakotvenou. Nepochybně se jedná o úkon, jímž se – po oznámení stavebnímu úřadu - zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Proto také Nejvyšší správní soud rozhodující v této věci dovodil, že certifikát autorizovaného inspektora představuje veřejnoprávní akt přezkoumatelný soudem ve správním soudnictví na základě podané žaloby.

Pokud tedy krajský soud ve svém rozsudku dospěl k závěru, že napadený certifikát autorizovaného inspektora je správním rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. (oprávnění a povinnosti tohoto inspektora jsou jednoznačně vymezeny veřejnoprávním předpisem /§ 117 stavebního zákona/), že certifikát jím vydaný nahrazuje stavební povolení, které podléhá soudnímu přezkumu, a že v tom případě musí tomuto přezkumu podléhat i certifikát autorizovaného inspektora, jde o závěry věcně správné. V opačném případě by totiž žalobci neměli k dispozici žádné účinné prostředky soudní ochrany, a odmítnutí žaloby by znamenalo odmítnutí spravedlnosti. Pravomoc správních soudů jako podmínky řízení k přezkoumání napadeného certifikátu autorizovaného inspektora proto byla dána, a kasační stížnost v tomto směru nebyla shledána opodstatněnou.

Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž namítá, že krajský soud při svém rozhodování nevzal v úvahu nedostatek podmínky řízení vyplývající z ustanovení § 5 s. ř. s., podle níž se lze domáhat ochrany před správním soudem až po vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správními orgány.

Z ustanovení § 5 s. ř. s. vyplývá, že každý by se měl starat o svá práva již ve vztahu ke správním orgánům a teprve poté, kdy bude jeho úsilí bezvýsledné, se obracet na správní soud, aby přezkoumal jím namítané nezákonné aktivity. Provedením uvedené zásady je také ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s., podle něhož je žaloba nepřípustná také tehdy nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.

Správní řízení je tradičně zakotveno jako řízení ve dvou správních instancích. V malém procentu případů však zákony počítají i s tím, že obranou proti rozhodnutím správního orgánu bude přímo žaloba ke správnímu soudu.

Žalovaný v kasační stížnosti namítá nepřípustnost podané žaloby z toho důvodu, že žalobci před podáním jejich žaloby nevyčerpali řádné opravné prostředky proti certifikátu autorizovaného inspektora před správním orgánem, a uvedl, že těmito opravnými prostředky se rozumí řízení u Ministerstva pro místní rozvoj, jehož

kompetence je dána vyhláškou č. 498/2006 Sb., o autorizovaných inspektorech. Tato argumentace není opodstatněná z toho důvodu, že citovaná vyhláška nelegitimuje Ministerstvo pro místní rozvoj, aby ve správním řízení zrušilo konkrétní certifikát ke konkrétní stavbě (vyhláška upravuje činnost koordinačního orgánu pro autorizované inspektory, obsahové náležitosti o jmenování inspektorem a zabývá se zkouškami a evidencí autorizovaných inspektorů).

Krajský soud se však ve zrušujícím rozsudku vůbec nezabýval problematikou ustanovení § 5 s. ř. s. a § 68 písm. a) s. ř. s. ve vztahu k charakteru a povaze certifikátu autorizovaného inspektora a jeho specifickému postavení, resp. možností odvolání proti certifikátu autorizovaného inspektora, ačkoliv šlo o podmínku řízení, k níž měl správní soud přihlížet z úřední povinnosti po celou dobu řízení (§ 103 o. s. ř. za použití ustanovení § 64 s. ř. s.).

Nový institut zkráceného stavebního řízení takovou úvahu vyžadoval v zájmu přesvědčivosti a přezkoumatelnosti uvedeného zrušujícího rozsudku.

Nejvyšší správní soud má za to, že krajský soud měl při hodnocení možnosti odvolání proti certifikátu autorizovaného inspektora vzít přiměřeně v úvahu právní názor obsažený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, č. j. 2 As 47/2004 - 61, publikovaný pod č. 1409/2007 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, podle něhož „*mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob správními orgány nepatří rozhodování ve dvou stupních*“.

Dvoustupňovost správního řízení tedy nelze dovodit z obecných zásad správního řízení a nejedná se ani o zásadu, která by plynula přímo z ústavního pořádku.

Krajský soud měl vzít v úvahu dva klíčové momenty, kterými jsou jednak smysl zkráceného stavebního řízení a jednak chybějící zákonná úprava odvolání v tomto atypickém řízení.

Smyslem zkráceného stavebního řízení je zde evidentně rychlost, nižší míra formálnosti a odlehčení činnosti stavebních úřadů. Krajský soud by tedy v této souvislosti měl hodnotit, zda by připuštění odvolacího řízení bylo v souladu s povahou zkráceného stavebního řízení a odpovídalo by postavení stavebního úřadu v něm.

Kompetence každého orgánu veřejné moci musí být stanovena jednoznačně a srozumitelně. 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. Jak již bylo uvedeno, dvojinstančnost řízení nepředstavuje imperativ, který by musel být ve všech typech správního řízení nutně splněn. Autorizovaný inspektor má velmi specifické postavení a svojí podstatou se vzpírá začlenění do systému veřejné správy. Je tomu tak proto, že do okamžiku předložení certifikátu stavebnímu úřadu existuje pouze soukromoprávní vztah mezi autorizovaným inspektorem a stavebníkem. Vrchnostenským aktem se stává teprve až 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), vzniká otázka, který správní orgán by bylo možno v daném případě označit jako orgán nadřízený autorizovanému inspektorovi (srov. závěry vyslovené v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 37/2011).

Jelikož se krajský soud k uvedené otázce nevyslovil, ač jde o otázku podmínky řízení, je jeho rozsudek v tomto směru nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.).

Další podmínkou řízení je i existence včasnosti žaloby (návrhu), k jejímuž přezkoumání musí správní soud přistoupit ex offo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2010, č. j. 2 Afs 87/2009 - 131, dostupný na www.nssoud.cz).

Bez včasného podání žaloby nemůže dojít k rozhodnutí ve věci samé.

Jak již bylo uvedeno, autorizovaný inspektor má velmi specifické postavení a svojí podstatou se vzpírá začlenění do systému veřejné správy. Je proto nutno konformním způsobem vyřešit otázku lhůty k podání žaloby proti certifikátu, který je správním aktem (rozhodnutím) ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., přezkoumatelným soudem ve správním soudnictví. Z ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s. vyplývá jednoznačný imperativ, že žalobu je nutno podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Problém je ale v tom, že stavební zákon neukládá nikomu, tedy ani autorizovanému inspektorovi, ani stavebníkovi ani stavebnímu úřadu, aby dotčeným osobám, tzn. osobám, které by byly účastníky stavebního řízení, pokud by probíhalo, certifikát oznamovat. Není proto jasné, od jakého okamžiku má začít běžet lhůta k podání žaloby podle zmíněného ustanovení soudního řádu správního. Pokud by to mělo být např. dva měsíce od okamžiku, kdy stavebník oznámí certifikát stavebnímu úřadu, nemusely by se o tom dotčené osoby vůbec dozvědět, takže by lhůta mohla uplynout, aniž by měly reálnou možnost podat žalobu. Pokud by tato lhůta naopak začala běžet až v okamžiku, kdy se o tom fakticky dozvědí, znamenalo by to značnou právní nejistotu pro stavebníka. Dotčené osoby i stavebník se tak mohou dostat do situace, kdy jejich veřejná subjektivní práva budou přímo dotčena postupem soudu ve správním soudnictví, a to podle toho, jak tento soud vyhodnotí otázku počítání lhůty pro podání žaloby.

V projednávaném případě zcela chybí jakékoliv stanovisko krajského soudu ke včasnosti podání žaloby proti certifikátu autorizovaného inspektora. Nejvyšší správní soud musel k této vadě přihlédnout z úřední povinnosti zejména proto, kdy nelze s naprostou jistotou říci, že lhůta k podání žaloby byla zachována z hlediska její včasnosti (přitom je třeba zdůraznit, že zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze podle § 72 odst. 4 s. ř. s. prominout). Je tomu tak proto, že certifikát nese datum vydání dne 24. 6. 2009, vyvěšen však měl být až dne 12. 11. 2009 a žaloba byla podána dne 9. 12. 2009. Datum vyvěšení certifikátu přitom není ničím objektivním prokázáno. Krajský soud proto měl vyhodnotit otázku počítání lhůty pro podání žaloby proti certifikátu a vytýčit v tomto směru rozhodná hlediska. Se zřetelem ke specifičnosti věci (problémy s oznamováním certifikátu) by však bylo nutno učinit u stěžovatele a žalobců, případně i u jiných osob,

příslušná skutková zjištění stran okamžiku seznání úplného obsahu certifikátu žalobci, co do jeho identifikačních znaků i věcného obsahu. Nejvyšší správní soud ale nemůže řešit tuto otázku, aniž by zde byl právní názor krajského soudu, který kasační soud nemůže nahrazovat. Proto jen jako *obiter dictum* může poukázat na to, že při hodnocení včasnosti podané žaloby je možno vzít přiměřeně v úvahu např. i 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.*“

Rozsudek krajského soudu ohledně uvedené podmínky je proto rovněž nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud považuje za nutné vyjádřit se i ke klíčové problematice účastníků stavebního řízení ve smyslu ustanovení § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, a to z hlediska vznesené námitky kasační stížnosti.

Podle ustanovení § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona je účastníkem stavebního řízení vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno.

Z tohoto ustanovení vyplývá, že k účastenství ve stavebním řízení plně postačuje, že vlastnická práva žalobců mohou být pouze dotčena a není nutné, aby dotčena skutečně byla.

Žalobci především namítali nesprávnost posouzení statiky navrhované stavby, denního proslunění a osvětlení jejich nemovitostí způsobené stavbou bytů, nedoporučení navrhované stavby Magistrátem města Brna, odborem územního plánování a rozvoje, apod.

V této věci jsou žalobci vlastníky přímo sousedících pozemků, resp. přímo sousedících domů v řadové zástavbě s domem, na kterém má být realizována poměrně rozsáhlá stavba 10 malometrážních bytů, z toho 5 bytů mezonetových. U takové stavby v řadové zástavbě, kde se buduje řada bytových jednotek ve dvou nových podlažích, si

nelze ani představit nesplnění podmínky, že práva mezujících sousedů vedle navrhované stavby nemohou být dotčena (o tom ostatně svědčí i poškození majetku žalobců při pracích na navrhované stavbě). Již zpracování studie o zastínění a statice svědčí o tom, že zde existuje možnost dotčení vlastnických práv žalobců. Pokud by tomu tak nebylo, nebyly by tyto studie ani zpracovávány. Žalobci proto musí v řízení vystupovat jako účastníci řízení již od samého počátku, protože by jinak ani nemohli - ještě před vydáním certifikátu - bránit svá práva, namítat nesprávnost závěrů autorizovaného inspektora, případně navrhovat vyžádání dalších podkladů. Je proto v rozporu se smyslem zákona, aby autorizovaný inspektor odepřel žalobcům možnost podat si vyjádření k navrhované stavbě ještě před vydáním certifikátu s tvrzením, že „stavba nijak neomezí vlastníky sousedních staveb a pozemků a nezhorší možnosti užívání jejich staveb a pozemků proti současnému stavu“. Žalobci musí mít možnost namítat nesprávnost takového tvrzení, byť případně podpořeného i pozdějšími odbornými posudky. Musí se jim dostat faktického práva brojit proti těmto posudkům a požadovat nové odborné důkazy. To je bez účastenství v řízení jen těžko představitelné. Možnost přímého dotčení vlastnických práv žalobců je však především patrna ze skutečnosti, že žalobci již byli účastníky stavebního řízení, vedeného u stavebního úřadu v Brně - Černovicích, které předcházelo vydání certifikátu, jež bylo zastaveno na základě zpětvzetí žádosti o vydání stavebního povolení. Žalobci jsou také výslovně uvedeni jako účastníci řízení podle § 109 odst. 1 stavebního zákona i na rozdělovníku oznámení o zahájení stavebního řízení a pozvání k ústnímu jednání ze dne 15. 1. 2009. Autorizovaný inspektor, jež si neopatřil vyjádření žalobců k zamýšlenému vydání certifikátu, kteří již byli účastníky stavebního řízení (§ 109 odst. 1 stavebního zákona) před stavebním úřadem, jim odepřel jako vlastníkům sousedních staveb zaujmout stanovisko k celé věci, jež se jich bytostně dotýkala. Navíc odůvodnění tohoto postupu bylo zjevně nepřezkoumatelné, neboť poukazovalo jen na to, že „stavba nijak neomezí vlastníky sousedních staveb a pozemků a nezhorší možnosti užívání jejich staveb a pozemků proti současnému stavu“, aniž by toto stanovisko bylo jakkoliv konkretizováno a umožnilo tak žalobcům obranu. Pokud si tedy autorizovaný inspektor nevyžádal vyjádření žalobců jako osob, které by byly účastníky stavebního řízení, zabránil i postupu podle ustanovení § 117 odst. 4 stavebního zákona (posouzení a projednání námitek, vypořádání námitek, případné rozhodnutí o námitkách stavebním úřadem). To se např. promítlo i v tom, že žalovaný i stavebník argumentovali odbornými posudky stran statiky a zastínění sousedních domů žalobců, k nimž se však žalobci nemohli vyjádřit.

Pokud pak stěžovatel vytýká v kasační stížnosti krajskému soudu, že se neopodstatněně odvolává na nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, který s ohledem na datum vydání a znění tehdejšího stavebního zákona z roku 1976 nemá pro účely tohoto řízení žádný význam, třeba uvést, že se krajský soud odvolával jen na tu část nálezu, v níž je vyložen pojem sousedního pozemku ve vztahu k účastenství podle stavebního zákona. Jde tedy o obecné pojmy, které je možno využít i v současné době, pochopitelně s přihlédnutím k platné dikci stavebního zákona o účastenství v řízení.

Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit ani výtce stěžovatele uplatněné v doplnění kasační stížnosti ze dne 17. 9. 2010, v níž namítá, že krajský soud v projednávané věci rozhodl na základě tvrzení žalobců a bez nařízení jednání, aniž s tímto postupem souhlasil nebo ho navrhoval, čímž mu bylo odepřeno právo na spravedlivý proces.

Především je třeba poukázat na to, že žalovaný měl před rozhodnutím krajského soudu dostatek prostoru k odůvodnění svých tvrzení a měl tak možnosti bránit se podané žalobě. Krajský soud vyzval žalovaného již 17. 12. 2009, aby se vyjádřil k žalobě, a žalovaný tak skutečně učinil (nejprve dne 13. 1. 2010 a poté dne 4. 3. 2010 a 23. 4. 2010). Žalobci již v žalobě namítali vady řízení, které byly důvodem pro zrušení certifikátu autorizovaného inspektora rozsudkem krajského soudu (především absenci vyjádření žalobců podle ustanovení § 117 odst. 1 stavebního zákona). Ve zkráceném stavebním řízení je absence vyjádření osob k navrhované stavbě, které by byly účastníky stavebního řízení, důvodem nevydání certifikátu. Je tomu tak proto, že tento nedostatek podstatně a závažným způsobem porušuje práva žalobců na zjištění zákonných podmínek pro vydání certifikátu a brání jim v uplatňování efektivní obrany. Se zřetelem k tomu, že vady řízení byly namítány již v žalobě, krajský soud z tohoto důvodu opodstatněně zrušil certifikát autorizovaného inspektora (vady řízení mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé). Zákon v ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pak umožňuje krajskému soudu, aby tak učinil bez jednání ve smyslu ustanovení § 51 odst. 2 s. ř. s. (nikoliv podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s.).

Krajský soud ve svém rozsudku především konstatoval, že správní soudy mají pravomoc přezkoumávat zákonnost certifikátu autorizovaného inspektora a že se tento inspektor dopustil podstatné procesní vady, pokud si nevyžádal vyjádření žalobců k navrhované stavbě, a přesto vydal žalobou napadený certifikát. Důvodem ke zrušení žalobou napadeného certifikátu a vrácení věci k dalšímu řízení byla jen skutečnost, že žalovaný autorizovaný inspektor v důsledku uvedené vady nedal žalobcům prostor k vyjádření ohledně navrhované stavby. Krajský soud se proto z důvodu procesní ekonomie (pro předčasnost) již nezabýval ostatními žalobními body. Nejvyšší správní soud se proto z pozice kasačního soudu mohl vyjádřit jen k tomu, k čemu zaujal stanovisko krajský soud, nebo k čemu se musel vyjádřit z úřední povinnosti. V opačném případě by pak nepřípustně nahrazoval krajský soud.

Nejvyšší správní soud musel zrušit napadený rozsudek krajského soudu z toho důvodu (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.), že se správní soud vůbec nezabýval podmínkami řízení o žalobě proti certifikátu autorizovaného inspektora (vyčerpáním či nevyčerpáním opravného prostředku proti tomuto certifikátu z hlediska ustanovení § 5 a § 68 písm. a/ s. ř. s., resp otázkou přípustnosti žaloby, a posléze otázkou včasnosti podané žaloby), a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.).

V tomto řízení bude na krajskému soudu, aby se nejprve zabýval otázkou přípustnosti a včasnosti podané žaloby a teprve po vyřešení otázky podmínek řízení dalšími žalobními námitkami.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud již nerozhodoval o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto věcně (poté, co mu byla věc předložena a po nezbytném poučení

účastníků řízení). Za této situace proto nemohly skutečnosti tvrzené jako důvod pro přiznání odkladného účinku ani nastat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, č. j. 2 Azs 3/2003 - 44, dostupný na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud ve svém novém rozhodnutí. (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 4. května 2011

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu