

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **Praha West Investment, k. s.** se sídlem Kostelecká 822/75, Praha 9, zastoupený Mgr. Petrem Czyžem, advokátem se sídlem Kostelecká 822/75, Praha 9, proti žalovanému: **Ing. arch. M. T.**, zastoupený JUDr. Pavlem Čapčuchem, advokátem se sídlem Orlí 18, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Heršpická – správa nemovitostí, spol. s. r. o.** se sídlem Strážní 7, Brno, zastoupená JUDr. Ivanou Dreslerovou, advokátkou se sídlem Ponávka 2, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 2. 2011, č. j. 10 A 288/2010 – 68,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 2. 2011, č. j. 10 A 288/2010 - 68, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## Odůvodnění:

Městský soud v Praze usnesením ze dne 21. 2. 2011, č. j. 10 A 288/2010 – 68, odmítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „účastník řízení“), který se domáhal zrušení certifikátů žalovaného (dále jen „stěžovatel“) ze dne 12. 10. 2009, č. j. 710 915, ze dne 10. 11. 2009, č. j. 710920 a ze dne 12. 2. 2010, č. j. 71102, jimiž podle ust. § 117 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“) stvrdil, že mohou být provedeny stavby přeložek inženýrských sítí a dopravních napojení souvisejících se stavbou obchodního centra Hobby market v Brně – Ivanovicích (dále jen „stavby“). Městský soud v odůvodnění svého usnesení vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010 – 111 a dospěl k závěru, že postup autorizovaného inspektora při vydávání certifikátu je správním řízením podle ust. § 9 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“) a na certifikát je nutno hledět jako na rozhodnutí ve smyslu ust. § 67 správního řádu. Následně se městský soud zabýval otázkou, zda a jaké prostředky obrany právní řád proti certifikátu autorizovaného

inspektora připouští, neboť tuto otázku Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku ponechal otevřenou. Zákonodárce podle názoru městského soudu zřejmě vycházel z předpokladu, že autorizovaný inspektor bude vydávat certifikát pouze v případech „nekonfliktních“ staveb a nebude tedy osob, které by se přezkoumání jeho postupu mohly domáhat. Nelze však dovodit, že by na základě stavebním úřadem vydaného usnesení o tom, že stavba je nezpůsobilá pro zkrácené stavební řízení, pozbýval vydaný a oznámený certifikát zpětně svých účinků. Stavební zákon nedává stavebnímu úřadu ani jiné možnosti, jak případné účinky certifikátu pozastavit nebo zrušit. S ohledem na to, že stavební zákon možnost obrany proti certifikátu neupravuje, vycházel městský soud podle ust. § 192 stavebního zákona z příslušných ustanovení správního řádu, který podle § 1 odst. 1 počítá i se situací, kdy výkonem veřejné správy je pověřena určitá fyzická osoba a i na ni se hledí jako na správní orgán. S odkazem na ust. § 81 odst. 1 správního řádu dospěl městský soud k závěru, že je proti certifikátu autorizovaného inspektora přípustné odvolání, neboť stavební zákon ani jiný právní předpis nestanoví jinak. Výklad, že jediným možným opravným prostředkem proti certifikátu je žaloba ke správnímu soudu, by byl v rozporu s ust. § 81 odst. 1 správního řádu a zásadou subsidiarity soudního přezkumu obecně vyjádřenou v ust. § 5 s. ř. s. Podle názoru městského soudu je pak odvolacím orgánem Ministerstvo pro místní rozvoj, a to podle ust. § 89 odst. 1 a § 178 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 12 odst. 1 písm. f) stavebního zákona. Svůj názor městský soud podpořil odkazem na ustanovení stavebního zákona upravující dohled Ministerstva pro místní rozvoj nad činností autorizovaných inspektorů. Z těchto důvodů žalobu odmítl a věc postoupil Ministerstvu pro místní rozvoj.

Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle jeho názoru není certifikát autorizovaného inspektora rozhodnutím orgánu veřejné správy. Autorizovaný inspektor není fyzickou osobou ve smyslu ust. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť v jeho případě není dáno zákonné pověření k výkonu veřejných úkolů, resp. činností ve veřejném zájmu. Podkladem jeho činnosti směřující k vydání certifikátu je pouze soukromoprávní nepojmenovaná smlouva se stavebníkem. Certifikát je jen jednou z náležitostí, které stavebník musí zajistit pro splnění podmínek konání zkráceného stavebního řízení. Není tedy rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., protože jeho původcem není správní orgán, a neplatí, že se jím zakládají, mění, ruší nebo závazným způsobem určují práva nebo povinnosti, neboť právní účinky má teprve oznámení stavby stavebnímu úřadu stavebníkem. Certifikát ani neobsahuje náležitosti rozhodnutí, které zákon kogentním způsobem vymezuje, zejména výrok, odůvodnění a poučení účastníků. Z ustanovení § 109, § 114 a § 117 odst. 3 a 4 stavebního zákona stěžovatel dovozuje, že vydáním certifikátu není stavební úřad nijak vyloučen z rozhodování o podmínkách výstavby. Činnost autorizovaného inspektora směřující k vydání certifikátu tedy zásadně nenahrazuje rozhodovací činnost stavebního úřadu. Certifikát přímo nesouvisí s námitkami osob, které by byly účastníky stavebního řízení, neboť s těmito námitkami se stěžovatel není povinen vypořádat v certifikátu, nýbrž v souladu s ust. § 117 odst. 4 stavebního zákona způsob vypořádání těchto námitek a závěry, případně podklady, z nichž vycházel, k certifikátu pouze připojí. Takové námitky tedy nesměřují proti certifikátu, jehož obsah nemusí být výše uvedeným osobám vůbec znám, ale k povaze a vlastnostem stavby jako takové. Má-li být nějaký právní úkon v rámci zkráceného stavebního řízení podroben přezkumu, pak je jím právě vypořádání námitek, přičemž tento postup je zákonem předvídán a upraven v ust. § 117 odst. 4 stavebního

zákona. Stěžovatel dále poukázal na skutečnost, že odvoláním lze napadnout pouze nepravomocné rozhodnutí správního orgánu a i kdyby certifikát autorizovaného inspektora měl povahu rozhodnutí správního orgánu, je sporné, v kterém okamžiku by měl právní moci nabýt. Stěžovatel rovněž poukázal na to, že ve zkráceném stavebním řízení je stavebník jediným jeho účastníkem. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zároveň podal návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti z důvodu, že nepřiznání odkladného účinku by ústilo v negativní ovlivnění výkonu činnosti stěžovatele do budoucna a v narušení právní důvěry v institut autorizovaného inspektora. Stěžovatel se rovněž obává, že by proti němu mohl stavebník uplatňovat náhradu vynaložených nákladů na udržovací práce, konzervaci stavby i smluvní sankce v případě přerušení realizace staveb prováděných na základě stěžovatelem vydaných certifikátů.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Přesto, že stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., v úvahu přichází pouze posouzení naplnění důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který je ve smyslu ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu důvod speciální, je-li žaloba odmítnuta (viz rozsudky ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 - 49, publ. pod č. 427/2005 Sb. NSS, ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod. č. 625/2005 Sb. NSS, či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, všechny dostupné z www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud se proto omezil pouze na posouzení, zda městský soud postupoval správně, když žalobu odmítl se závěrem nevyčerpání opravných prostředků, a tím vyloučil meritorní projednání věci.

V citovaném rozsudku ze dne 4. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010 – 111, Nejvyšší správní soud uvedl, že postup autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení „*lze označit za veřejnoprávní a výsledkem jeho činnosti je, za podmínky oznámení certifikátu stavebnímu úřadu dle § 117 odst. 1 stavebního zákona, akt, který je způsobilý zasáhnout veřejná subjektivní práva a povinnosti. Otázkou dalšího posouzení bude, zda vzhledem ke stávající zákonné úpravě je stavební úřad, případně jiný správní orgán, skutečně v roli pouhého pasivního příjemce podaného oznámení, bez možnosti účinného zásahu proti případným nedostatkům vydaného certifikátu a jediným obranným mechanismem je pouze žaloba ve správním soudnictví nebo naopak, zda i přes skutečnost, že činnost autorizovaného inspektora není klasickým správním řízením, je výsledek této činnosti možno označit za rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu.*“ Na tomto názoru Nejvyšší správní soud setrval i v rozsudku ze dne 15. 2. 2011, č. j. 9 As 99/2010 – 71, v němž zpochybnil závěr městského soudu, který označil žalobu za neprojednatelnou pro nedostatek podmínek řízení, neboť činnost autorizovaného inspektora není výsledkem veřejnoprávního postupu, ale plněním ze soukromoprávní smlouvy. Neztotožnil se také s názorem, že postup autorizovaného inspektora není formalizován a nejsou mu předepsány žádné postupy, jejichž dodržení by bylo možno kontrolovat a vyžadovat. Ke stejným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud při posuzování povahy certifikátu autorizovaného inspektora rovněž v rozsudku ze dne 28. 4. 2011, č. j. 7 As 34/2011 - 104, www.nssoud.cz.

K námitce právní povahy certifikátu autorizovaného inspektora a s tím související otázky, zda tento akt představuje rozhodnutí, proti němuž se lze bránit žalobou podle ust. § 65 s. ř. s., se Nejvyšší správní soud podrobně vyjádřil v rozsudku ze dne 25. 5. 2011, č. j. 2 As 37/2011 – 81 tak, že: *„[16.] ...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.*

*...*

*[19.] ...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.“*

Výše uvedené závěry plně dopadají i na danou věc a Nejvyšší správní soud neshledává důvod se od nich jakkoliv odchýlit. V reakci na argumentaci stěžovatele dodává k již vyslovenému právnímu názoru, že pokud by měl být určen orgán, který by rozhodoval o odvolání proti rozhodnutí autorizovaného inspektora, byl by jím ministr pro místní rozvoj jako správní orgán nadaný pravomocí jmenovat určitou osobu autorizovaným inspektorem [§ 143 odst. 1 písm. a) stavebního zákona]. Toto oprávnění však nemá ministerstvo pro místní rozvoj, neboť jmenovací oprávnění má podle jednoznačné dikce zákona ministr, nikoli jím řízený ústřední správní úřad. Podle ust. § 89 odst. 1 správního řádu je odvolacím správním orgánem nejblíže nadřízený správní orgán, nestanoví-li zákon jinak. Podle ust. § 178 odst. 2 správního řádu se nadřízeným správním orgánem právnické nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy rozumí orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání; není-li takový orgán stanoven, je tímto orgánem orgán, který tyto osoby výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil. Zvláštní zákon nestanoví, že by nějaký orgán rozhodoval o odvolaní proti rozhodnutí autorizovaného inspektora, a proto by se musela uplatnit druhá zákonem předvídaná alternativa, a sice že odvolacím orgánem by byl orgán, který výkonem veřejné správy, tj. v daném případě výkonem funkce autorizovaného inspektora, dotyčnou fyzickou osobu „pověřil“. Pověření ve smyslu správního řádu je nutno mít za obsahový ekvivalent „jmenování“ ve smyslu ust. § 143 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Potud by byla argumentace stěžovatele správná. Uvedeným způsobem by tak sice bylo možno najít správní orgán, který by o odvolaní rozhodoval, ale výsledek takového procesu byl poněkud absurdní, neboť o odvolání proti zcela běžným aktům vydávaným velmi často řadou osob jmenovaných autorizovanými inspektory by rozhodoval ministr pro místní

rozvoj. I tato skutečnost je podpůrným argumentem pro závěr, že odvolání je v daném případě z povahy věci (implicitně) vyloučeno povahou postavení a pravomocí autorizovaného inspektora, jak bylo již odůvodněno v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, č. j. 2 As 37/2011 – 81. Postup autorizovaného inspektora podle ust. § 117 stavebního zákona (zejména pak úprava řešení rozporů podle odst. 4, která není ve svém vrchnostenském rozměru svěřena autorizovanému inspektorovi, nýbrž stavebnímu úřadu) totiž předpokládá zásadní konsensus stavebníka a dalších dotčených osob. V případě, že ke konsensu nedojde, nedává mu oprávnění vrchnostensky vzniklý rozpor řešit. Autorizovaný inspektor tedy nemá vrchnostenská rozhodovací oprávnění v pravém slova smyslu, nýbrž pouze oprávnění v případě, že rozpory mezi dotčenými osobami nejsou nebo že sice jsou, ale byly vyřešeny přímo autorizovaným inspektorem podle § 117 odst. 4 věty první a druhé anebo stavebním úřadem postupem podle věty třetí citovaného ustanovení stavebního zákona, umožnit provedení stavby vydáním certifikátu. Právní úprava tedy nepředpokládá, že by autorizovaný inspektor rozhodoval spory tak, jako stavební úřad. Jádrem činnosti této autorizované fyzické osoby má být odborné, technické posouzení stavby, přičemž typicky by měla její činnost nastoupit tam, kde se nepředpokládají větší spory mezi dotčenými osobami o to, zda a jak stavbu postavit, a kde je zájem na obzvláště rychlém vyřízení úředních náležitostí, jimiž je podmíněno zahájení stavby. Postup autorizovaného inspektora tak není řízením v pravém slova smyslu, nýbrž ve své podstatě mediací hledající shodu mezi dotčenými osobami, jakkoli finální výstup jeho činnosti má povahu formalizovaného individuálního správního aktu zakládajícího práva a povinnosti konkrétně určených osob, a tedy rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Všechny uvedené důvody ve svém souhrnu vedou proto Nejvyšší správní soud k tomu, aby setrval na svém právním názoru, že proti certifikátu autorizovaného inspektora není odvolání přípustné, a že tedy již proti tomuto aktu samotnému lze podat žalobu podle ust. § 65 a násl. s. ř s.

Městský soud tedy v napadeném usnesení dospěl při hodnocení povahy certifikátu vydaného autorizovaným inspektorem k právnímu závěru, který je v rozporu s právním názorem, který zaujal Nejvyšší správní soud.

Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, v němž je městský soud podle odst. 3 citovaného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. O věci bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Žádostí stěžovatele o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud nezabýval vzhledem k tomu, že bezodkladně rozhodl ve věci samé.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 28. července 2011

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu