ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobců: a) NESEHNUTÍ Brno, o. s.**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 18, Brno, **b) MUDr. F. P., c) Mgr. V. P., d) Doc. RNDr. M. B., PhD., e) RNDr. L. B., f) F. N., g) Mgr. L. N., h) R. V., ch) J. V., i) R. Bl., j) Ing. Ja. Vi.**, a **k) I. Vi., ad b), d), e) a h)** zastoupeni Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti **žalovanému: Ing. arch. M. T.**, autorizovaný inspektor, zastoupenému JUDr. Pavlem Čapčuchem, advokátem se sídlem Orlí 18, Brno, ve věci žaloby proti certifikátu vydanému žalovaným dne 23. 3. 2010, č. j. 711007, o kasačních stížnostech žalobců ad b), d), e) a h) a žalovaného proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 4. 2011, č. j. 8 A 131/2010 - 93,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 4. 2011, č. j. 8 A 131/2010 - 93, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobci b), d), e) a h) [dále též jen „stěžovatelé a)“] a žalovaný [dále jen „stěžovatel b)“] domáhají zrušení shora uvedeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Tímto usnesením byla odmítnuta žaloba stěžovatelů a) a ostatních žalobců proti certifikátu vydanému stěžovatelem b) dne 23. 3. 2010, č. j. 711007, a věc byla postoupena Ministerstvu pro místní rozvoj.

Uvedený certifikát byl vydán stěžovatelem b) podle § 117 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a podle vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu (dále jen „vyhláška“), na stavbu „Brno – Ivanovice, Obchodní centrum – Hobby Market“ na pozemcích parc. č. 965/1, 965/112, 965/138, 965/139, 965/140, 965/142, 965/143, 965/150, 965/152, 965/154, 965/155, 965/158, 965/159, 965/160, 965/161, 965/162, 965/164, 965/171, 965/206, 965/274, 1126/2, 1126/4, 1126/5, 1126/12, 1126/13, 1126/23 a 1126/33, vše v k. ú. Ivanovice. Stěžovatel b) v tomto certifikátu uvedl, že jako autorizovaný inspektor, příslušný podle § 149 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, přezkoumal projektovou dokumentaci a připojené doklady z hledisek uvedených v § 111 odst. 1 a 2 téhož zákona, provedl zkrácené stavební řízení ve smyslu výše uvedeného § 117 stavebního zákona, a stvrzuje, že výše uvedená stavba může být podle ověřené dokumentace a připojených dokladů po právu provedena. Tento certifikát byl oznámen Úřadu městské části města Brna Brno- Ivanovice, stavebnímu úřadu, dne 3. 5. 2010, který ho zaevidoval pod č. j. MCBIVA 595/10.

Proti certifikátu podali stěžovatelé a) a ostatní žalobci dne 24. 5. 2010 žalobu k městskému soudu, kterou tento soud usnesením ze dne 11. 8. 2010, č. j. 8 A 131/2010 - 34, odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), pro nedostatek podmínek řízení, neboť v předmětné věci není dána pravomoc správních soudů o věci rozhodovat. Proti tomuto usnesení podali stěžovatelé a ostatní žalobci kasační stížnost, na základě níž Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 15. 2. 2011, č. j. 9 As 99/2010 - 71 (dostupný na www.nssoud.cz, stejně jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud vyjádřil názor, 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*“ a certifikát „*po oznámení stavebnímu úřadu má povahu přezkoumatelného správního aktu, který má právo napadnout stavebník i osoby, které by jinak měly právo být účastníky stavebního řízení.*“ Zavázal městský soud, aby v dalším řízení znovu rozhodl o žalobě a vzhledem ke stávající zákonné úpravě posoudil, zda je jediným obranným mechanismem proti předmětnému certifikátu přímo 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, a přicházejí zde v úvahu obranné mechanismy jiné. Nejvyššímu správnímu soudu nepříslušelo se k této otázce v dané fázi řízení vyjádřit, neboť by tak předjímal názor městského soudu a nepřípustně by tak zasáhl do kasačního principu, na základě kterého zdejší soud rozhoduje.

Městský soud následně rozhodl tak, že se v případě certifikátu autorizovaného inspektora jedná o rozhodnutí ve smyslu § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. „ nebo „správní řád“), proti němuž je přípustné odvolání podle § 81 odst. 1 citovaného zákona v návaznosti na § 192 stavebního zákona, neboť zákon jeho podání nevylučuje. Zároveň uvedl, že tento závěr je v souladu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu. Za odvolací orgán městský soud na základě § 89 odst. 1 s. ř. v souvislosti s § 12 odst. 1 písm. f), § 143 odst. 4, § 151 odst. 1 a § 144 odst. 2 stavebního zákona určil Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“). Napadeným usnesením tak žalobu stěžovatelů a) a ostatních žalobců odmítl a věc postoupil Ministerstvu pro místní rozvoj podle § 46 odst. 5 s. ř. s., neboť stěžovatelé a) a ostatní žalobci nebyli v daném případě o možnosti opravného prostředku vůbec poučeni.

Kasační stížnost stěžovatelů a):

Jako důvody kasační stížnosti stěžovatelé a) uvádějí, že závěry městského soudu o možnosti opravných prostředků proti certifikátu jako správnímu rozhodnutí jsou nezákonné, neboť odporují platné právní úpravě i nové judikatuře Nejvyššího správního soudu. Přestože zákon výslovně nevylučuje proti certifikátu podat odvolání, stěžovatelé a) jsou názoru, že tato výluka vyplývá z povahy věci. Navíc veřejná správa může činit pouze to, co jí zákon výslovně dovoluje. V předmětné věci však žádný zákon postup proti certifikátu neupravuje, neupravuje ani který správní orgán by měl odvolání projednat. V návaznosti na to stěžovatelé a) odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, č. j. 2 As 37/2011 - 81, v němž tento soud dospěl k závěru, že „*certifikát vystavený autorizovaným inspektorem není přezkoumatelný v odvolacím řízení podle správního řádu*“, přičemž postup soudu, který odmítl žalobu proti certifikátu jako nepřípustnou právě pro nepodání odvolání, označil za nezákonný. Tento závěr implicitní výluky pro podání odvolání Nejvyšší správní soud podpořil dvěma zásadními argumenty: 1) smyslem zkráceného stavebního řízení a 2) chybějící jasnou zákonnou úpravou odvolání. Dle Nejvyššího správního soudu za stávajícího zákonného stavu není možné ani stanovit jasnou kompetenci k rozhodování v odvolacím řízení proti certifikátu, ani který správní orgán by bylo možné označit jako orgán autorizovanému inspektorovi nadřízený. Stěžovatelé a) k danému poznamenávají, že v souladu s ustanovením § 178 odst. 2 s. ř. by nadřízeným správním orgánem autorizovaného inspektora musel být zřejmě sám ministr pro místní rozvoj, nikoli ministerstvo, neboť nadřízeným správním orgánem právnické nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy se 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. Takovým orgánem by byl podle § 143 stavebního zákona ministr. Výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu však dospěl k závěru, že zákonná úprava přezkum certifikátu autorizovaného inspektora v rámci odvolacího řízení

implicitně nepředpokládá, a to s ohledem na specifičnost jeho postavení, jeho nezařaditelnost do hierarchicky koncipovaného systému veřejné správy, zvláštní charakter certifikátu a zejména s ohledem na smysl zkráceného stavebního řízení. Stěžovatelé a) jsou názoru, že v daném případě je podání odvolání vyloučené a odmítnutí jejich žaloby ze strany městského soudu je nezákonné. Proto podávají kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a ze všech výše uvedených důvodů navrhují, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Stěžovatelé a) zároveň podali návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, a to nejen ve vztahu k usnesení městského soudu, ale i ve vztahu k samotnému certifikátu. Podrobně odůvodnili, na základě kterých skutečností shledávají naplnění podmínek pro přiznání odkladného účinku podle § 73 s. ř. s.

Kasační stížnost stěžovatele b):

Ačkoli se stěžovatel b) ztotožňuje s výrokem městského soudu, kterým žalobu stěžovatelů a) a ostatních žalobců proti předmětnému certifikátu odmítl, neztotožňuje se však s městským soudem, co se týká postoupení věci Ministerstvu pro místní rozvoj. Zmíněné usnesení městského soudu proto napadá z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť toto usnesení trpí vadou nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky povahy certifikátu autorizovaného inspektora a právní otázky přípustnosti opravných prostředků proti tomuto certifikátu soudem v předchozím řízení. Stěžovatel b) trvá na tom, že předmětný certifikát není rozhodnutím orgánu veřejné správy. Autorizovaný inspektor totiž není fyzickou osobou ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť v jeho případě není dáno zákonné pověření k výkonu veřejných úkolů, respektive činností ve veřejném zájmu. Podkladem jeho činnosti týkající se vydání zmiňovaného certifikátu je toliko soukromoprávní nepojmenovaná smlouva se stavebníkem. Podle stěžovatele b) není certifikát rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť jeho původcem není správní orgán, a dále proto, že se jím nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují žádná práva nebo povinnosti. Z ustanovení § 117 stavebního zákona vyplývá, že certifikát je pouze jednou z náležitostí, které stavebník musí zajistit pro splnění podmínek zkráceného řízení. Certifikát sám o sobě nemá žádné právní účinky, ty má teprve oznámení stavby stavebnímu úřadu stavebníkem, k němuž je certifikát připojen. Rovněž nemůže být správním rozhodnutím podle § 67 s. ř., neboť neobsahuje zákonem předepsané náležitosti správního rozhodnutí, zejména neobsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.

Dále uvádí, že vzhledem k dikci § 117 odst. 3 a 4, § 109 a § 114 stavebního zákona činnost autorizovaného inspektora směřující k vydání certifikátu zásadně rozhodovací činnost stavebního úřadu nenahrazuje. Stavební úřad není nijak z rozhodování o podmínkách výstavby vyloučen, neboť nedojde-li k vypořádání

námitek osob uvedených v § 109 stavebního zákona, zajistí vypořádání těchto námitek stavební úřad ve smyslu § 114 citovaného zákona, případně usnesením o námitkách rozhodne nebo rozhodne o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení. V této souvislosti namítá, že certifikát přímo nesouvisí s námitkami osob, které by byly účastníky stavebního řízení podle § 109 stavebního zákona, neboť s těmito námitkami není stěžovatel b) povinen se v certifikátu vypořádat. V souladu s § 117 odst. 4 téhož zákona vypořádání těchto námitek k certifikátu pouze připojí. Ze shora uvedeného tedy dovozuje, že námitky předmětných osob nesměřují proti certifikátu, jehož obsah jim nemusí být vůbec znám, nýbrž proti povaze a vlastnostem stavby jako takové. Má-li tedy vypořádání těchto námitek být přílohou certifikátu, je pak zřejmé, že certifikát a vypořádání námitek nejsou jedním a týmž právním úkonem. Proto má-li být nějaký právní úkon podroben soudnímu přezkumu, potom je to právě předmětné vypořádání námitek, nikoli certifikát, přičemž tento postup je zákonem předvídán a upraven v § 117 odst. 4 citovaného zákona.

Nesprávnost názoru městského soudu o možnosti podání odvolání proti certifikátu dovozuje stěžovatel b) v prvé řadě z toho, že certifikát není správním rozhodnutím. Pokud by se připustilo, že je, potom uvádí, že odvolání lze podat pouze proti rozhodnutí nepravomocnému. Stěžovatel b) poukazuje na to, že není zřejmé, kdy certifikát nabývá právní moci. Z ustanovení § 73 odst. 1 s. ř. vyplývá, že právní moc certifikátu nastává okamžikem, kdy je rozhodnutí oznámeno stavebnímu úřadu. To je však právní úkon, který je v dispozici stavebníka a není na osobě autorizovaného inspektora nijak závislý. Jakékoli odvolání podané proti certifikátu po tomto okamžiku by pak bylo nutně opožděné. Navíc má za to, že ani opravný prostředek ve formě odvolání proti certifikátu není ze zákona přípustný. V souvislosti s tím poukazuje na skutečnost, že mezi základní zásady rozhodování správními orgány nepatří zásada rozhodování ve dvou stupních. Dále uvádí, že odvolání implicitně vylučuje rovněž povaha věci a odporovalo by smyslu zkráceného stavebního řízení. Navíc nelze ani bez výkladu zákona dovodit jasnou kompetenci některého správního orgánu k projednání takového odvolání, což by bylo v rozporu s § 2 odst. 2 s. ř. S ohledem na tyto uvedené důvody stěžovatel b) navrhuje, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a současně rozhodl o odmítnutí žaloby stěžovatelů a) a ostatních žalobců.

Následně stěžovatel b) doplnil kasační stížnost o návrh na přiznání odkladného účinku své kasační stížnosti, přičemž podrobně odůvodnil, z jakých důvodů má za to, že v daném případě byly naplněny podmínky pro jeho přiznání podle § 73 s. ř. s.

Vyjádření stěžovatelů a) ke kasační stížnosti stěžovatele b):

Stěžovatelé a) se ztotožňují s názorem stěžovatele b) v tom, že proti certifikátu nelze podat odvolání. Doplňují, že Nejvyšší správní soud

nepřezkoumatelnost certifikátu autorizovaného inspektora v odvolacím řízení podle správního řádu potvrdil i v rozsudku ze dne 30. 5. 2011, č. j. 2 As 36/2011 - 81. Zásadně však nesouhlasí s jeho názorem, že certifikát není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., neboť autorizovaný inspektor není fyzickou osobou ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Tento názor je podle stěžovatelů a) v přímém rozporu s již konstantní judikaturou Nejvyššího správního sodu (rozsudky ze dne 4. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010 - 111, a ze dne 25. 5. 2011, č. j. 2 As 37/2011 - 81). Navíc se Nejvyšší správní soud povahou certifikátu zabýval i v rozsudku ze dne 15. 2. 2011, č. j. 9 As 99/2010 - 71, který byl vydán v nyní posuzovaném případě. K názoru stěžovatele b) o možnosti stavebního úřadu vypořádat námitky osob, které by jinak byly účastníky řízení, a rozhodnout o nich či dokonce rozhodnout o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení ve smyslu § 117 odst. 4 stavebního zákona, však stěžovatelé a) podotýkají, že z textu tohoto ustanovení vyplývá, že stavební úřad má tuto možnost pouze za předpokladu, že mu autorizovaný inspektor předloží nesouhlasná vyjádření dotčených osob. Možnosti dotčených osob, které jsou nezákonně opomenuty a o vedení zkráceného řízení se vůbec nedozví, jsou pak zcela marginální. Ustanovení § 117 odst. 4 stavebního zákona nepředstavuje institut pro jejich efektivní ochranu. Uzavírají, že není možné, aby ten, do jehož práv je nezákonně zasahováno, byl v právním státě zbaven práva na soudní ochranu.

Přezkum kasační stížnosti stěžovatelů a)

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížnost stěžovatelů a) na základě výše uvedených důvodů a dospěl k závěru, že jejich kasační stížnost je důvodná.

Podstatou sporu je otázka, zda certifikát autorizovaného inspektora vydaný podle § 117 stavebního zákona je rozhodnutím ve smyslu § 67 s. ř., proti kterému lze přímo podat žalobu ke správnímu soudu, nebo zda jeho soudnímu přezkumu předchází řízení odvolací podle správního řádu.

Podle § 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.*

Z výše uvedeného je patrno, že městský soud dospěl k závěru, že proti předmětnému certifikátu existuje řádný opravný prostředek, který je nutno před podáním správní žaloby vyčerpat. Za tento prostředek považuje odvolání k Ministerstvu pro místní rozvoj. Stěžovatelé a) s tímto názorem nesouhlasí. Ve své argumentaci se opírají především o to, že Nejvyšší správní soud již podobný případ ve své rozhodovací činnosti posuzoval, přičemž dospěl k závěru, že certifikát

vystavený autorizovaným inspektorem není přezkoumatelný v odvolacím řízení podle správního řádu (viz rozsudek ze dne 25. 5. 2011, č. j. 2 As 37/2011 - 81).

Nejvyšší správní soud je vázán názory, které jím byly již dříve vysloveny. Podle § 17 s. ř. s. má však každý senát Nejvyššího správního soudu možnost postoupit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu, dospěje-li k odlišnému názoru, než který byl již dříve Nejvyšším správním soudem vysloven. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu potom rozhodne, který z protichůdných názorů bude nutno nadále aplikovat. Devátý senát byl proto povinen posoudit, zda se s názory již dříve vyslovenými druhým senátem Nejvyššího správního soudu ztotožňuje, nebo zda má na věc názor odlišný. Devátý senát však neshledal žádný důvod, proč by se měl od názoru vysloveného v rozsudku ze dne 25. 5. 2011, č. j. 2 As 37/2011 - 81, odchýlit. Vycházel přitom z následujícího.

V rozsudku ze dne 25. 5. 2011, č. j. 2 As 37/2011 - 81, druhý senát v návaznosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010 - 111, dospěl k závěru, že se v případě certifikátu autorizovaného inspektora jedná o veřejnoprávní správní akt. Uvedl, že nelze dospět k jinému závěru, než že tento veřejnoprávní správní akt 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 – za podmínky oznámení stavebnímu úřadu - zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Vycházel přitom z toho, že „*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*“. V daném smyslu ostatně rozhodl zdejší soud v nyní projednávaném případě již v rozsudku ze dne 15. 2. 2011, č. j. 9 As 99/2010 - 71.

Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že certifikát je rozhodnutím podle § 67 s. ř. a na základě toho dovodil možnost podání odvolání proti předmětnému certifikátu autorizovaného inspektora s ohledem na ustanovení § 81 odst. 1 správního řádu. Podle tohoto ustanovení *může účastník proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.* Nejvyšší správní soud však naopak v citovaném rozsudku ze dne 25. 5. 2011, č. j. 2 As 37/2011 - 81, řádný opravný prostředek proti předmětnému certifikátu vyloučil. K tomu uvedl, že přestože v daném případě nemožnost podat odvolání proti předmětnému certifikátu přímo ze

zákona nevyplývá, je možnost podat v určité věci odvolání vyloučena rovněž v případech, kdy implicitně tato výluka vyplývá z povahy věci. Druhý senát má za to, že u certifikátu autorizovaného inspektora se jedná právě o tento případ. Devátý senát se s tímto závěrem ztotožňuje, přičemž hlavní důvod pro tento závěr spatřuje ve skutečnosti, že pro případ certifikátu autorizovaného inspektora zcela absentuje jasná zákonná úprava odvolání. Ze zákona není bez pochybností patrno, který ze správních orgánů by měl k projednání odvolání kompetenci, ani jakým způsobem by měla odvolací procedura probíhat. Nejvyšší správní soud se k danému již vyčerpávajícím způsobem vyjádřil ve výše zmiňovaném rozsudku. „*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 (...) 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.*“

Na základě právě předestřeného má Nejvyšší správní soud za to, že v případě nejednoznačné právní úpravy ochrany opomenutých účastníků pro případ nesprávného postupu autorizovaného inspektora při vydávání certifikátu odpovídá účelné ochraně jejich práv právě přímý soudní přezkum. Proto se devátý senát ztotožňuje se závěrem již dříve Nejvyšším správním soudem vysloveným, že ustanovení upravující předmětný certifikát implicitně nepředpokládá s ohledem na specifičnost postavení autorizovaného inspektora (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) přezkum certifikátu autorizovaného inspektora v rámci odvolacího řízení. Lze tedy uzavřít, že certifikát autorizovaného inspektora je přímo přezkoumatelný ve správním soudnictví a že se proti němu nelze bránit žádnými řádnými opravnými prostředky.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s názorem městského soudu, že by nemožnost podat proti certifikátu autorizovaného inspektora řádný opravný prostředek ve správním řízení, za situace, kdy není odvolání explicitně vyloučeno

zákonem, způsobila účastníkům řízení odnětí jedné správní instance, a bylo by jim tak upřeno právo na projednání jejich věci ve dvou instancích správního řízení. K tomu zdejší soud podotýká, že podle ustálené judikatury nepatří mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob správními orgány rozhodování ve dvou stupních (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, č. j. 2 As 47/2004 - 61, publikovaný pod č. 1409/2007 Sb. NSS). Ze zákona ani z judikatury pak nevyplývá, že by v případě absence explicitního vyloučení opravného prostředku ve formě odvolání proti určitému rozhodnutí bylo nutno zásadu dvojinstančnosti aplikovat. K této problematice se Nejvyšší správní soud vyjádřil i v rozsudku pro tuto věc stěžejním, tj. v rozsudku ze dne 25. 5. 2011, č. j. 2 As 37/2011 - 81, v němž uvedl, že „*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*“.

Na základě výše uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že certifikát vystavený autorizovaným inspektorem není přezkoumatelný v odvolacím řízení podle správního řádu. Městský soud se proto dopustil nezákonnosti, když odmítl podanou žalobu jako nepřípustnou pro nevyčerpání řádných opravných prostředků, resp. pro nepodání odvolání. Ve světle předestřeného lze uzavřít, že žaloba podaná stěžovateli a) proti předmětnému certifikátu žalovaného byla přípustná a městský soud byl povinen se jí meritorně zabývat. Zdejšímu soudu proto nezbývá než napadené usnesení městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení. V něm je tento soud vázán shora uvedeným právním názorem, tzn. musí – při splnění ostatních podmínek řízení - podrobit napadené rozhodnutí žalovaného soudnímu přezkumu.

Na závěr k výše uvedenému 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.“

Přezkum kasační stížnosti stěžovatele b)

Stěžovatel b) zmíněné usnesení městského soudu napadá z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť toto usnesení trpí vadou nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky povahy certifikátu autorizovaného inspektora a právní otázky přípustnosti opravných prostředků proti tomuto certifikátu soudem v předchozím řízení. Na tomto místě Nejvyšší správní soud nejdříve podotýká, že je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS). Pod tento důvod lze totiž de facto zařadit také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem, ale i případ nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení. Skutečnost, že stěžovatel podal kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., však nijak nebrání zdejšímu soudu jeho kasační stížnost přezkoumat.

Ze shora uvedeného vyplývá, že kasační námitky stěžovatele b) brojící proti názoru městského soudu o možnosti podat proti certifikátu autorizovaného inspektora odvolání, jsou důvodné. Vzhledem k tomu, že se zdejší soud k této problematice podrobně vyjádřil již v části svého odůvodnění věnující se kasační stížnosti stěžovatelů a), nepovažuje za nutné se na tomto místě k danému opakovat.

Vedle námitky, že proti certifikátu autorizovaného inspektora není přípustné odvolání, stěžovatel b) v kasační stížnosti namítá rovněž to, že proti tomuto certifikátu není přípustná ani žaloba, neboť předmětný certifikát vůbec není rozhodnutím orgánu veřejné správy. Nejvyšší správní soud se touto problematikou v tomto konkrétním případě podrobně zabýval již ve svém rozsudku ze dne 15. 2. 2011, č. j. 9 As 99/2010 - 71, kterým zrušil rozhodnutí městského soudu, v němž tento soud vyslovil názor, že předmětný certifikát za správní rozhodnutí považovat nelze. Zdejší soud totiž dospěl k závěru, že v případě předmětného certifikátu je nutno na něj za podmínky jeho oznámení stavebnímu úřadu pohlížet jako na výsledek činnosti správního orgánu, který má povahu přezkoumatelného správního aktu. V citovaném rozsudku svým názorem zavázal městský soud v

dalším řízení, přičemž městský soud názor zdejšího soudu respektoval. Za takového stavu věci je nutno výše uvedené námitky stěžovatele b) brojící proti závěru městského soudu o tom, že se v případě certifikátu autorizovaného inspektora za podmínky oznámení stavebnímu úřadu jedná o správní rozhodnutí, shledat nepřípustnými podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je totiž kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Toto ustanovení tedy zajišťuje, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2008, č. j. 2 Afs 26/2008 - 119).

Stěžovatelé a) a stěžovatel b) v rámci kasační stížnosti podali také návrh na přiznání odkladného účinku. Nejvyšší správní soud o těchto návrzích nerozhodl, neboť má za to, že rozhodnutím ve věci samé odpadl pro vydání usnesení o těchto návrzích důvod.

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí městského soudu přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnosti jsou důvodné. Proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené usnesení městského soudu pro nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.] zrušil a věc mu současně vrátil k dalšímu řízení, v němž je městský soud podle odst. 3 téhož ustanovení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud o věci rozhodl bez jednání postupem v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v 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 6. září 2011

JUDr. Radan Malík
předseda senátu