

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., i) J. V., j) R. Bl., k) Ing. J. Vi., l) I. Vi.,** zastoupených Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti **žalovanému: Ing. arch. M. T.**, autorizovaný inspektor, ve věci certifikátu autorizovaného inspektora ze dne 23. 3. 2010, č. j. 711007, o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 8. 2010, č. j. 8 A 131/2010 - 34,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 8. 2010, č. j. 8 A 131/2010 - 34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobci a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), k) a l) [dále též „stěžovatelé“] domáhají zrušení shora uvedeného usnesení Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), kterým tento soud odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jejich žalobu podanou proti certifikátu vydanému žalovaným jako autorizovaným inspektorem 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“), dne 23. 3. 2010, č. j. 711007.

Městský soud napadeným usnesením odmítl žalobu proti výše uvedenému certifikátu autorizovaného inspektora z důvodu, že v dané věci není dána pravomoc správních soudů a žaloba je tak neprojednatelná pro nedostatek podmínek řízení. V odůvodnění městský soud mimo jiné uvedl, že činnost autorizovaného inspektora není výsledkem veřejnoprávního postupu, nýbrž plněním ze soukromoprávní smlouvy, jeho postup není formalizován a nejsou předepsány žádné postupy, jejichž dodržení by bylo možno kontrolovat a vyžadovat. Autorizovaný inspektor proto není podle názoru městského soudu správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nýbrž odborně způsobilou osobou, která z titulu své funkce poskytuje odborné činnosti ve výstavbě. Stejně tak nemůže být certifikát vydaný autorizovaným inspektorem, který je plněním ze soukromoprávní smlouvy, rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Městský soud chápe certifikát jako odborné stanovisko vypracované pro stavebníka, které nemá bezprostřední právní závaznost ani přímé právní účinky. Protože s uvedeným usnesením městského soudu stěžovatelé nesouhlasili, podali proti němu kasační stížnost.

Jako právní důvod kasační stížnosti stěžovatelé uvedli důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatelé nesouhlasí s názorem městského soudu, že činnost autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení podle § 117 stavebního zákona, při které je vydán certifikát podle citovaného ustanovení, není činností v oblasti veřejné správy, a dále nesouhlasí s tvrzením městského soudu, že předmětný certifikát není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Stěžovatelé předně připomínají, že vydávání certifikátů bylo autorizovanému inspektorovi svěřeno v § 149 stavebního zákona, přičemž autorizovaný inspektor je podle § 143 téhož zákona jmenován ministrem pro místní rozvoj za splnění řady podmínek. Stěžovatelé dále uvádí, že ve smyslu důvodové zprávy k vládnímu návrhu stavebního zákona odpovídá autorizovaný inspektor za výsledek své činnosti občanskoprávně, veřejnoprávně, popř. i trestněprávně. Z koncepce zkráceného stavebního řízení je podle nich zřejmé, že autorizovaný inspektor při vydání certifikátu zcela nahrazuje činnost stavebního úřadu, když stejně jako příslušný stavební úřad ověřuje projektovou dokumentaci a připojené doklady a toto ověření následně na projektové dokumentaci vyznačuje.

K názoru městského soudu, že podkladem činnosti autorizovaného inspektora je soukromoprávní smlouva, stěžovatelé uvádí, že uvedenou smlouvu lze přirovnat například k žádosti o vydání stavebního povolení a upozorňují na to, že v klasickém stavebním řízení stavební úřad rovněž nevydává stavební povolení samovolně, ale pouze na základě žádosti stavebníka; stejně tak autorizovaný inspektor vydává certifikát jen na základě smlouvy. Ke zmínce městského soudu, že autorizovaný inspektor je stavebníkem za svou činnost placen, stěžovatelé zdůrazňují, že i stavební úřad je placen, a to ze státního rozpočtu.

Stěžovatelé rovněž nesouhlasí s tvrzením městského soudu, že postup autorizovaného inspektora při vydání certifikátu není ani v nejmenším formalizován, když jeho základní postup je stanoven § 117 odst. 3 stavebního zákona, postup v případě uplatnění námitek upravuje § 117 odst. 4 citovaného zákona a obsah a strukturu certifikátu stanoví ve vazbě na § 117 odst. 6 citovaného zákona § 10 vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu (dále jen „vyhláška č. 526/2006 Sb.“).

Shora citovaná ustanovení právních předpisů tak podle stěžovatelů zcela popírají tvrzení městského soudu, že pro činnost autorizovaného inspektora nejsou předepsány žádné postupy, jejichž dodržení by bylo možno kontrolovat a vyžadovat. Činnost autorizovaného inspektora přitom podléhá na základě § 171 stavebního zákona státnímu dozoru, kdy za zákonem stanovených podmínek může dojít k jeho odvolání ministrem pro místní rozvoj. V této souvislosti stěžovatelé zdůrazňují, že právní úprava sice stanoví následný postup a postih v případě, že autorizovaný inspektor opakovaně nevykonává řádně svou činnost, nestanoví však žádné efektivní mechanismy kontroly v konkrétním případě. Právní úprava totiž podle jejich názoru nepočítá vůbec se situací, kdy například autorizovaný inspektor nevypořádá námitky podle § 117 odst. 4 stavebního zákona nebo nepředloží věc stavebnímu úřadu v případě, kdy se nepodařilo odstranit rozpory. Pouze na základě takové mezerovité úpravy však nelze dojít k závěru, že by věc nemohla být přezkoumána správním soudem. Za dané právní úpravy je právě naopak soudní přezkum jedinou pojistkou zákonnosti postupu autorizovaného inspektora. Na základě výše uvedeného jsou proto stěžovatelé přesvědčeni, že činnost autorizovaného inspektora při vydání certifikátu je činností v oblasti veřejné správy a autorizovaný inspektor proto naplňuje definici správního orgánu podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatelé dále vyjádřili nesouhlas s hodnocením právní povahy certifikátu autorizovaného inspektora, které ve svém rozhodnutí učinil městský soud. Certifikát není podle jejich názoru pouhým nezávazným odborným stanoviskem, nýbrž alternativou stavebního povolení. V případě, že autorizovaný inspektor ověří projektovou dokumentaci a připojené podklady a vydá certifikát, postačí stavebníkovi pouhé oznámení stavby stavebnímu úřadu. Stavební úřad nijak oznámení, certifikát ani ostatní podklady nepřezkoumává ani nepotvrzuje. Uvedené oznámení má pro stavební úřad pouze informativní a evidenční charakter. Certifikát je tedy tím jediným rozhodnutím, které zakládá práva a povinnosti – zakládá stavebníkovi právo provést stavbu, jakož i povinnost dodržet podmínky stanovené dotčenými orgány. Stěžovatelé připomněli, že i sám městský soud v napadeném rozhodnutí připouští, že na základě certifikátu může dojít k dotčení právní sféry konkrétních osob. Nepřiznání aktivní žalobní legitimace takovým osobám je pak podle nich v rozporu s dosavadní judikaturou (viz zejména usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42). Formální náležitosti certifikátu jsou přitom upraveny v § 10

vyhlášky č. 526/2006 Sb. a značně se blíží náležitostem správního rozhodnutí podle § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), kdy výroková část je zachycena v údajích podle § 10 odst. 1 písm. a), b), c) a odst. 2 písm. a) citované vyhlášky. Odůvodnění je pak obsaženo v části odpovídající § 10 odst. 1 písm. d), e) a odst. 2 písm. c) citované vyhlášky. Jediná z náležitostí správního rozhodnutí, která v certifikátu není obsažena, je poučení o opravných prostředcích. Koncepce zkráceného stavebního řízení však již a priori jakékoli opravné prostředky vylučuje. Na základě výše uvedeného mají stěžovatelé za to, že certifikát vydaný podle § 117 stavebního zákona je i podle formálních náležitostí rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

Stěžovatelé rovněž poznamenávají, že mezi těmi osobami, které mají štěstí na poctivého autorizovaného inspektora postupujícího v souladu se zákonem (který předá věc stavebnímu úřadu a proti jehož rozhodnutí opravný prostředek možný je), a těmi, kteří jsou stavebníkem i autorizovaným inspektorem zcela opomenuti a nemají tak možnost se ke stavbě vůbec vyjádřit, vznikají procesní nerovnosti.

Dále upozorňují na skutečnost, že jejich výše uvedené argumenty podpořil i precedentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010 - 111, kterým v jiné věci stěžovatele a) rozhodl, že certifikát autorizovaného inspektora se v okamžiku, kdy je oznámen stavebnímu úřadu, stává aktem zakládajícím práva a povinnosti (správním rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.). Zdůrazňují, že citovaným rozsudkem Nejvyšší správní soud zrušil usnesení městského soudu ze dne 15. 3. 2010, č. j. 5 A 42/2010 - 43, ve kterém městský soud poprvé rozhodoval o žalobě proti certifikátu autorizovaného inspektora a poprvé zde rozvinul tezi o tom, že tato žaloba je neprojednatelná pro nesplnění podmínek řízení, neboť certifikát není rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního, neboť je pouhým odborným stanoviskem pro stavebníka. Městský soud ovšem v napadeném usnesení odkazuje na názory uvedené ve výše uvedeném Nejvyšším správním soudem zrušeném usnesení pátého senátu městského soudu, a to i přes skutečnost, že se stěžovatelé ihned po zveřejnění zkráceného znění citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010 - 111, na městský soud obrátili s požadavkem, aby tento soud vyčkal odůvodnění výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, než v jejich případě rozhodne (zkrácené znění předmětného rozsudku Nejvyššího správního soudu bylo městskému soudu doručeno dne 5. 8. 2010, městský soud ve věci rozhodl dne 11. 8. 2010). Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu je aplikovatelný rovněž v daném případě. V postupu městského soudu, který žádosti stěžovatelů o posečkání s rozhodnutím nevyhověl, spatřují porušení principu zákazu denegatio iusticie, jakož i vážné zanedbání povinnosti soudu poskytovat včasnou a účinnou ochranu porušeným právům, jakož i porušení čl. 9 Aarhuské úmluvy (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s., Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí). V návaznosti na to stěžovatelé

podotýkají, že městský soud rovněž informovali o rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 21. 6. 2010, č. j. 30 Ca 152/2009 - 218, který certifikát autorizovaného inspektora považuje za správní rozhodnutí.

Stěžovatelé následně ve věci navrhli, aby Nejvyšší správní soud vydal předběžné opatření podle § 38 s. ř. s. Žádají, aby zdejší soud uložil společnosti Heršpická – správa nemovitostí, spol. s r. o., zdržet se realizace stavby „Brno – Ivanovice, Obchodní centrum – Hobby Market“. V této souvislosti uvedli, že výstavba předmětných staveb za situace, kdy certifikát mj. není v souladu s pravomocným územním rozhodnutím a záměr je v rozporu s územním plánem, je vážnou újmou i zájmům chráněným příslušnými zákony. Za takového stavu věci mají stěžovatelé za to, že lze po stavebníkovi spravedlivě žádat, aby snášel povinnost uloženou mu předběžným opatřením. Stěžovatelé uvádí, že přiznání odkladného účinku žalobě je nejistým institutem v situaci, kdy by se měla pozastavit vykonatelnost certifikátu, tj. dokumentu, o jehož právní povaze stále nepanuje naprostá jistota. S ohledem na předestřené zde není dána překážka uvedená v § 38 odst. 3 s. ř. s. Pro případ, že Nejvyšší správní soud dospěje k názoru, že v dané věci k dosažení účelu, pro který stěžovatelé navrhují nařízení výše specifikovaného předběžného opatření, postačuje přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, stěžovatelé žádají, aby Nejvyšší správní soud v souladu s § 73 odst. 2 s. ř. s. této kasační stížnosti odkladný účinek přiznal, a to nejen vůči napadenému usnesení městského soudu, ale rovněž vůči napadenému certifikátu. V návaznosti na to zdůvodnili, v čem spatřují nenahraditelnou újmu v případě realizace staveb.

Na pozadí shora uvedeného proto stěžovatelé navrhli zrušení usnesení městského soudu a vrácení věci tomuto soudu zpět k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení městského soudu z důvodů v této stížnosti uplatněných a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Klíčová námitka podaná v kasační stížnosti se týká posouzení právní povahy certifikátu autorizovaného inspektora a s tím související otázky, zda tento akt představuje rozhodnutí, proti němuž se lze bránit žalobou podle § 65 s. ř. s. Posouzení uvedené otázky má přitom ve věci určující význam. Nejvyšší správní soud o totožné otázce rozhodoval již v rozsudku ze dne 4. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010 - 111, přičemž setrvává na názorech v něm uvedených.

Institut zkráceného stavebního řízení byl do stavebního práva včleněn novým stavebním zákonem a je upraven v ustanovení § 117 tohoto 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 (§ 117 odst. 1 stavebního zákona). Pro úplnost lze poznamenat, že zvláštní právní předpis vylučující některé stavby ze zkráceného stavebního řízení zatím nebyl vydán; toliko ustanovení § 15 odst. 9 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, vylučuje v současnosti z povolování ve zkráceném stavebním řízení vodní díla, mimo staveb vodovodních řadů, kanalizačních stok a kanalizačních objektů, které nevyžadují povolení k nakládání s vodami. Podle § 117 odst. 3 citovaného zákona autorizovaný inspektor certifikátem stvrzuje, že ověřil projektovou dokumentaci a připojené podklady z hledisek uvedených v § 111 odst. 1 a 2 a že navrhovaná stavba může být provedena. Na projektové dokumentaci tuto skutečnost vyznačí, uvede své jméno a příjmení, datum vydání certifikátu a opatří ji svým podpisem a razítkem se státním znakem České republiky. K certifikátu připojí návrh plánu kontrolních prohlídek stavby, závazná stanoviska dotčených orgánů a vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení. Ustanovení § 117 odst. 4 stavebního zákona upravuje situaci, kdy ve vyjádřeních podle odstavce 1 byly uplatněny námitky proti provádění stavby. V takovém případě je autorizovaný inspektor posoudí a projedná s osobami, které je uplatnily. Způsob vypořádání námitek a závěry, popřípadě podklady, z nichž vycházel, připojí autorizovaný inspektor k certifikátu podle odstavce 3. Nepodaří-li se při vypořádání námitek odstranit rozpory mezi osobami, které by jinak byly účastníky řízení, předloží jejich vyjádření spolu s projektovou dokumentací a závaznými stanovisky dotčených orgánů stavebnímu úřadu, který zajistí vypořádání námitek podle § 114 nebo usnesením rozhodne o námitkách ve své působnosti anebo usnesením rozhodne o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení.

Oproti „klasickému“ stavebnímu řízení, v němž stavebník žádá stavební úřad o vydání stavebního povolení, na základě této žádosti stavební úřad zahájí a vede řízení a po ověření splnění zákonem stanovených podmínek vydá stavební povolení, je proces zkráceného stavebního řízení rychlejší a efektivnější, a to jak pro účastníky, tak pro stavební úřad. Jeho podstata spočívá v přenesení zásadních činností v řízení o vydání stavebního povolení (posouzení projektové dokumentace stavby, opatření souhlasných stanovisek dotčených orgánů a vyjádření osob, který by byly účastníky stavebního řízení), ze stavebního úřadu na osobu autorizovaného inspektora. Tato osoba musí k takovému posouzení získat oprávnění postupem upraveným též stavebním zákonem (§ 143 - § 151 tohoto zákona), poté působí jako garant souladu předmětné stavby s předpisy stavebního práva. Výsledkem činnosti autorizovaného inspektora ve stavebním řízení je vydání certifikátu, kterým stvrzuje, že ověřil projektovou dokumentaci a připojené podklady ze zákonem uvedených hledisek a stavba může být provedena. Obecně lze konstatovat, že autorizovaný inspektor je soukromá osoba, která, pokud splní podmínky pro jeho

činnost 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. Vydání certifikátu autorizovaným inspektorem a jeho oznámení stavebnímu úřadu má stejné účinky jako vydání stavebního povolení stavebním úřadem dle § 115 stavebního zákona, tj. zakládá oprávnění provést stavbu.

Certifikát oznámený dle § 117 odst. 1 stavebního zákona stavebnímu úřadu tedy bezpochyby zakládá práva a povinnosti ve stavebním řízení, rovnocenné stavebnímu povolení. Stavební úřad je dle stávající zákonné úpravy z procesu vzniku oprávnění provést stavbu na základě oznámeného certifikátu dle § 117 odst. 1 stavebního zákona v podstatě vyloučen, oznámení certifikátu podle § 117 odst. 1 stavebního zákona toliko zaeviduje. Úprava § 117 stavebního zákona nedává stavebnímu úřadu explicitně možnost jakékoliv kontroly oznámeného certifikátu. S výjimkou postupu dle § 117 odst. 4 stavebního zákona není upravena možnost intervence příslušného stavebního úřadu do činnosti a rozhodnutí (certifikátu) autorizovaného inspektora. Za platné právní úpravy zde však navíc neexistuje ani možnost změny či zrušení certifikátu ze strany autorizovaného inspektora v případě, kdy sám dodatečně zjistí, že nebyly splněny požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů, stejně tak není dána ani možnost stavebníka a (potencionálních) účastníků takového řízení, jak se proti postupu autorizovaného inspektora a jím vydanému certifikátu bránit, resp. jak napadnout jeho postup v rámci zkráceného stavebního řízení. Stavební zákon dokonce nestanoví ani mechanismy, prostřednictvím kterých by se mohly dotčené osoby (tj. osoby, které by byly účastníky stavebního řízení podle § 109 stavebního zákona) o probíhajícím zkráceném stavebním řízení dozvědět. Zjištěné nedostatky v činnosti autorizovaného inspektora lze sice v určité fázi reflektovat postupem podle § 171 odst. 3 stavebního zákona, tj. v rámci státního dozoru prováděného Ministerstvem pro místní rozvoj (viz § 171 odst. 2 stavebního zákona), kdy ministr pro místní rozvoj rozhodne o odvolání autorizovaného inspektora, který při své činnosti opakovaně nebo závažně porušil veřejné zájmy, které měl chránit, nebo se dopustil jednání neslučitelného s postavením autorizovaného inspektora [podle § 144 odst. 2 písm. a) stavebního zákona], není tím však řešen přímý postup proti konkrétnímu vydanému certifikátu autorizovaného inspektora.

V případě nedostatečné právní úpravy, či značně eufemicky řečeno neujasněné koncepce zkráceného stavebního řízení (podobně viz Plos, J. K některým aspektům právního postavení autorizovaných inspektorů. Stavební právo Bulletin, 2009, č. 1 - 2, s. 2 a násl.), však nelze dovozovat, že veřejné právo neposkytuje žádné obranné mechanismy těm osobám, jejichž práva by mohla být postupem autorizovaného inspektora zkrácena. Použití zjednodušeného postupu ve veřejnoprávním řízení nemůže být podle Nejvyššího správního soudu konstruováno na úkor ochrany práv dotčených osob, tj. osob, které by jinak byly

účastníky stavebního řízení podle § 109 stavebního zákona. V situaci, kdy právní úprava příslušných procesních postupů autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení explicitně neupravuje účinné kontrolní mechanismy a není tak dostatečným předpokladem pro zajištění ústavnosti tohoto institutu a vyloučení porušení práv (potencionálních) účastníků tohoto řízení, musí zde existovat mechanismy, které tuto ochranu zaručí. Je povinností soudu, aby tyto mechanismy uvnitř právního řádu nalezl a pojmenoval. Ke shodnému závěru dospěl v minulosti Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 13. 5. 2004, č. j. 1 As 9/2003 - 90, v němž k této otázce uvedl: „*V souladu s principem právní jistoty má každý adresát právní normy právo očekávat, že řešení, která zákonodárce zvolí, jsou racionální a směřují k funkčnímu uspořádání společenských vztahů, a nikoliv naopak. Jestliže zákonodárce z nejrůznějších – často velmi pochybných a voluntaristických – důvodů zvolí řešení jiné, musí je tím spíše přesně, jasně, určitě a srozumitelně v právních předpisech, jimiž jsou právní normy komunikovány svým adresátům, vyjádřit. Neučiní-li tak, je zcela na místě dát přednost takovému výkladu, který je rozumný a odpovídá přirozenému smyslu pro spravedlnost*“.

Výklad, dle něhož by nebylo možno korigovat stav, kdy vzniklo právo provést stavbu v rozporu se zákonem, z výše uvedených důvodů není udržitelný. Vzhledem k nespornému závěru, že v důsledku oznámení stavebnímu úřadu certifikát zakládá veřejná subjektivní práva a povinnosti, srovnatelná s právy a povinnostmi vyplývajícími ze stavebního povolení, je úskalím komplikujícím nalezení ochrany v dané věci posouzení, zda certifikát autorizovaného inspektora je či není výsledkem veřejnoprávní činnosti.

Autorizovaný inspektor po uzavření smlouvy se stavebníkem podle § 117 odst. 1 stavebního zákona se řídí jednak ujednáním vyplývajícím z této smlouvy (určení předmětné stavby, cena, termíny, sankce, atd.), jednak stavebním zákonem, který konkrétně upravuje úkony autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení. Otázkou je, zda lze konstatovat, že autorizovaný inspektor vzhledem k obligatorní úpravě jeho činnosti ve zkráceném stavebním řízení vykonává při vydání certifikátu působnost v oblasti veřejné správy.

Veřejná správa v tradičním pojetí zahrnuje, na rozdíl od užšího pojmu „státní správa“, správu veřejných záležitostí. Ve funkcionální rovině je vykonávána jak státními orgány, tak i dalšími subjekty nestátního charakteru, na které je výkon veřejné správy delegován zákonem. Pro tyto nestátní vykonavatele je výkon veřejné správy obvykle pouze částí jejich činnosti, ve zbytku mohou působit v soukromoprávních vztazích. Veřejnou správu lze samozřejmě definovat nejen z hlediska subjektového, nýbrž i prostřednictvím jednotlivých znaků a vlastností, jež ji odlišují od správy soukromé. Toto odlišení se většinou děje na základě hlediska zájmového, tj. u veřejné správy se předpokládá její výkon ve veřejném zájmu, zatímco u správy soukromé v zájmu soukromém. Při rozlišení lze však dále aplikovat i teorii mocenskou, která vychází z principu mocenské nadřazenosti

orgánů vykonávajících veřejnou správu vůči spravovaným subjektům, kdy se výkon veřejné správy děje zásadně prostřednictvím jednostranných právních aktů mocenské povahy. Tyto teorie lze pak kombinovat se závěry, že veřejná správa je prováděna k tomu pověřenými subjekty, tato povinnost je jim uložena právní normou, kterou jsou povinny se při jejím výkonu řídit (viz např. Pošvář, J. *Obecné pojmy správního práva*, Brno 1946, str. 26 a násl.). Rozdíl mezi veřejnou a soukromou správou lze dle uvedených hledisek definovat dle míry vázanosti vykonavatele správy právními předpisy (tj. normativní vázanost vykonavatele veřejné správy) a dle cíle, který má být správou dosažen.

V klasických dílech právní teorie a teorie správního práva jsou popsány i možné další teorie rozlišení veřejné a soukromé správy. Z českých autorů lze poukázat na teorii P. Průchy, dle níž je veřejná správa jakožto správa veřejných záležitostí správou ve veřejném zájmu a subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů. Soukromá správa je naproti tomu správou soukromých záležitostí, vykonávanou v soukromém zájmu, vykonávají ji soukromé osoby, sledující určitý vlastní cíl a řídící se přitom vlastní vůlí (Průcha, P. *Správní právo, obecná část.* 7. dopl. a akt. vyd. Brno: MU a Doplněk, 2007, str. 53) Z výše citovaného lze dovodit, že na rozlišení veřejné a soukromé správy lze nahlížet z různých hledisek a hranice mezi těmito oblastmi nejsou vždy jednoznačně vymezitelné. Ostatně již J. Pošvář zdůrazňoval, že rozdíl mezi veřejnou a soukromou správou není zcela kategorický (viz Pošvář, J. *Obecné pojmy správního práva,* Brno 1946, str. 107). Shodný závěr v současnosti prezentuje i D. Hendrych, dle něhož rozdíly mezi veřejnou a soukromou správou nejsou a nemohou být absolutní, veřejnou správu v dnešní době nelze kvalifikovat pouze jako správu vrchnostenskou, neboť její úkoly v moderní společnosti vrchnostenskou správu daleko překračují (Hendrych D. a kolektiv: *Správní právo – obecná část*, 6. vydání, C. H. Beck, Praha 2006, str. 5, marg. 3).

Tento teoretický exkurs lze tedy uzavřít s tím, že přestože hranice mezi soukromou a veřejnou správou nelze jednoznačně vymezit, stejně jako přesnou definici veřejné správy, obecně je možno vycházet z cíle, prostředků a závaznosti posuzované činnosti a postavení jejího vykonavatele.

Na rozdíl od městského soudu Nejvyšší správní soud pro vymezení veřejnoprávní či soukromoprávní působnosti autorizovaného inspektora nepovažuje za určující skutečnost, že jeho účast v konkrétním stavebním řízení je založena soukromoprávní smlouvou. Autorizovaný inspektor je oprávněn ve zkráceném stavebním řízení působit po jmenování ministrem pro místní rozvoj na základě splnění podmínek stanovených stavebním zákonem (§ 143 - § 151 tohoto zákona). Tímto aktem se autorizovaný inspektor stává v mezích stanovených stavebním zákonem nepřímým vykonavatelem státní správy. Jeho postup ve zkráceném stavebním řízení je iniciován uzavřením smlouvy se stavebníkem dle §

117 odst. 1 stavebního zákona (za použití § 146 stavebního zákona), jednotlivé činnosti však vykonává dle imperativu § 117 odst. 1, 3, 4 stavebního zákona. Jestliže je autorizovaný inspektor podle uvedených ustanovení povinen opatřit souhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů a vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení, dále ověřit projektovou dokumentaci a připojené podklady z hledisek uvedených v § 111 odst. 1 a 2, případně předložit věc stavebnímu úřadu, nepodaří-li se mu vyřešit případné rozpory při vypořádání námitek potenciálních účastníků řízení proti provádění stavby, pak v těchto jeho úkonech stavební zákon jasně vytyčuje meze, které musí autorizovaný inspektor dodržet, tyto meze nepodléhají vůli stavebníka, s nímž smlouvu o provedení kontroly projektové dokumentace uzavřel. Autorizovaný inspektor je tedy při činnosti ve zkráceném stavebním řízení vázán veřejnoprávním předpisem, má-li být výsledkem jeho činnosti certifikát s účinky předpokládanými § 117 stavebního zákona, musí tento zákonem stanovený postup respektovat a dodržet.

Lze souhlasit se závěrem městského soudu, dle něhož samotný certifikát sám o sobě nemá bezprostřední právní závaznost ani přímé právní účinky. Tyto účinky však certifikát nabývá ze zákona v okamžiku jeho oznámení stavebnímu úřadu. Oznámení provede stavebník (případně v zastoupení inspektora) a bez jakékoliv intervence stavebního úřadu tím učiní certifikát aktem, který zakládá oprávnění stavebníka provést stavbu v určené podobě a naopak povinnosti ostatních osob toto právo respektovat. Tyto právní účinky certifikátu srovnatelné s vydáním stavebního povolení stavební úřad není oprávněn nijak revidovat. Dle názoru Nejvyššího správního soudu proto nelze certifikát přirovnat k odbornému stanovisku či znaleckému posudku, neboť na rozdíl od nich certifikát není podkladem dalšího aktu zakládajícího práva a povinnosti, ale sám se tímto aktem stává oznámením stavebnímu úřadu. Je zřejmé, že v českém právním prostředí se jedná o nestandardní úpravu, zákonodárce však v § 117 odst. 1 stavebního zákona tyto účinky certifikátu v důsledku jeho pouhého oznámení stavebnímu úřadu zakotvuje.

Tato nestandardní úprava činí potíže též při posouzení činnosti autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení z institucionálního hlediska. Z § 117 stavebního zákona nelze bez dalšího konstatovat, že autorizovaný inspektor při činnostech směřujících k vydání certifikátu je vůči osobě stavebníka a ostatním osobám, které by byly účastníky stavebního řízení, ve vrchnostenském postavení. Toto postavení se však mění po oznámení certifikátu stavebnímu úřadu, jímž se jeho výsledek činnosti stává aktem zakládajícím subjektivní veřejná práva a povinnosti a stává se pro tyto osoby závazným. Do okamžiku oznámení certifikátu stavebnímu úřadu dle § 117 odst. 1 stavebního zákona je na vůli stavebníka, který s inspektorem smlouvu uzavřel, zda výsledky činnosti autorizovaného inspektora bude respektovat. Po jeho oznámení je však již povinen obsah certifikátu respektovat, bez možnosti jeho korekce. Tím se povaha certifikátu vymyká běžnému plnění ze soukromoprávní smlouvy a postavení autorizovaného inspektora vůči stavebníkovi se odlišuje od vztahu mezi účastníky

soukromoprávního vztahu. Na rozdíl od podobných institutů, kdy je soukromoprávnímu subjektu svěřeno rozhodování s veřejnoprávními důsledky (např. hodnocení technického stavu a technické způsobilosti silničního motorového vozidla k provozu dle zákona č. 56/2001 Sb.; zkušebnictví dle zákona č. 22/1997 Sb., atd.), se oznámený certifikát týká (a je pro ně závazný) kromě osoby iniciující jeho vydání též širšího okruhu osob – potencionálních účastníků stavebního řízení.

Z uvedených důvodů je nutno na certifikát oznámený stavebnímu úřadu dle § 117 odst. 1 stavebního zákona hledět jako na výsledek činnosti správního orgánu, přestože o něm nelze bez dalšího konstatovat, že je vydáván ve správním řízení. I když zůstává sporným, zda postup autorizovaného inspektora předcházející oznámení certifikátu stavebnímu úřadu lze označit za správní řízení, vzhledem ke skutečnosti, že jak samotný postup autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení, tak i jeho výsledek, má veřejnoprávní charakter, je autorizovaný inspektor při této činnosti vázán základními zásadami činnosti správního orgánu 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.

Nejvyšší správní soud dospěl po vyhodnocení všech výše uvedených okolností souvisejících s komplikovaným právním vymezením institutu a činnosti autorizovaného inspektora, za využití metod systematického a teleologického výkladu právních norem, k závěru, že jeho postup 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. V případě opačného výkladu by činnost autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení byla zcela mimo veřejnoprávní ochranu a tedy i mimo ochranu ve správním soudnictví, přičemž žádný zákon neposkytuje osobám dotčeným vydáním certifikátu účinné prostředky ochrany v jiném řízení. Tento nepřijatelný stav bylo možno překlenout výkladem provedeným v rámci stávající právní úpravy, což Nejvyšší správní soud učinil. K nutnosti provedení výkladu, dle něhož by byla zaručena možnost ochránit práva účastníků stavebního řízení v jiném zkráceném řízení (vydání územního souhlasu), se Nejvyšší správní soud vyslovil ve svém rozsudku ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008 - 76, dostupném na www.nssoud.cz.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených důvodů 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. Neztotožňuje se též s tvrzením, že postup autorizovaného inspektora není formalizován a nejsou mu předepsány žádné postupy, jejichž dodržení by bylo možno kontrolovat a vyžadovat. Jak je výše uvedeno, ustanovení § 117 odst. 1, 3 a 4 stavebního zákona upravuje velmi podrobně, jakým způsobem musí autorizovaný inspektor při vydání a oznámení certifikátu postupovat. Obsah a struktura certifikátu a přílohy k jeho oznámení stavebnímu úřadu jsou dále upřesněny § 9 a § 10 vyhlášky č. 526/2006 Sb. Autorizovaný inspektor posuzuje dle § 117 odst. 3 stavebního zákona projektovou dokumentaci a připojené podklady ze stejných hledisek jako stavební úřad ve stavebním řízení (§ 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona). Autorizovaný inspektor je při své činnosti ve zkráceném stavebním řízení povinen uvedená ustanovení respektovat a dodržení těchto povinností je možno zpětně ověřit. Za předpokladu obecného vyloučení kontroly by zákonem uložené povinnosti neměly smysl. Nezbytnost ustavení kontrolního mechanismu činnosti autorizovaného inspektora ve zkráceném řízení je dána nesporným veřejným zájmem na provádění staveb v souladu se zákonem stanovenými předpoklady pro výstavbu.

Stěžovatelé v rámci kasační stížnosti podali také návrh na vydání předběžného opatření, příp. aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek. Nejvyšší správní soud o těchto návrzích nerozhodl, neboť má za to, že rozhodnutím ve věci samé odpadl pro vydání předmětného usnesení důvod.

Na závěr Nejvyšší správní soud podotýká, že z obsahu soudního spisu je patrno, že dne 5. 8. 2010, tj. 6 dní před rozhodnutím o žalobě, bylo městskému soudu stěžovateli doručeno zkrácené znění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010 - 111, kterým tento soud zrušil odmítavé usnesení pátého senátu městského soudu vydané ve zcela obdobné věci. Nevyčkal-li městský soud s rozhodnutím ve věci do možnosti seznámit se s odůvodněním rozsudku Nejvyššího správního soudu a o věci rozhodl, přičemž v plném rozsahu odkázal na závěry uvedené v již zrušeném usnesení pátého senátu městského soudu, porušil tím nejenom zásadu procesní ekonomie, ale i princip zákazu denegatio iusticie.

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 stížnost je důvodná. Proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek 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. V tomto řízení je městský soud povinen bezodkladně rozhodnout o procesních návrzích stěžovatelů uvedených v části III. a IV. žaloby dle § 56 odst. 1

s. ř. s., podle kterého soud mimo pořadí věcí, v jakém k němu došly, vyřizuje *přednostně* návrhy na přiznání odkladného účinku a návrhy na předběžné opatření. V dalším řízení je městský soud dále povinen vycházet ze závěru, že certifikát autorizovaného inspektora oznámený stavebnímu úřadu dle § 117 odst. 1 stavebního zákona je nutno považovat za správní akt zakládající veřejná subjektivní práva, a posoudit, jaké kontrolní mechanismy přicházejí v jeho případě v úvahu. Městský soud byl povinen tuto úvahu provést v předchozím řízení na základě uplatněných žalobních bodů, k tomuto posouzení nedošlo z důvodu zaujetí výše uvedeného primárně nesprávného závěru. Vzhledem k tomu, že v úvahu přicházejících možností je několik, není Nejvyšší správní soud v této fázi řízení oprávněn tuto otázku posoudit namísto městského soudu. Předjímání tohoto posouzení ze strany Nejvyššího správního soudu by vedlo k odepření vyslovení názoru městského soudu k této otázce a vyslovení finálního závazného názoru Nejvyššího správního soudu v nesprávné fázi řízení, tj. bez možnosti účastníků řízení podat proti dosud nevyjádřenému názoru kasační stížnost. Takový postup byl Nejvyššímu správnímu soudu v minulosti vytýkán Ústavním soudem, viz například nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, dostupný na http://nalus.usoud.cz. Nejvyšší správní soud se z uvedených důvodů vyjádřil pouze k otázkám, kterými se zabýval v řízení o žalobě městský soud.

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 15. února 2011

JUDr. Radan Malík
předseda senátu