U S N E S E N Í

Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, složený z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Romana Fialy, JUDr. Pavla Pavlíka, JUDr. Pavla Vrchy a JUDr. Marie Žiškové, rozhodl o návrhu **Ministerstva pro místní rozvoj,** se sídlem Staroměstské náměstí 16, Praha 1, na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ním a **Městským soudem v Praze**, a dalších účastníků sporu vedeného u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 10 A 227/2010, ve věci žaloby proti certifikátu autorizovaného inspektora ze dne 8. 3. 2010, čj. 711005: žalobců **a) Bc. P. P., b) Mgr. H. S., c) akad. arch. J. H., d) J. H.**, všichni zastoupeni Mgr. Luďkem Šikolou, advokátem se sídlem Dvořákova 13, Brno, a žalovaného **Ing. arch. M. T., autorizovaného inspektora**, za účasti osoby zúčastněné na řízení: VTP Roztoky, a. s., se sídlem Bucharova 2641/14, Praha 13 – Stodůlky,

takto:

I. **Žádná ze stran kompetenčního sporu není příslušná** vydat rozhodnutí ve věci žaloby proti certifikátu autorizovaného inspektora ze dne 8. 3. 2010, čj. 711005.

II. Druhá věta výroku I. rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2011, čj. 10 A 227/2010 - 116, **se zrušuje.**

Odůvodnění:

I.
Dosavadní průběh řízení

[1] Návrhem doručeným dne 12. 4. 2012 se Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „navrhovatel“) domáhá, aby zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon o některých kompetenčních sporech“), rozhodl kompetenční spor vzniklý podle § 1 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona mezi ním a Městským soudem v Praze týkající se certifikátu autorizovaného inspektora.

[2] Z předloženého spisu vyplynuly následující skutečnosti:

[3] Žalovaný autorizovaný inspektor vydal dne 8. 3. 2010 certifikát podle § 117 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), pro stavbu „Vědeckotechnický park Roztoky“ v katastrálním území Žalov.

[4] Žalobci proti tomuto certifikátu podali žalobu k Městskému soudu v Praze. Ten ji usnesením ze dne 22. 2. 2011, čj. 10 A 227/2010 - 116 odmítl a věc postoupil navrhovateli, neboť dospěl k závěru, že proti certifikátu vydanému autorizovaným inspektorem je přípustné podat odvolání, o kterém rozhoduje navrhovatel.

[5] Městský soud - respektuje právní názor Nejvyššího správního soudu dříve vyslovený – ve svém rozhodnutí vycházel z toho, že postup autorizovaného inspektora při vydávání certifikátu je správním řízením podle § 9 spr. ř., neboť se jedná o postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, čj. 9 As 63/2010 - 111. Soud tedy pohlížel na certifikát autorizovaného inspektora jako na rozhodnutí ve smyslu § 67 spr. ř. Následně se městský soud zabýval otázkou, zda a jaké prostředky obrany proti certifikátu autorizovaného inspektora právní řád připouští, a dospěl k závěru, že je proti němu přípustné odvolání. V opačném případě by dle městského soudu byla účastníkům odňata jedna právní instance. Výklad, podle nějž by jediným možným opravným prostředkem proti certifikátu byla žaloba ke správnímu soudu, považoval městský soud za nezákonný pro rozpor s § 81 odst. 1 spr. ř. a zásadou subsidiarity soudního přezkumu správních rozhodnutí.

[6] Dále se městský soud zabýval tím, kdo je příslušný rozhodovat o odvolání proti certifikátu autorizovaného inspektora. Podle § 89 odst. 1 spr. ř. je odvolacím orgánem nejblíže nadřízený orgán a podle § 178 odst. 1 spr. ř. je nadřízeným orgánem ten správní orgán, který podle zákona vykonává dozor. Z § 143 odst. 4, § 144 a 151 odst. 1 stavebního zákona městský soud dovodil, že orgánem dozoru nad autorizovanými inspektory je navrhovatel. Ten tedy má rozhodnout o odvolání proti certifikátu autorizovaného inspektora.

[7] Proti usnesení městského soudu podali žalovaný a osoba zúčastněná na řízení kasační stížnost, kterou však následně vzali zpět. Nejvyšší správní soud proto usnesením ze dne 26. 7. 2011, čj. 5 As 71/2011 - 172, řízení o obou kasačních stížnostech zastavil a rozhodnutí městského soudu tak zůstalo v právní moci.

[8] Navrhovatel má za to, že proti certifikátu autorizovaného inspektora není přípustné odvolání. Rozhodovat o žalobách proti certifikátu má krajský soud jako soud ve správním soudnictví. Při tom navrhovatel odkazuje na argumentaci obsaženou v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, čj. 2 As 37/2011 - 81, ze dne 30. 5. 2011, čj. 2 As 36/2011 - 81, ze dne 28. 7. 2011, čj. 7 As 86/2011 - 102 a ze dne 24. 8. 2011, čj. 1 As 92/2011 - 182. Navrhovatel přebírá argumentaci Nejvyššího správního soudu o tom, že odvolání je vyloučeno vzhledem k povaze certifikátu, neboť ten je vydáván ve zkráceném stavebním řízení atypickým postupem a chybí zde jasná zákonná úprava odvolání. Zákonná úprava přezkum certifikátu autorizovaného inspektora v rámci odvolacího řízení nepředpokládá, a to s ohledem na specifické postavení autorizovaného inspektora (soukromá osoba vykonávající veřejnou správu pouze ve velmi omezeném rozsahu a vlastním jménem), nezařaditelnost autorizovaného inspektora do hierarchického

systému veřejné správy, zvláštní charakter certifikátu, který způsobuje právní následky nezávisle na vůli autorizovaného inspektora, a smysl zkráceného stavebního řízení. Proto je podle navrhovatele ve věci příslušný vydat rozhodnutí správní soud.

II.
Kompetenční spor

[9] Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi správním úřadem a obecným soudem se zvláštní senát řídil následující úvahou:

[10] S účinností od 1. ledna 2003 se postupuje při kladných nebo záporných kompetenčních sporech o pravomoc nebo věcnou příslušnost vydat rozhodnutí podle zákona o některých kompetenčních sporech.

[11] Stranami takového sporu jsou podle § 1 odst. 1 zákona

a) soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy,

b) soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví.

[12] Kladným (pozitivním) kompetenčním sporem je dle § 1 odst. 2 zákona spor, ve kterém si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno pravomocné rozhodnutí; záporným (negativním) sporem je podle téhož ustanovení spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků.

[13] Městský soud v Praze v předcházejícím soudním řízení popřel svou pravomoc rozhodnout věc a navrhovatel popírá svou pravomoc rozhodnout po postoupení věci. Ve věci se jedná o negativní (záporný) kompetenční spor, k jehož projednání a rozhodnutí je povolán zvláštní senát zákonem o některých kompetenčních sporech.

[14] Zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (srov. č. 485/2005 Sb. NSS).

III.
Právní úprava a dosavadní rozhodovací činnost soudů

[15] Činnost autorizovaného inspektora, jež je předmětem tohoto sporu, je upravena v § 117 stavebního zákona takto:

„Zkrácené stavební řízení

§ 117

(1) 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.

(2) Stavebník k oznámení stavby připojí projektovou dokumentaci stanovenou prováděcím právním předpisem a certifikát vydaný autorizovaným inspektorem. Dokumentace se předkládá ve dvojím vyhotovení; není-li obecní úřad stavebním úřadem, nebo stavebník není vlastníkem stavby, předkládá se trojmo.

(3) 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 (§ 109).

(4) Pokud ve vyjádřeních podle odstavce 1 byly uplatněny námitky proti provádění stavby, autorizovaný inspektor je 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.

(5) Certifikát, ověřenou dokumentaci s vyznačenými údaji a přílohy podle odstavce 3 příslušný stavební úřad eviduje a využívá pro kontrolní prohlídky stavby.

(6) Náležitosti oznámení podle odstavce 1, jakož i obsah a strukturu certifikátu stanoví prováděcí právní předpis.“

[16] Prováděcím předpisem, na který odkazuje § 117 odst. 6 stavebního zákona, je vyhláška č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu.

[17] Podle § 9 této vyhlášky platí, že:

„Oznámení stavebnímu úřadu, že navrhovaná stavba byla posouzena autorizovaným inspektorem a je způsobilá k realizaci, podává stavebník na formuláři, jehož obsahové náležitosti jsou stanoveny v příloze č. 3 k této vyhlášce. K oznámení se připojí přílohy uvedené v části B přílohy č. 3 k této vyhlášce.“

[18] Obsah a strukturu certifikátu upravuje § 10 vyhlášky:

„(1) Autorizovaný inspektor v certifikátu, kterým stvrzuje, že ověřil projektovou dokumentaci a připojené podklady a že navrhovaná stavba může být provedena, uvede

a) identifikační údaje stavebníka podle § 5 písm. a),

b) druh, účel a dobu trvání stavby,

c) identifikační údaje o projektové dokumentaci stavby podle údajů na rozpisce dokumentace,

d) průběh posuzování navrhované stavby, včetně závěrů jednání s osobami, které uplatnily námitky proti provedení stavby,

e) jak projektová dokumentace respektuje požadavky dotčených orgánů a vlastníků dopravní a technické infrastruktury, popřípadě specifikaci dokladů o jednání s nimi,

f) své jméno a příjmení, podpis, otisk razítka a datum vydání certifikátu.

(2) Autorizovaný inspektor k certifikátu připojí

a) návrh plánu kontrolních prohlídek stavby,

b) souhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů vyžadovaná zvláštními právními předpisy,

c) vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení; pokud uplatnily námitky, připojí též protokol o výsledku projednání a vypořádání jejich námitek."

[19] Podstatou předloženého sporu je, zda je možné podat proti certifikátu autorizovaného inspektora odvolání, případně k jakému orgánu, či zda je obrana proti certifikátu možná pouze cestou správního soudnictví. Při tom však zvláštní senát musí jako předběžnou otázku posoudit, zda je autorizovaný inspektor vůbec v postavení správního orgánu ve smyslu § 1 odst. 1 spr. ř., a zda lze certifikát považovat za „rozhodnutí" dle § 65 s. ř. s.

[20] O těchto otázkách již rozhodovaly soudy a existuje k nim tedy postupně se vytvářející a doplňující judikatura.

[21] Soudy zpočátku správní žaloby proti certifikátu autorizovaného inspektora odmítaly s odůvodněním, že se nejedná o rozhodnutí správního orgánu (např. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2010, čj. 5 A 42/2010 - 43).

[22] Nejvyšší správní soud však následně dospěl k odchylnému závěru. V rozsudku ze dne 4. 8. 2010, čj. 9 As 63/2010 - 111, vyslovil, 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*". Na podporu tohoto tvrzení Nejvyšší správní soud uvedl, že proces zkráceného stavebního řízení je rychlejší a efektivnější než řízení o vydání stavebního povolení a jeho podstata spočívá v přenesení zásadních činností v řízení o vydání stavebního povolení na osobu autorizovaného inspektora. Inspektor je soukromá osoba, která 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. Nejvyšší správní soud se dále zabýval rozlišením veřejné a soukromé správy a dospěl k závěru, že přestože hranice mezi soukromou a veřejnou správou nelze jednoznačně vymezit, je možné vycházet z cíle, prostředků a závaznosti posuzované činnosti a postavení jejího vykonavatele. Nepovažoval za rozhodující skutečnost, že účast ve zkráceném stavebním řízení je založena soukromoprávní smlouvou, naopak vycházel z toho, že autorizovaný

inspektor je jmenován ministrem pro místní rozvoj a tímto aktem se stává nepřímým vykonavatelem státní správy. Byť je jeho postup ve zkráceném stavebním řízení iniciován uzavřením smlouvy se stavebníkem, jednotlivé činnosti vykonává dle stavebního zákona a stavební zákon vytyčuje meze, jež musí autorizovaný inspektor dodržet.

[23] Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí dále uvedl, že samotný certifikát sám o sobě nemá bezprostřední právní závaznost ani přímé právní účinky, ty však nabývá ze zákona v okamžiku jeho oznámení stavebnímu úřadu, které provede stavebník. Na základě oznámení stavebnímu úřadu nabude certifikát srovnatelné právní účinky, jaké má stavební povolení, a proto nelze certifikát přirovnat k odbornému stanovisku či znaleckému posudku, jež jsou pouze podkladem dalšího aktu zakládajícího práva a povinnosti. Přestože nelze bez dalšího konstatovat, že autorizovaný inspektor je při vydávání certifikátu ve vrchnostenském postavení, jeho postavení se však změní po oznámení certifikátu stavebnímu úřadu. Po oznámení je stavebník povinen obsah certifikátu respektovat a nemá možnost jeho korekce, čímž se povaha certifikátu vymyká běžnému plnění ze soukromoprávní smlouvy a postavení autorizovaného inspektora vůči stavebníkovi se odlišuje od vztahu mezi účastníky soukromoprávního vztahu. Navíc se oznámený certifikát, na rozdíl např. od hodnocení technického stavu silničního motorového vozidla, týká též potencionálních účastníků stavebního řízení. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud vyslovil, že: *„[J]e 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.“* Otázku, zda je jediným obranným mechanismem proti certifikátu pouze žaloba ve správním soudnictví, ponechal Nejvyšší správní soud na dalším posouzení městskému soudu.

[24] Obdobně rozhodl Nejvyšší správní soud i rozsudky čj. 1 As 72/2010 - 110, 9 As 99/2010 - 71 a 7 As 34/2011 - 53, aniž by uvedenou argumentaci dále doplňoval. Nad rámec výše uvedeného zmínil pouze, že *„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“* (rozhodnutí čj. 7 As 34/2011 - 53).

[25] Na základě uvedeného rozsudku [22] vydal Městský soud v Praze několik rozhodnutí, v nichž žalobu proti certifikátu odmítl a věc postoupil k rozhodnutí o odvolání navrhovateli.

[26] Jiný senát Městského soudu v Praze naznačil možnost obrany proti certifikátu prostřednictvím analogické aplikace § 117 odst. 4 stavebního zákona i po vydání certifikátu. Krajský soud v Brně v rozhodnutí ze dne 21. 6. 2010, čj. 30 Ca 152/2009 - 218, žalobu proti certifikátu věcně projednal. Krajský soud v Ostravě v rozhodnutí ze dne 8. 12.

2010, čj. 22 A 183/2010 - 27, žalobu proti certifikátu odmítl pro nevyčerpání opravných prostředků.

[27] Nejvyšší správní soud však v rozsudku ze dne 25. 5. 2011, čj. 2 As 37/2011 - 81, rozhodl, že „certifikát autorizovaného inspektora vydaný ve zkráceném stavebním řízení (§ 117 stavebního zákona z roku 2006) není přezkoumatelný v odvolacím řízení podle správního řádu; lze proti němu přímo podat žalobu ke správnímu soudu“. V tomto rozsudku nejprve odkázal na své předchozí rozhodnutí čj. 9 As 63/2010 - 111 a doplnil, že ačkoliv se v uvedeném rozhodnutí neuvádí, o jaký veřejnoprávní správní akt se v případě certifikátu autorizovaného inspektora jedná, nelze dospět k jinému závěru, než že spadá pod legislativní zkratku „rozhodnutí“ dle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se nepochybně jedná o úkon, jímž se po oznámení stavebnímu úřadu zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Na certifikát se totiž nemůže vztahovat zákonná úprava řízení o tzv. nečinnostní žalobě (napadeno je 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. Nejvyšší správní soud tedy v tomto rozhodnutí dospěl k tomu, že certifikát je rozhodnutím, na základě vylučovací metody.

[28] Podle názoru Nejvyššího správního soudu je autorizovaný inspektor nepochybně soukromou osobou, ale 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. 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), Nejvyšší správní soud uzavřel, že autorizovaný inspektor vystupuje jako správní úřad, byť jen v tomto omezeném rozsahu.

[29] Nejvyšší správní soud poté dospěl k závěru, že proti certifikátu není přípustné odvolání: předně podle ustálené judikatury mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob správními orgány nepatří rozhodování ve dvou stupních (např. rozsudek Nejvyššího správního č. 1409/2007 Sb. NSS). S ohledem na znění § 81 odst. 1 spr. ř. by však musela nemožnost podat odvolání buď plynout přímo ze zákona, nebo by mohla být tato výluka dána pouze implicitně povahou dané věci, což je právě případ certifikátu vydaného autorizovaným inspektorem. K tomuto závěru dospěl soud na základě dvou souběžných argumentů: (1.) smysl zkráceného stavebního řízení a (2.) chybějící jasná zákonná úprava odvolání v tomto velmi atypickém postupu.

[30] Smyslem zkráceného stavebního řízení je dle Nejvyššího správního soudu rychlost, nižší míra formálnosti a odlehčení činnosti stavebních úřadů. Zavedení odvolacího řízení by tak 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 vedlo k přesně protichůdnému výsledku, než který je citovanou zákonnou úpravou sledován.

[31] Druhý argument proti přípustnosti odvolání spatřoval Nejvyšší správní 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.

[32] K tomu Nejvyšší správní soud uvedl: „[D]*o 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. 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.*“

[33] Nejvyšší správní soud shodné argumenty posléze zopakoval např. i v rozhodnutích čj. 7 As 86/2011 - 102, kde navíc označil postup autorizovaného inspektora za mediaci, 1 As 92/2011 - 182 a 9 As 92/2011 - 186, zde s odkazem na účelnou ochranu práv opomenutých účastníků.

[34] Dle výše popsaných rozsudků Nejvyššího správního soudu postupoval např. Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 4. 8. 2011, čj. 30 A 13/2011 - 46, jímž žalobu proti certifikátu stejně jako Krajský soud v Brně věcně projednal a certifikát zrušil. Mimo jiné však krajský soud sám upozornil na to, že mu zákon neumožňuje jiný výrok, než že se „certifikát zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení“, ačkoliv žalovaný autorizovaný inspektor nemá k žádnému dalšímu řízení pravomoc a věc musí dále projednávat příslušný stavební úřad.

[35] Ústavní soud pak na základě již ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu opakovaně vyslovil, že vzhledem k postavení Nejvyššího správního soudu v oblasti správního soudnictví a výkladu správního práva bude i Ústavní soud považovat autorizovaného inspektora za správní orgán. Proto ústavní stížnosti autorizovaného inspektora odmítl (např. usnesení ze dne 13. 3. 2012, sp. zn. IV. ÚS 558/12).

[36] Autorizovaný inspektor by tedy na základě výše popsané judikatury měl být považován za správní orgán a certifikát za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., proti němuž není přípustné odvolání. Certifikát by tak měl být přímo přezkoumáván ve správním soudnictví.

[37] S tímto názorem se však zvláštní senát neztotožňuje.

[38] Zvláštní senát si je vědom toho, že ke změnám v ustálené judikatuře by mělo docházet pouze výjimečně, a to jen tehdy, když k tomu vedou závažné důvody (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05). Je však přesvědčen, že právě takové důvody ke změně právního názoru shledal. Právním názorem opírajícím se o minimum pevných právních argumentů, z nichž některé svědčí dokonce pro právní názor opačný, je možno otřást argumentací jinou a nelze jej vnímat jako nezměnitelný. To platí tím spíše za situace, kdy právní řád dotčeným osobám po celou dobu existence sporného ustanovení poskytuje jinou možnost ochrany, podle mínění zvláštního senátu snazší a rychlejší, kterou se soudy zatím nezabývaly.

III.1 Postavení autorizovaného inspektora

[39] Všechny soudy i důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu (digitální repozitář PSP ČR, IV. volební období, tisk č. 998/0, dostupné na http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=55107) se shodují na tom, že autorizovaný inspektor je soukromou osobou. Soudy se však doposud neshodly, zda je na něj přenesen výkon veřejné moci v takové míře, aby nabyl postavení správního orgánu (§ 1 odst. 1 spr. ř.), či nikoliv. Ne každý vykonavatel veřejné správy je při uskutečňování správní činnosti správním orgánem. Zmínit lze například zkušebnictví dle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, nebo hodnocení technické způsobilosti silničního motorového vozidla k provozu dle zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů ve znění pozdějších předpisů (viz STAŠA, J. Jaká je a jaká má být právní povaha autorizovaného inspektora a jeho činnosti. Stavební právo: Bulletin. Praha: ČSSP, 2009, č. 3, str. 56; rovněž VEDRAL, J. Některé případy používání soukromoprávních institutů ve veřejném právu. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra, 2011, č. 1-2, str. 27).

[40] Certifikát tedy inspektor vydává jako soukromá osoba na základě soukromoprávní smlouvy se stavebníkem (§ 117 odst. 1 stavebního zákona). Tuto činnost vykonává jménem svým, nikoliv jménem státu, za úplatu a ve svém podnikatelském zájmu. Dle § 144 odst. 4 stavebního zákona není tato činnost živností a může být vykonávána jako svobodné povolání. Z tohoto hlediska autorizovaný inspektor správním orgánem není.

[41] Za škodu, kterou stavebníkovi způsobí, odpovídá soukromoprávně; podle § 146 stavebního zákona odpovídá za škodu způsobenou výkonem své činnosti a musí mít, obdobně jako např. advokáti, uzavřeno pojištění z odpovědnosti za škodu. Přitom však podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem odpovídá stát (a nikoli soukromá osoba) za škodu, kterou způsobily státní orgány, územní samosprávné celky v přenesené působnosti a právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona. I to svědčí tomu, že zákonodárce zjevně nepovažoval činnost autorizovaného inspektora za činnost veřejnoprávní v té míře, aby vedla k jeho postavení jako správního orgánu, za jehož činnost jak uvedeno odpovídá stát.

[42] Dále: stavebník s autorizovaným inspektorem neuzavírá veřejnoprávní smlouvu dle části páté správního řádu. Kdyby tomu tak bylo, platilo by, že mimo autorizovaného inspektora by byly k uzavření subordinační veřejnoprávní smlouvy podle § 161 spr. ř.

potřeba souhlasy ostatních osob, které by byly účastníky řízení. Tyto osoby však stavební zákon ke smlouvě podle § 117 nepřizval a jejich souhlas se nevyžaduje.

[43] Aby autorizovaný inspektor byl správním orgánem dle § 1 odst. 1 spr. ř. či § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., musela by mu dále být náležitým způsobem, totiž zákonem, svěřena pravomoc k výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, v daném případě k vydávání certifikátů s právními účinky rozhodnutí. To však žádný zákon neučinil. Právním podkladem činnosti inspektorů je, jak plyne z výše uvedeného, soukromoprávní smlouva, kterou se inspektor zaváže, že pro stavebníka (a nikoli pro stát či stavební úřad) ověří projektovou dokumentaci a vydá na danou stavbu certifikát, jímž stvrdí, že dokumentaci ověřil (§ 117 odst. 3 stav. zákona). Inspektor dokonce nemá ani žádnou pravomoc autoritativně rozhodovat o námitkách osob, které by byly účastníky řízení. Tato vyjádření mají být souhlasná nebo je autorizovaný inspektor neformálním způsobem vypořádá, jinak v případě trvajících rozporů musí věc předložit stavebnímu úřadu. K tomu uvedl Krajský soud v Hradci Králové, že: *„Autorizovaný inspektor není oprávněn rozhodovat o tom, zda tu kterou námitku vypořádal, a odstranil tak rozpory mezi osobami, které by jinak byly účastníky řízení, či zda je to vůbec námitka vhodná (přiléhavá) k vypořádání. Vypořádáním námitek v kontextu § 117 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 je třeba rozumět takový výstup, na jehož základě všechny námitky (i absurdní) zcela odpadnou a po jejich vypořádání nastane naprosto bezkonfliktní stav.*“ (rozsudek ze dne 4. 8. 2011, čj. 30 A 13/2011 - 46).

[44] Zákon neupravuje žádný procesní postup, který by vydání certifikátu jako rozhodnutí předcházel. Vzhledem k subsidiaritě správního řádu (§ 192 stavebního zákona) by se uplatnila jeho ustanovení. Autorizovaný inspektor však nemá povinnost certifikát někomu doručovat, není vázán žádnými lhůtami a - pokud by se přijal názor, že jde o správní orgán, nemohlo by se na něj uplatnit ani ustanovení správního řádu o podjatosti, které by vedlo k důsledkům zcela absurdním: s ohledem na svůj poměr k věci by se autorizovaný inspektor musel vylučovat ze svého „rozhodování“ vždy, neboť svou činnost vykonává za úplatu stavebníka, ve svém podnikatelském zájmu, a tak nepochybně má zájem na jednom konkrétním výsledku své „rozhodovací činnosti“. Zmíněná ustanovení přitom prostupují správním řádem při vydávání všemožných jiných správních aktů, vyjádření, osvědčení či sdělení, i těch, které nejsou upraveny vůbec, v prvé řadě ovšem u rozhodnutí. I v těchto případech by se tedy autorizovaný inspektor, pokud by byl správním orgánem, musel řídit příslušnými ustanoveními správního řádu, mj. by se musel ze své činnosti vylučovat. Tento závěr lze použít jako *argumentum reductionis ad absurdum*, který svědčí pro to, že autorizovaný inspektor správním orgánem není a certifikát není ani rozhodnutím ani jiným úkonem správního orgánu dle správního řádu.

[45] Rovněž v komentáři ke stavebnímu zákonu (HEGENBART, M., SAKAŘ, B. a kol. Stavební zákon: komentář. Praha: C. H. Beck, 2008.) autoři uvádějí, že: *„zkráceným stavebním řízením se zmíněným ustanovením rozumí posouzení projektové dokumentace mimo stavební řízení (...), [a]utorizovaný inspektor v rámci posuzování projektové dokumentace nevede žádné řízení ani nemůže dotčenému orgánu určovat lhůtu k vyjádření (...). Certifikát vydaný autorizovaným inspektorem není rozhodnutím o povolení stavby, ale je pro stavební úřad i stavebníka dokladem o tom, že stavba může být právem provedena.*“.

[46] Jak správně uvedl Městský soud v Praze v rozhodnutí ze dne 15. 3. 2010, čj. 5 A 42/2010 - 43, *„[č]innost, která se odehrává mezi dvěma soukromými osobami na*

základě smlouvy uzavřené podle pravidel soukromého práva, se tak z povahy věci vzpírá zařazení do oblasti „veřejné správy", a tedy i přezkoumání před správním soudem: nejsou tu totiž předepsány žádné postupy, jejichž dodržení by bylo možno kontrolovat a vyžadovat. Autorizovaný inspektor proto není správní orgánem podle definice § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nýbrž odborně způsobilou osobou, která z titulu své funkce (srov. § 143 a násl. stavebního zákona) poskytuje odborné činnosti ve výstavbě."

[47] Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku čj. 2 As 37/2011 - 81 [5], že proti certifikátu autorizovaného inspektora není možné podat odvolání. Tento závěr zdůvodnil především smyslem zkráceného stavebního řízení a chybějící právní úpravou odvolání při tomto postupu. Vyslovil, 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."* To však - ba ještě více - platí i z hlediska dovozování kompetence k vydávání rozhodnutí samotného (v I. stupni řízení). A logicky, pokud zákon vydávání rozhodnutí neupravuje, neupravuje pak ani možnost či nemožnost odvolání. Svým výrokem proto druhý senát ve skutečnosti nabídl argument pro závěr, že certifikát rozhodnutím není.

[48] K argumentu „smyslem úpravy zkráceného stavebního řízení" lze pouze dodat, že jejím účelem bylo, aby bezrozporné žádosti o stavební povolení nemusel řešit stavební úřad, ale mohly být vyřešeny jednodušším způsobem. Z ničeho ale nelze dovodit, že by nová úprava měla vést k tomu, aby složitější věci, které nezákonně posoudil autorizovaný inspektor ve zkráceném řízení, řešil namísto stavebního úřadu soud v rámci přezkumu certifikátu a sám zjišťoval skutkové otázky. Takový úkol, jak uvedl městský soud v právě posuzované věci, správním soudům nepřísluší.

[49] Považovat autorizovaného inspektora za správní orgán nelze ani pouze na základě toho, že je jmenován ministrem pro místní rozvoj, skládá zkoušku, na kterou dozírá navrhovatel, nebo používá razítko se státním znakem. Stejně tak jen proto nejsou za správní orgán považováni advokáti, a to ani při ověřování pravosti podpisu, daňoví poradci, auditoři, lékaři, soudní znalci, autorizovaní inženýři, autorizovaní architekti, autorizovaní technici atd.

[50] Není možné uznat ani argument Nejvyššího správního soudu, podle nějž plyne veřejnoprávní postavení autorizovaných inspektorů i z toho, že jsou při své činnosti vázáni veřejnoprávním předpisem (srov. rozsudek čj. 9 As 63/2010 - 111 [5]. Těžko lze totiž v právním státě nalézt jednotlivce, který by při výkonu svého povolání veřejnoprávními předpisy vázán nebyl.

[51] Žádnou váhu nemá pro posuzování činnosti autorizovaného inspektora konečně ani to, že § 117 stavebního zákona je uvozen nadpisem „Zkrácené stavební řízení". Toto ustanovení žádné řízení neupravuje. Nadpis je pozůstatkem z varianty návrhu zákona, který počítal s tím, že certifikát autorizovaného inspektora bude podkladem pro následné vydání stavebního povolení stavebním úřadem (Kolektiv autorů: Analýza ustanovení o

zkráceném stavebním řízení. Stavební právo: Bulletin. Praha: ARCH, 2008, č. 2 - 3/2008, str. 13). Nadto platí obecná právní zásada *rubrica legis non est lex* (viz např. Filip, J.: Poznámky pod čarou jako problém legislativy a judikatury. Právní zpravodaj: časopis pro právo a podnikání. Praha: C. H. Beck, 1999, č. 0, s. 7).

[52] Zvláštní senát proto dospěl po posouzení charakteru činnosti autorizovaného inspektora k závěru, že se nejedná o činnost správního orgánu, ale o činnost soukromé osoby na základě soukromoprávní smlouvy. Výsledkem této činnosti je tedy v prvé řadě plnění ze smlouvy.

III.2 Povaha a právní účinky certifikátu

[53] Certifikát autorizovaného inspektora nelze v důsledku výše uvedeného závěru považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. již proto, že certifikát není úkonem správního orgánu. Nadto certifikát sám o sobě nezakládá žádná práva a povinnosti, vyjma snad práva autorizovaného inspektora na úplatu podle smlouvy se stavebníkem (§ 146 odst. 1).

[54] I zde se všechny soudy shodly na tom (byť samy toto rozlišování nerespektovaly vždy důsledně, srov. rozhodnutí NSS ze dne 4. 5. 2011, čj. 7 As 109/2010 - 340), že právní účinky nastupují až okamžikem oznámení certifikátu stavebnímu úřadu (§ 117 stavebního zákona).

[55] Toto oznámení ale činí dle § 117 stavebního zákona samotný stavebník, ledaže se nechá zastoupit na základě plné moci. Do okamžiku oznámení certifikátu stavebnímu úřadu je certifikát pouhým plněním ze soukromoprávní smlouvy a stavebník jej nemusí nikdy použít nebo může požádat autorizovaného inspektora o jeho změnu, o vyhotovení nového certifikátu nebo může požádat jiného autorizovaného inspektora o vyhotovení jiného certifikátu.

[56] *„Až v tomto okamžiku (oznámením podaným stavebnímu úřadu) vzniká stavebníkovi ze zákona (veřejné subjektivní) právo provést stavbu podle projektové dokumentace, ovšem jen za podmínky, že byly splněny všechny zákonem stanovené podmínky, tzn. opatřena souhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů a vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení, 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.*

Pokud tyto podmínky (nebo jen některá z nich) splněny nejsou, tzn. např. nebyla opatřena vyjádření (všech) dotčených osob, které by jinak (pokud by probíhalo) byly účastníky stavebního řízení (nutno samozřejmě vycházet tak jako ve stavebním řízení, resp. jakémkoliv jiném správním řízení, z materiálního pojetí účastenství, tzn. že účastníkem je ten, kdo splňuje zákonné podmínky účastenství, bez ohledu na to, jestli byl nebo nebyl opomenut), právo provést stavbu ze zákona vzniknut nemůže, neboť nebude naplněna hypotéza z § 117 odst. 1 stavebního zákona.“ (VEDRAL, J.: K právnímu postavení autorizovaných inspektorů a k právní povaze jejich certifikátů. Stavební právo: Bulletin. Praha: ČSSP, 2010, č. 4.)

[57] Úvaha, že se v okamžiku oznámení certifikátu stavebnímu úřadu dostane autorizovaný inspektor do vrchnostenského postavení vůči „účastníkům řízení“ (srov.

rozsudek NSS čj. 9 As 63/2010 - 111), je mylná, a není pro ni zákonný podklad, a to i v těch případech, kdy autorizovaný inspektor podle plné moci udělené stavebníkem předkládá oznámení stavebnímu úřadu sám; spíš tu lze připodobnit postavení autorizovaného inspektora k postavení daňového poradce, který v prodloužené lhůtě za svého klienta předkládá daňové tvrzení. Stavební zákon v § 117 zmiňuje autorizovaného inspektora pouze ve vztahu k ověření dokumentace certifikátem. Oznámení stavby již činí stavebník (lhostejno, zda tak činí osobně, nebo oznámení překládá osoba stavebníkem zmocněná, autorizovaný inspektor nebo osoba třetí), a zákon tak inspektora s oznamováním nijak nespojuje, natož aby k tomuto okamžiku měnil jeho postavení na vrchnostenské. Navíc je tato úvaha nesprávná, protože je vnitřně rozporná: fyzická osoba nemůže vydat vrchnostenské „rozhodnutí" (certifikát), a teprve později nabýt vrchnostenského postavení, a navíc pak již by v tomto postavení správního orgánu nečinila žádné úkony.

[58] Protože oznámení dle § 117 stavebního zákona činí stavebník, váže zákon vznik oprávnění stavbu provést na úkon stavebníka, nikoli na úkon autorizovaného inspektora.

[59] Nástup právních účinků tedy nezpůsobuje ani autorizovaný inspektor ani samotný certifikát, ale dochází k němu až oznámením certifikátu stavebnímu úřadu, a to ze zákona. Tím se tato úprava zásadně liší např. od úpravy ohlašování jednoduchých staveb v § 105 a § 106 stavebního zákona. V případě ohlášení totiž stavební úřad buď vydává usnesení o odložení podání, které nemá náležitosti ohlášení, nebo stavebníkovi doručí písemný souhlas s ohlášením (nebo oprávnění rovněž vznikne z moci zákona, *ex lege*).

[60] Ani samotné znění stavebního zákona nenasvědčuje tomu, že by bylo možné považovat certifikát za rozhodnutí. Podle § 117 stavebního zákona autorizovaný inspektor „certifikátem stvrzuje, že ověřil...", dle § 149 odst. 1 písm. a) osvědčuje skutkovou okolnost (že dokumentace byla ověřena a stavba může být provedena), tedy nerozhoduje, tím méně o právu provést stavbu.

[61] Nelze přehlédnout ani to, že zákon dále označuje certifikát autorizovaného inspektora, který je podkladem pro vydání kolaudačního souhlasu, jako odborný posudek [§ 122 odst. 5 a § 149 odst. 1 písm. b)].

[62] Nic jiného neplyne ani z běžného chápání výrazu certifikát. Slovník spisovného jazyka českého spravovaný Ústavem pro jazyk český uvádí pod heslem certifikát jako synonyma slova osvědčení, průkaz a potvrzení (dostupné na http://ssjc.ujc.cas.cz/). Etymologický slovník uvádí, že slovo certifikovat pochází z latinského certus facere, tj. učinit jistým, jinak také dosvědčit pravdu něčeho (http://www.etymonline.com/index.php?term=certify).

[63] Pokud by takové osvědčení mělo mít charakter (deklaratorního) rozhodnutí, neexistuje vzhledem k předpokladu racionality zákonodárce důvod, proč by to v zákoně neuvedl. Dle čl. 40 Legislativních pravidel (http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn__pravidla_vl_dy.pdf) platí, že:

(1) *Právní předpis musí být terminologicky jednotný. Zároveň je třeba dbát souladu s terminologií použitou v navazujících a souvisejících právních předpisech různé právní síly. Je-li nutné uvést nový právní termín, je třeba jej v právním předpise blíže vymezit.*

(2) Při tvorbě právního předpisu je nutno respektovat všeobecně uznaný význam slov. (...)

[64] Zákonodárce užil ve stavebním zákoně pojem *certifikát*, který má určitý všeobecně uznaný význam (užitý v desítkách jiných zákonů a stovkách jiných právních předpisů). Je proto třeba dovodit, že zákonodárce neměl na mysli *rozhodnutí* ve smyslu § 67 a násl. správního řádu. Správní řád se při aplikaci stavebního zákona použije dle § 192 stavebního zákona subsidiárně. Kdyby (nic ve stavebním zákoně ani v důvodové zprávě k němu pro to nesvědčí) zákonodárce pojmem „certifikát" chtěl ve skutečnosti říci „rozhodnutí", porušil by zásadu právní jistoty.

III.3 Připravovaná právní úprava

[65] Na nedostatky současné právní úpravy, které nedokázala napravit ani dosavadní judikatura správních soudů, poukazuje i to, že Parlament České republiky v současnosti projednává novelu stavebního zákona, která se významně dotýká i ustanovení o vydávání certifikátů autorizovanými inspektory a zcela je přepracovává. Důvodová zpráva v obecné části uvádí: „*Předkládaný návrh novely na úseku územního rozhodování především upřesňuje postupy, zejména u nových institutů, které zavedl stavební zákon v návaznosti na správní řád, které jsou v současné právní úpravě upraveny pouze rámcově. Návrh novely řeší problémy, které se nepodařilo beze zbytku vyřešit ve výkladové praxi a metodickým řízením stavebních úřadů. (...) Stavební zákon přinesl zcela nový institut autorizovaného inspektora, nabídl stavebníkovi možnost nežádat stavební úřad o vydání stavebního povolení, ale uzavřít smlouvu s autorizovaným inspektorem, který přezkoumá dokumentaci a další podklady potřebné pro povolení stavby ze stejných hledisek jako stavební úřad, a může vydat certifikát, kterým potvrdí, že lze stavbu provést. Autorizovaní inspektoři se již ujali své funkce a v praxi se projevily nedostatky rámcové úpravy zkráceného stavebního řízení. Posouzení stavby autorizovaným inspektorem se proto navrhuje upravit podrobněji.*" (digitální repozitář PSP ČR, VI. volební období, tisk č. 573/0, dostupné na http://psp.cz/ff/9c/ae/6a/08.htm)

[66] Ve zvláštní části se pak k novelizaci příslušných ustanovení mj. uvádí: „*Z dosavadní aplikační praxe vyplývá, že stávající úprava vykazuje některé závažné nedostatky, které by mohly přispívat ke zneužití zkráceného stavebního řízení za účelem obejití zákona, k porušování veřejných i soukromých zájmů a k nežádoucí profanaci jinak účelného institutu. (...) Navrhovaná úprava by měla odstranit systémové nedostatky, které se vyskytly v dosavadní aplikaci zkráceného stavebního řízení, posílit právní jistotu stavebníka a ostatních osob, které by byly účastníky stavebního řízení. To by mělo také zvýšit důvěru adresátů veřejného stavebního práva ve využívání zkráceného stavebního řízení. (...) Nebude-li ustanovení upravující zkrácené stavební řízení upraveno a doplněno, je tady riziko nejednotné aplikace tohoto institutu. Nebude-li platná úprava doplněna o procesní mechanizmy, které by zajistily symetrické řešení vypořádání námitek osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení, budou zde trvat pochybnosti o její ústavnosti z hlediska zajištění práv na spravedlivý proces.*"

[67] Projednávaná (v době rozhodování zvláštního senátu vrácená Senátem Poslanecké sněmovně) novelizace úpravu certifikátů sice zásadně mění, nicméně ani ona z autorizovaného inspektora nečiní správní orgán, a z certifikátu nečiní rozhodnutí. Autorizovaný inspektor má být v prvé řadě povinen bezodkladně oznámit stavebnímu úřadu uzavření smlouvy se stavebníkem o kontrole projektové dokumentace stavby. Certifikátem však autorizovaný inspektor i nadále jen osvědčuje, že posoudil projektovou

dokumentaci stavby. Oznámení stavebního záměru stavebnímu úřadu doplněné přílohami bude činit sám autorizovaný inspektor. Stavební úřad pak oznámení vyvěsí na úřední desce po dobu nejméně 30 dnů. Proti takto vyvěšenému stavebnímu záměru bude možné podávat námitky a výhrady. Ty pak budou mít odkladný účinek a právo provést stavbu nevznikne. O námitkách a výhradách následně rozhodne správní orgán, který by byl jinak příslušný k odvolání proti stavebnímu povolení. Teprve pokud lhůta k podání námitek a uplatnění výhrad marně uplyne, stavebníkovi vznikne právo oznámený stavební záměr provést.

[68] Důvodová zpráva se rovněž výslovně vyjadřuje k právnímu postavení autorizovaného inspektora: „*Autorizovaný inspektor není orgánem veřejné moci a není zmocněn k vydávání povolení, nelze proto hovořit o zkráceném stavebním řízení, neboť o žádné řízení podle správního řádu nejde. Z tohoto důvodu se nadpis zkrácené stavební řízení nahrazuje slovy 'posouzení autorizovaným inspektorem'*." I tento dokument lze tedy použít na podporu názoru, že autorizovaný inspektor není správním orgánem a nemůže proto vydávat žádná rozhodnutí.

III.4 Právní názor zvláštního senátu

[69] Ze všech výše uvedených důvodů tak zvláštní senát uzavírá, že autorizovaný inspektor není správním orgánem a jím vydaný certifikát není rozhodnutím správního orgánu (§ 67 spr. ř., § 65 s. ř. s.), ale plněním ze soukromoprávní smlouvy.

*III.5 Možnosti obrany proti certifikátu (**obiter dictum zvláštního senátu**)*

[70] Výše uvedený závěr však ani v nejmenším neznamená, že by proti vzniku práva stavby, opírajícímu se o certifikát vydaný bez splnění zákonných podmínek, neexistovala žádná možnost obrany. Nic na tom nemění, že stavební zákon tuto otázku přímo neřeší. Obrana (vesměs ze strany osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení), kterou shledával Nejvyšší správní soud v možnosti podat správní žalobu, není touto formou možná, nehledě k tomu, že soudní řízení bývá delší a pro účastníka nákladnější i odborně náročnější, takže přímo protiřečí záměru zákonodárce na „zkrácené" řízení (na okraj možno poznamenat, že tu zjevně - v rozporu s názvem institutu stavebního zákona - o žádné „řízení" ani nejde). Kromě toho otvírá i další neřešené otázky, například počátek a konec běhu lhůty pro podání žaloby, kterou zjevně nelze vázat na doručení certifikátu už jen z toho důvodu, že certifikát se ostatním osobám nedoručuje.

[71] Pokud s certifikátem nesouhlasí stavebník, zcela prostě oznámení stavebnímu úřadu nepodá a domáhá se soukromoprávními prostředky, nebo i pořadem práva svých civilních nároků vůči inspektorovi, který mu odpovídá za škodu, kterou způsobí výkonem své činnosti, na základě § 146 stavebního zákona. Úprava této odpovědnosti se bude řídit obecnými předpisy o náhradě škody, zejména § 420 a násl. občanského zákoníku, případně v § 373 a násl. obchodního zákoníku. O porušení práv a povinností ze smlouvy a o náhradě škody rozhodne soud v občanském soudním řízení.

[72] Všechny další osoby (ve věcech dosud projednávaných šlo zpravidla o opomenuté sousedy coby osoby, které by byly účastníky, kdyby se vedlo stavební řízení), které by mohly být dotčeny vznikem práva stavby na základě oznámení doprovázeného

certifikátem, mohou využít postupu podle § 142 spr. ř. Toto ustanovení upravuje zvláštní řízení o určení právního vztahu.

[73] Možností použití § 142 spr. ř. se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku, čj. 1 As 92/2011 - 182 [8] [33], ale - v mezích liché úvahy o opravných prostředcích proti certifikátu - však odmítl je proto, že se nejedná o opravný prostředek, ale o zvláštní řízení, které nemůže napravovat vady či nezákonnosti v předcházejících řízeních. Zvláštní senát v předcházejícím textu ale vyložil, že certifikát nelze považovat za rozhodnutí a postup vedoucí k vydání certifikátu není řízením dle správního řádu. Proto uvedený argument neobstojí. Již ze systematiky správního řádu vyplývá, že se opravné prostředky vztahují ke správnímu řízení ukončenému rozhodnutím. V dané situaci je tedy samostatné řízení podle § 142 spr. ř. nejvhodnějším (ostatně pro opomenuté účastníky v zásadě nenáročným a rychlejším než řízení soudní) možným prostředkem pro nápravu vad způsobených nezákonně vydaným a posléze oznámeným certifikátem.

[74] Dle § 142 spr. ř. rozhodne správní orgán na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Věcně a místně příslušným orgánem k rozhodnutí bude dle § 11 spr. ř. stavební úřad určený místem stavby, o kterou bude spor veden. Navrhovatel se v takovém řízení bude nejspíše domáhat toho, aby stavební úřad určil, že stavebníkovi právo provést stavbu nevzniklo.

[75] Připomenout je třeba i to, že pro použití § 142 spr. ř. není rozhodné, zda stavební zákon má nebo nemá upravenu pravomoc stavebního úřadu k vydávání deklaratorních rozhodnutí řešících spory. Zmíněné ustanovení správního řádu je kompetenčního charakteru; v tomto je „samonosné“ a umožňuje správním orgánům v jednotlivých oborech veřejné správy rozhodovat podle něj bez ohledu na to, zda předpis práva hmotného s takovýmto rozhodnutím počítá; určující je tu jen to, zda podmínky § 142 spr. ř. jsou splněny (viz k tomu též VEDRAL, J.: Komentář. II. vydání, BOVA POLYGON, Praha 2012, s. 1099 a násl.). Není-li tu tedy žádný případ nesplnění podmínek § 142 odst. 2 spr. ř. (možnost vydání osvědčení, nebo řešení sporné otázky v rámci jiného správního řízení), neodepře stavební úřad rozhodnout o žádosti za vydání určovacího rozhodnutí o právním vztahu.

[76] Podání návrhu na zahájení takového řízení o určení právního vztahu není omezeno žádnou lhůtou. Výsledkem řízení je pravomocné rozhodnutí, které musí stavební úřad vydat ve lhůtách dle § 71 spr. ř., tj. bez zbytečného odkladu, jinak zpravidla do 30 dnů. Proti tomuto rozhodnutí stavebního úřadu je pak dále možné se odvolat běžným způsobem, případně proti rozhodnutí o odvolání podat žalobu ke správnímu soudu dle § 65 s. ř. s. V případě nečinnosti stavebního úřadu lze využít žalobu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 s. ř. s.

[77] Naproti tomu není však možné uvažovat o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu ve vztahu k evidenčnímu úkonu stavebního úřadu při oznámení certifikátu, neboť v tomto případě není zásah stavebního úřadu nezákonný. Stavební zákon totiž nesvěřil stavebním úřadům žádnou možnost věcného přezkumu certifikátu nebo oznámení během jeho zaevidování.

[78] V případě, že stavební úřad během řízení dle § 142 spr. ř. shledá, že certifikát byl vydán bez splnění zákonných předpokladů, zejména neoprávněnou osobou, na základě nezákonného postupu, v rozporu s územně plánovací dokumentací, bez souhlasných závazných stanovisek všech dotčených orgánů nebo bez souhlasných vyjádření všech osob, které by byly účastníky stavebního řízení, nevypořádal řádně námitky potenciálních účastníků stavebního řízení, resp. nepředložil nevypořádané rozpory stavebnímu úřadu atd., vydá stavební úřad deklaratorní rozhodnutí o tom, že stavebníkovi právo provést stavbu nevzniklo.

[79] Následně by stavební úřady jako orgány státního dozoru ve věcech územního plánování a stavebního řádu mohly postupovat dle § 171 stavebního zákona a vyzvat stavebníka ke zjednání nápravy nebo rozhodnutím uložit povinnost zjednat nápravu v přiměřené lhůtě. Není dále vyloučeno ani nařízení odstranění stavby dle § 129 či kontrolní prohlídka stavby dle § 134 stavebního zákona a v jejím důsledku postup dle odst. 4 tohoto ustanovení. Nedostatky v činnosti autorizovaného inspektora může vyřešit navrhovatel rovněž jako orgán dozoru dle § 171, a to rozhodnutím o odvolání autorizovaného inspektora podle § 144 odst. 2 stavebního zákona.

[80] Konečně pak v těch případech, které nesnesou odkladu, může ten, kdo navrhuje postup podle § 142 spr. ř. požádat současně s návrhem, aby správní orgán rozhodl o předběžném opatření (§ 61 spr. ř.), zejména tedy o to, aby stavebníkovi bylo nařízeno okamžitě zastavit provádění stavby. O takové žádosti musí správní orgán rozhodnout do 10 dnů; může samozřejmě rozhodnout i bez návrhu, z úřední povinnosti.

[81] Bez ohledu na to, že řízení dle § 142 spr. ř. zřejmě dosud nebylo v obecné praxi správních orgánů příliš využíváno, upravuje toto ustanovení rychlý a účinný prostředek nápravy nezákonně vydaného certifikátu. Navíc přesně dopadá na situaci, která přijetím § 117 stavebního zákona nastala, neboť je určeno pro řízení o věcech, které není možné vyřešit v rámci jiných správních řízení.

IV.

[82] Protože zvláštní senát dospěl k závěru, že certifikát autorizovaného inspektora není rozhodnutím, není navrhovatel příslušný rozhodnout o odvolání proti němu a současně není ani soud ve správním soudnictví příslušný rozhodnout o žalobě dle § 65 s. ř. s. Žádná ze stran kompetenčního sporu tak není příslušná vydat rozhodnutí. Z tohoto důvodu ponechal zvláštní senát odmítavé usnesení městského soudu v platnosti, neboť odmítnutí žaloby se stalo po právu (pravomoc správního soudu tu skutečně dána není). Zrušil ale tu část soudního výroku, jíž městský soud věc postoupil navrhovateli (§ 5 odst. 3 zákona o některých kompetenčních sporech), protože ani správní orgán takovou pravomoc nemá.

[83] Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona o některých kompetenčních sporech závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i soudy.

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

Konf 25/2012 - 26

V Brně 6. září 2012

JUDr. Michal Mazanec
předseda zvláštního senátu