

NĚKOLIK POZNÁMEK KE ZKRÁCENÉMU STAVEBNÍMU ŘÍZENÍ

MARIE POLÁČKOVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek je krátkou reakcí na aktuální judikaturu Nejvyššího správního soudu k povaze certifikátu autorizovaného inspektora a jeho oznámení stavebnímu úřadu. Následuje krátké zamyšlení nad kontrolními mechanismy, které lze v rámci zkráceného stavebního řízení uplatnit.

Zmíněn je také institut závazných stanovisek dotčených orgánů státní správy, které jsou podkladem pro vydání certifikátu autorizovaného inspektora a jejichž obsah se zpravidla týká ochrany veřejného zájmu včetně ochrany životního prostředí.

Key words in original language

Zkrácené stavební řízení; certifikát autorizovaného inspektora; závazná stanoviska.

Abstract

The contribution is a short response to The Supreme Administrative Court judicial decisions which are aimed at the nature of certificate issued by an authorized inspector and its notification to the building office. The short thinking about control mechanisms which are used in the summary building permit proceedings follows.

The contribution also deals with binding assessments of respective authorities of the state administration which are materials for the issuance of authorized inspector certificate and which are related to the public interest protection including environmental protection.

Key words

Summary building permit proceedings; authorized inspector certificate; binding assessments.

1. ÚVOD

Tématem konferenční sekce je "Příroda jako objekt právních vztahů". Řada právních vztahů, v nichž je příroda objektem, směřuje k její ochraně.

Stavební zákon¹ je jedním z nástrojů, jejichž prostřednictvím lze ochrany přírody docílit. Ochrana přírody je zajišťována jak v rámci samotného územního plánování, tak v rámci stavebního řádu. Ve zkráceném stavebním řízení je příroda, potažmo životní prostředí, chráněno prostřednictvím institutu závazných stanovisek dotčených orgánů státní správy, která jsou přikládána k certifikátu autorizovaného inspektora (dále také jako "certifikát"). Certifikát spolu s oznámením stavebnímu úřadu se stále častěji stává prostředkem ke stavbě určitého záměru, tzn. stavebník může po oznámení certifikátu stavebnímu úřadu začít uskutečňovat svůj záměr. Právě s ohledem na ochranu přírody, resp. životního prostředí a dalších veřejných zájmů, v rámci zkráceného stavebního řízení, je nutné zabývat se možnostmi kontrolních mechanismů samotného certifikátu oznámeného stavebnímu úřadu, potažmo kontrolními mechanismy, které dopadají na celé zjednodušené stavební řízení. Tento příspěvek je jakýmsi krátkým zamyšlením nad povahou certifikátu oznámeného stavebnímu úřadu a nad možnostmi přezkumu tohoto institutu. Je zamyšlením nad úlohou osoby autorizovaného inspektora, která měla stavebním úřadům administrativně i odborně ulehčit od množství podávaných žádostí.² V rámci příspěvku bude nastoleno několik otázek souvisejících s certifikátem autorizovaného inspektora. Příspěvek si neklade za cíl na tyto otázky odpovědět, spíše přivést posluchače ke krátkému zamyšlení nad přiblíženými problémy.

2. ZKRÁCENÉ STAVEBNÍ ŘÍZENÍ

Zkrácené stavební řízení je paralelním postupem povolování staveb, kterým jsou zásadní činnosti z klasického stavebního řízení (jako kontrola projektové dokumentace stavby, opatření souhlasných závazných stanovisek dotčených orgánů a vyjádření osob, které by byly účastníky řízení o stavební povolení) přesunuty ze stavebního úřadu na osobu autorizovaného inspektora. Zkrácené stavební řízení není vhodné pro všechny typy staveb; tento postup je možné uplatnit pouze za předpokladu naplnění zákonných podmínek. Musí se jednat o stavební záměry, které nejsou zvláštním právním předpisem, územně plánovací dokumentací nebo rozhodnutím orgánu územního plánování označeny jako nezpůsobilé pro zkrácené stavební řízení. Např. podle § 15 odst. 9 vodního zákona³ jsou za nezpůsobilé stavby pro zkrácené stavební řízení považována vodní díla (mimo staveb kanalizačních stok a kanalizačních objektů, které nevyžadují povolení k nakládání s vodami).

¹ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

² K úloze autorizovaných inspektorů viz Hegenbart, M. Soukromá služba povolování staveb ve stavebním zákoně. *Acta Universitatis Carolinae - Iuridica I*, 2010, č. 1, str. 265-270.

³ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zkrácené stavební řízení je charakteristické následujícími skutečnostmi, které je nutno si na počátku připomenout, protože navazující text z nich bude vycházet.

- Stavebník uzavírá s autorizovaným inspektorem smlouvu o provedení kontroly projektové dokumentace ke stavbě. Činnost autorizovaného inspektora je tak založena soukromoprávní smlouvou.

- Stavebnímu úřadu je při oznamování certifikátu nutno doložit souhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů. Tato stanoviska budou zpravidla přiložena již u dokladové části projektové dokumentace, tzn. stavebník ani autorizovaný inspektor je nebudou muset zajišťovat, protože tak zpravidla činí projektant stavby na základě smlouvy, kterou uzavírá se stavebníkem.

- K certifikátu je při oznamování stavebnímu úřadu nutné doložit také vyjádření osob, které by byly účastníky správního řízení o stavební povolení (dále také jako "dotčené osoby"). Přičemž to, zda vyjádření opatří stavebník nebo autorizovaný inspektor, je zpravidla ošetřeno ve smlouvě mezi stavebníkem a autorizovaným inspektorem.

- Při oznamování certifikátu stavebnímu úřadu se přikládá také návrh plánu kontrolních prohlídek stavby, který vytváří autorizovaný inspektor.

- Autorizovaný inspektor připojí k certifikátu také podklady, z nichž vycházel, a způsob vypořádání námitek osob, které by byly účastníky klasického stavebního řízení..

Zavedení institutu certifikátu autorizovaného inspektora do praxe vyvolalo řadu otázek. Současná právní úprava této oblasti je neúplná a mezerovitá. Příprava tzv. velké novely stavebního zákona byla pozastavena. Alespoň na některé otázky a výkladové problémy, které samy vyplynou z následující části příspěvku, tak musel reagovat Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 4. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010-111. Následující text se bude týkat právě tohoto rozhodnutí.

3. ROZSUDEK NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU ZE DNE 4. SRPNA 2010, Č. J. 9 AS 63/2010 - 111 (DÁLE TAKÉ "ROZSUDEK")

Nejvyšší správní soud se ve svém rozsudku nejdříve vyjadřoval k povaze certifikátu autorizovaného inspektora, když konstatoval, že *"....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."* Samotný certifikát autorizovaného inspektora tak nezakládá žádná veřejná subjektivní práva ani povinnosti; tato skutečnost nastává teprve po oznámení certifikátu stavebnímu úřadu. Certifikát oznámený stavebnímu úřadu (dále také "oznámený certifikát")

zakládá stavebníku právo provést stavbu a ukládá mu povinnosti dané projektovou dokumentací, závaznými stanovisky, plánem kontrolních prohlídek stavby a údaji uvedenými v certifikátu.. *"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."*

"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". Výsledek zkráceného stavebního řízení má fakticky stejné účinky jako vydání stavebního povolení - stavebník může začít stavět. Je proto s podivem, že stavební zákon v současně platném znění nestanoví takřka žádné kontrolní mechanismy zkráceného stavebního řízení. *"Úprava § 117 stavebního zákona nedává stavebnímu úřadu explicitně možnost jakékoliv kontroly oznámeného certifikátu."* Stavební úřad oznámení certifikátu podle znění stavebního zákona pouze zaeviduje. *"...neexistuje ani možnost změny nebo zrušení certifikátu ze strany autorizovaného inspektora v případě, kdy sám dodatečně zjistí, že nebyly splněny požadavky stavebního zákona".⁴* I kdyby stavební úřad upozornil autorizovaného inspektora na porušení stavebního zákona a vyzval ho, aby certifikát napravil, nebylo by to podle současné právní úpravy pravděpodobně možné. *"Stavební zákon dokonce nestanoví ani mechanismy, prostřednictvím kterých by mohly dotčené osoby (tj. osoby, které by byly účastníky stavebního řízení podle § 109 stavebního zákona) o probíhajícím zkráceném stavebním řízení dozvědět."*

Podle Nejvyššího správního soudu nemůže použití zjednodušeného postupu ve veřejnoprávním řízení být na úkor ochrany práv dotčených osob. Zejména opomenutým dotčeným osobám by byla vzata možnost účinné obrany proti oznámenému certifikátu, pokud by tento nebyl přezkoumatelný. Povinností soudu by tak mělo být nalezení kontrolních

⁴ Možnost změny či zrušení certifikátu ze strany autorizovaného inspektora je řešena v rámci připravované novely stavebního zákona. V § 117a je stanoveno, že autorizovaný inspektor může opravit zřejmou nesprávnost v písemném vyhotovení certifikátu se souhlasem stavebníka kdykoliv. Se souhlasem stavebníka může být certifikát ještě před zahájením provádění stavby ze strany autorizovaného inspektora písemně zrušen. Před zahájením provádění stavby může autorizovaný inspektor certifikát, který nenaplnuje zákonné podmínky, také nahradit opravným certifikátem. Jestliže ale bude autorizovaný inspektor ve věci certifikátu nenaplnujícího zákonné podmínky nečinný, musí být certifikát, po poskytnutí přiměřené lhůty k nápravě, zrušen rozhodnutím krajského úřadu, které je prvním úkonem v řízení. Novela stavebního zákona je dostupná na stránkách Ministerstva pro místní rozvoj: <<http://www.mmr.cz/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Pravo-Legislativa/Legislativa/Navrh-novely-zakona-c--183-2006-Sb---o-uzemnim-pla>>

mechanismů uvnitř právního řádu, když sám stavební zákon je neobsahuje. Nalezení těchto kontrolních mechanismů je veřejným zájmem.

Nejvyšší správní soud se tak ve svém rozsudku zabýval povahou certifikátu oznámeného stavebnímu úřadu z pohledu možnosti přezkoumávat oznámený certifikát v rámci správního soudnictví. I přestože autorizovaný inspektor vykonává svoji činnost na základě uzavřené soukromoprávní smlouvy, postup autorizovaného inspektora má veřejnoprávní charakter (inspektor se řídí při své činnosti ustanoveními stavebního zákona - § 171 odst. 1, 3, 4.). Podle názoru Nejvyššího správního soudu je nutné přihlídnout zejména ke druhé skutečnosti, tj. že autorizovaný inspektor postupuje podle stavebního zákona. Také skutečnost, že k certifikátu je nutno přikládat závazná stanoviska dotčených orgánů svědčí spíše pro veřejnoprávní charakter postupu autorizovaného inspektora.⁵ Výsledek zkráceného stavebního řízení je pak také veřejnoprávního charakteru. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že "*...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.*" Certifikát autorizovaného inspektora oznámený stavebnímu úřadu je tak možné přezkoumávat jak v rámci správního řádu⁶, tak v rámci správního soudnictví. Civilní žaloba je vyloučena.⁷

3.1 KONTROLNÍ MECHANISMY

V samotném soudním rozhodnutí se Nejvyšší správní soud kontrolními mechanismy certifikátu oznámeného stavebnímu úřadu, resp. kontrolními mechanismy, které dopadají na celé zjednodušené stavební řízení, nezabýval.

V zásadě je možné rozlišit dva druhy kontrolních mechanismů.

První druh kontrolního mechanismu se vztahuje k osobě autorizovaného inspektora. Podle § 144 odst. 2 stavebního zákona lze autorizovaného inspektora odvolat, jestliže opakovaně nebo závažně porušil veřejné zájmy, které měl chránit.

Podle § 171 odst. 3 je možné, aby Ministerstvo pro místní rozvoj poskytlo dozorovanému subjektu přiměřenou lhůtu k nápravě. U autorizovaného

⁵ Plos, J. K některým aspektům právního postavení autorizovaných inspektorů. *Stavební právo – Bulletin*. 2009, č. 1-2, str. 6.

⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁷ O možnosti podat civilní žalobu viz např. Staša, J. Jaká je a jaká má být právní povaha autorizovaného inspektora a jeho činnosti? *Stavební právo – Bulletin*. 2009, č. 3, str. 58.

inspektora však toto ustanovení není možné uplatnit, protože, jak již bylo řečeno výše, stavební zákon nedává autorizovanému inspektorovi možnost zrušení nebo změny jím vydaného certifikátu. Pokud bychom ale myšlenku zrušení vydaného certifikátu připustili, bylo by to v souladu se zásadou právní jistoty? Je nutné vyvažování mezi právní jistotou stavebníka a ochranou práv dotčených osob. Případná škoda, která by vznikla stavebníkovi tím, že nikdy neměl právní titul ke stavbě, by mohla být vymáhána po autorizovaném inspektorovi.

Druhá skupina kontrolních mechanismů se týká certifikátu oznámeného stavebnímu úřadu. Nástroje kontroly (přezkumu) oznámeného certifikátu musíme volit v závislosti na tom, jak na certifikát budeme nahlížet.

Oznámený certifikát trpící vadou

Oznámený certifikát, který trpí vadami, je možné napravit dvěma způsoby.

Možnost, jak reagovat na vadný oznámený certifikát, poskytuje § 142 odst. 1 správního řádu. Na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv (šlo by zejména o práva opomenutých dotčených osob), může příslušný stavební úřad deklaratorně rozhodnout, zda právo stavebníka provést stavbu na základě oznámení vzniklo, případně že nevzniklo.⁸ Toto ustanovení vychází z toho, že okamžikem oznámení bezvadného certifikátu stavebnímu úřadu vzniká právo stavět ex lege. Jestliže je ale certifikát vadný, nemůže toto právo vzniknout. Praktické uplatňování tohoto ustanovení ale může komplikovat to, že není dána lhůta pro podání návrhu na rozhodnutí, ani lhůta, do kdy musí být takovéto rozhodnutí vydáno. Absencí stanovené lhůty by tak mohl být vážně narušen princip právní jistoty.

Další navazující otázkou pak je, co by bylo důsledkem takového deklaratorního rozhodnutí. Důsledkem by mohlo být nařízení odstranění stavby⁹ nebo by bylo možné za splnění zákonných předpokladů zahájit řízení o dodatečném povolení stavby (viz § 129 odst. 3 stavebního zákona).

Výše uvedené ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu není možné uplatnit, jestliže správní orgán může právo stavebníka stavět řešit v rámci jiného správního řízení.

⁸ Vedral, J. Jak se bránit proti certifikátu autorizovaného inspektora? *Jiné právo* [online]. [cit. 9. 11. 2010]. Dostupné z: < <http://jinepravo.blogspot.com/2010/07/jak-se-branit-proti-certifikatu.html>>.

⁹ Viz tamtéž.

Jiným správním řízením, ve kterém je řešeno právo stavebníka stavět, by mohlo být řízení směřující k rozhodnutí o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení. Jestliže oznámení stavebnímu úřadu, nebo přílohy, jež jsou jeho součástí, nesplňuje podmínky dané zákonem, rozhodne stavební úřad o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené stavební řízení.¹⁰ Stavební úřad bude rozhodovat usnesením, proti kterému bude možné podat odvolání, které však nebude mít odkladný účinek (§ 76 odst. 5 správního řádu).

Oznámený certifikát jako správní rozhodnutí?

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku také uvedl, že *"...je nutno na certifikát oznámený stavebnímu úřadu hledět jako na výsledek činnosti správního orgánu, přestože o něm nelze bez dalšího konstatovat, že je vydáván ve správním řízení.... Otázkou dalšího posouzení bude,....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."* Nejvyšší správní soud tímto nevylučuje možnost, že by oznámený certifikát byl v materiálním slova smyslu chápán jako správní rozhodnutí, kterým se zakládají určitá práva a povinnosti, ačkoli by neprobíhalo klasické správní řízení. I když nelze ztotožňovat instituty územního souhlasu a oznámeného certifikátu (oba však zakládají práva a povinnosti), lze pro podporu úvahy, že oznámený certifikát by mohl být po materiální stránce rozhodnutím, použít rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008 - 76, kterým byl územní souhlas vydaný na základě § 96 stavebního zákona shledán rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu. Nelze totiž zcela vyloučit, že by se některé úvahy Nejvyššího správního soudu ohledně oznámeného certifikátu neubíraly obdobným směrem jako v případě institutu územního souhlasu.

K certifikátu jsou přikládána také závazná stanoviska dotčených orgánů. Závazná stanoviska jsou podle § 149 odst. 1 správního řádu závazná pro výrokovou část rozhodnutí. Mezi správním řádem a stavebním zákonem by tak vznikala nesoulad, pokud by oznámený certifikát neměl povahu správního rozhodnutí.

Proti oznámenému certifikátu, který by měl po materiální stránce povahu správního rozhodnutí, by pak bylo možné podat odvolání anebo zahájit přezkumné řízení v rámci správního řádu. Je ale nutné položit si a vyřešit otázku, který správní orgán bude odvolacím.

¹⁰ Průcha, P., Marek, K. Nové stavební právo. Brno : Masarykova univerzita, 2007, str. 117.

Občanská sdružení

Na závěr příspěvku ještě krátká zmínka o osobách dotčených zjednodušeným stavebním řízením. Ve zkráceném stavebním řízení vystupují jako osoby, které podávají svá vyjádření k provedení předkládaného záměru, mohou podávat i námitky, které musí být v rámci zkráceného stavebního řízení vypořádány (§ 117 odst. 4 stavebního zákona). Otázkou zůstává, zda je možné mezi tyto osoby zařadit také občanská sdružení. Nejvyšší správní soud v rozsudku uvedl, že "*...nelze bez dalšího vyloučit účast občanského sdružení ve zkráceném stavebním řízení s odkazem na taxativní výčet účastníků stavebního řízení dle § 109 stavebního zákona*", především s ohledem na rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009 - 91, kdy se NSS vyjádřil v tom smyslu, že za splnění zákonných podmínek (podle stanov je hlavním cílem občanského sdružení ochrana přírody a krajiny, oznámí stavebnímu úřadu svůj zájem na účasti na řízení podle § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny¹¹) se také občanské sdružení může stát účastníkem stavebního řízení.

Podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se občanské sdružení může účastnit pouze správních řízení. Mohlo by mít vliv na účast občanských sdružení ve zkráceném stavebním řízení to, že bychom připustili možnost, že by byl oznámený certifikát v materiálním pojetí správním rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu?

Další otázku, kterou by bylo v případě účasti občanských sdružení na zkráceném stavebním řízení nutno zodpovědět, je, jakým způsobem by autorizovaný inspektor zjišťoval, která občanská sdružení, jejichž hlavním cílem podle stanov je ochrana přírody, resp. životního prostředí, by se měla zjednodušeného stavebního řízení zúčastnit.

Účast občanských sdružení ve zjednodušeném stavebním řízení je nutno velmi dobře vyvažovat, aby na jedné straně nedocházelo k negativnímu vlivu na rozvoj ekonomiky vlivem blokad investičních projektů a na straně druhé, aby byla v dostatečné míře zajištěna ochrana přírody, resp. životního prostředí.

4. ZÁVĚR

Současná podoba právní úpravy zjednodušeného stavebního řízení je nevyhovující, jak je patrné z výše nastolených otázek. Nevyhovující je především z důvodu mezerovitosti úpravy, která spočívá zejména v absenci možností kontroly zkráceného stavebního řízení. Navrhovaná novela stavebního zákona, jejíž jednou z priorit byla právě novelizace

¹¹ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

§ 117 stavebního zákona, je v nedohlednu. Proces novelizace stavebního zákona byl zastaven především z důvodu rozsahu a zbytečnosti některých novelizací, koncepčních změn, neprůkaznosti důvodu některých změn s ohledem na krátkou dobu aplikace a dokonce se objevily i názory, že některé navrhované změny jsou horší než stávající právní úprava.¹² Prozatím ani nebyl předložen Ústavnímu soudu návrh na zrušení problematické části stavebního zákona pro nesoulad s ústavním pořádkem. Je proto nutné, aby se právní praxe se stávajícím stavem nějakým způsobem vyrovnala a fungovala na základě toho mála, co nám stavební zákon předkládá. Prvním krokem k překonání interpretačních a aplikačních problémů byl právě rozsudek Nejvyššího správního soudu, kterého se týkala převážná část tohoto příspěvku. Nicméně, jak vyplývá z předchozího textu, rozhodnutí rozhodně neřeší všechny problémy a otázky zjednodušeného stavebního řízení; stále jich mnoho zůstává. Jenom další praxe, pokud nedojde ke změně právní úpravy, nám může ukázat, jaký směr tato oblast nabere. Velkou měrou se na tom bezesporu bude podílet Nejvyšší správní soud svými rozhodnutími.

Literature:

- - Hegenbart, M. Soukromá služba povolování staveb ve stavebním zákoně. *Acta Universitatis Carolinae - Iuridica I*, 2010, č. 1, s. 265-270. ISSN 0323-0619.
- - Mareček, J. Několik poznámek k vybraným legislativním problémům stavebního zákona. *Stavební právo – Bulletin*. 2010, č. 2, s. 1 -19. ISSN 1211-6386.
- - Plos, J. K některým aspektům právního postavení autorizovaných inspektorů. *Stavební právo – Bulletin*. 2009, č. 1-2, s. 2-10. ISSN 1211-6386.
- - Průcha, P., Marek, K. *Nové stavební právo*. Brno : Masarykova univerzita, 2007. 264 s. ISBN 978-80-210-4419-7.
- - Staša, J. Jaká je a jaká má být právní povaha autorizovaného inspektora a jeho činnosti? *Stavební právo – Bulletin*. 2009, č. 3, s. 56-62. ISSN 1211-6386.

¹² Mareček, J. Několik poznámek k vybraným legislativním problémům stavebního zákona. *Stavební právo – Bulletin*. 2010, č. 2, str. 1.

- - Vedral, J. Jak se bránit proti certifikátu autorizovaného inspektora? *Jiné právo* [online]. [cit. 9. 11. 2010]. Dostupné z: <<http://jinepravo.blogspot.com/2010/07/jak-se-branit-proti-certifikatu.html>>

Contact – email

Marie.Polackova@seznam.cz