

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

PRÁVNICKÁ FAKULTA

Katedra správního práva a správní vědy

**POSTAVENÍ A ČINNOST AUTORIZOVANÉHO
INSPEKTORA PODLE STAVEBNÍHO ZÁKONA**

Diplomová práce

Tereza Fisenková

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

Praha, červen 2012

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou prací na téma „Postavení a činnost autorizovaného inspektora podle stavebního zákona“ vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 8. června 2012

Tereza Fisenková

Toto poděkování bych ráda věnovala JUDr. Ing. Josefu Stašovi, CSc., vedoucímu své diplomové práce, za cenné rady a připomínky. Dále děkuji své rodině a přátelům za jejich podporu.

Obsah

Obsah.....	4
Úvod.....	7
1. Postavení autorizovaného inspektora podle stavebního zákona	9
1.1. Pojem „autorizace“ ve správním právu	9
1.2. Podmínky jmenování autorizovaného inspektora	9
1.2.1. Odborná praxe	10
1.2.2. Autorizace podle zvláštního zákona.....	10
1.2.3. Odborná zkouška	11
1.3. Jmenování autorizovaného inspektora	12
1.4. Zánik funkce a odvolání z funkce autorizovaného inspektora	13
1.5. Subjekty zajišťující organizaci autorizovaných inspektorů	14
2. Charakteristické rysy činnosti autorizovaného inspektora.....	16
2.1. Výkon činnosti autorizovaného inspektora na základě soukromoprávní smlouvy 16	
2.2. Rozsah kontrolní činnosti	17
2.3. Odpovědnost autorizovaného inspektora	18
2.4. Požadavek nestrannosti	19
3. Práva a povinnosti autorizovaného inspektora.....	20
3.1. Vydávání odborných posudků	20
3.2. Vypracování návrhu kontrolních prohlídek	21
3.3. Schválení změny stavby před dokončením	22
4. Postavení autorizovaného inspektora v českém právním řádu	24
4.1. Autorizovaný inspektor jako subjekt soukromého práva	24
4.1.1. Autorizovaný inspektor jako smluvní strana smlouvy o kontrolní činnosti.....	24
4.1.2. Autorizovaný inspektor jako subjekt soukromého práva, jehož činnost má veřejnoprávní důsledky	25
4.2. Autorizovaný inspektor jako vykonavatel veřejné moci	26
4.2.1. Charakteristické rysy správního orgánu podle správního řádu a soudního řádu správního	27
4.2.2. Charakteristika vykonavatele veřejné moci	29
4.3. Kombinovaný charakter institutu autorizovaného inspektora.....	31
5. Certifikát jako výsledek činnosti autorizovaného inspektora	34
5.1. Stavby způsobilé pro zkrácené stavební řízení.....	34
5.2. Obsah projektové dokumentace	34
5.3. Závazná stanoviska dotčených orgánů	35
5.4. Vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení.....	36
5.4.1. Vymezení okruhu osob, které by byly účastníky stavebního řízení.....	36
5.4.2. Projednání a vypořádání námitek osob, které by byly účastníky stavebního řízení.....	38
5.5. Obsah a struktura certifikátu	40
5.6. Náležitosti oznámení stavby.....	41
6. Opravné prostředky proti certifikátu autorizovaného inspektora a možnost soudního přezkumu ve světle judikatury NSS	43
6.1. Podmínky přezkumu certifikátu	43
6.1.1. Pozice a význam stavebního úřadu v rámci zkráceného stavebního řízení.....	44
6.1.2. Ministerstvo pro místní rozvoj jako potencionální odvolací orgán.....	45
6.2. Opravné prostředky proti certifikátu	46
6.3. Přezkum certifikátu ve správním soudnictví	48

6.4.	Obrana proti certifikátu s využitím ustanovení § 142 správního řádu	48
7.	Porovnání důsledků zkráceného stavebního řízení a stavebního řízení pro praxi	50
7.1.	Zahájení stavebního řízení a lhůty k vydání stavebního povolení	50
7.2.	Podmínky stanovené ve stavebním povolení	51
7.3.	Námítky účastníků stavebního řízení	51
7.4.	Opravné a dozorčí prostředky proti stavebnímu povolení	52
7.4.1.	Shrnutí	54
8.	Srovnání certifikátu se zjednodušeným územním řízením	55
8.1.	Zjednodušené územní řízení.....	55
8.2.	Výčet záměrů způsobilých pro zjednodušené územní řízení	55
8.3.	Stanoviska dotčených orgánů a souhlas účastníků řízení.....	56
8.4.	Shrnutí	57
9.	Porovnání české a rakouské právní úpravy	58
9.1.	Vznik funkce civilního technika.....	58
9.2.	Zahájení stavby v rámci zjednodušeného řízení.....	59
9.3.	Provádění stavby na odpovědnost stavebníka	60
9.4.	Shrnutí	60
10.	Postavení a činnost autorizovaného inspektora podle projednávané novely SZ... 63	
10.1.	Obecná charakteristika novely SZ.....	63
10.2.	Konkrétní ustanovení novely SZ a její zhodnocení.....	64
10.2.1.	Stavby způsobilé k posouzení autorizovaným inspektorem.....	64
10.2.2.	Oznámení stavby	65
10.2.3.	Námítky a výhrady dotčených subjektů	66
10.2.4.	Přezkoumání certifikátu.....	67
10.2.5.	Certifikát jako odborný posudek	68
10.2.6.	Důsledky posílení ochranných mechanismů pro stavebníka	69
10.3.	Pozměňovací návrhy k návrhu novely SZ.....	70
11.	Návrh novely stavebního zákona podle autora diplomové práce.....	73
11.1.	Oznámení stavby	73
11.2.	Práva a povinnosti autorizovaného inspektora.....	75
11.3.	Subjekty zajišťující organizaci autorizovaných inspektorů	76
12.	Závěr	77
	Seznam zkratk.....	79
	Použitá literatura.....	80
	Shrnutí	83
	Abstract.....	85

Předložená práce vychází z právního stavu ke dni 8. června 2012.

Úvod

Institut autorizovaného inspektora byl do českého právního řádu implementován zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SZ“). Do ustanovení § 117a §143 až 151 SZ se promítla tendence decentralizovat veřejnou správu, fenomén, který lze momentálně sledovat v řadě evropských států. Tendence odstátnit stavební správu, konkrétně povolování staveb, byla při výzkumu provedeném v roce 2006 pozorována v 21 evropských zemích¹. Hlavní motivací zákonodárce bylo zrychlit povolování staveb a zeštíhlit agendu stavebních úřadů, které se v rámci stavebního řízení potýkají s posuzováním stále složitějších stavebnětechnických otázek. Avizované snížení nadbytečných administrativních úkonů však má, jak dokazuje praxe, i negativní dopady. Mezi nejzávažnějšími lze jmenovat zhoršení postavení subjektů, které by byly účastníky řízení podle § 109 SZ², nebo nedostatek kontrolních pravomocí.

V evropských zemích existují dva hraniční modely řízení, jež jsou srovnatelné se zkráceným řízením. Povolování staveb je buď zcela svěřeno do rukou odborníka ze soukromé sféry, nebo probíhá ve spolupráci se stavebními úřady. Současně však existuje řada koncepcí, v nichž se rysy obou přístupů mísí. Společným prvkem všech právních úprav je existence určité množiny případů, které zákon ponechává výhradně v kompetenci stavebních úřadů. Obvykle jsou z působnosti soukromých osob autorizovaných podle zvláštního předpisu vyloučeny stavby většího veřejného významu.³ Vzhledem k tomu, že zásadním způsobem ovlivňují společnost, je vhodné, aby o nich rozhodovaly státní orgány. Tato skutečnost by se měla odrazit i v české právní úpravě, jež momentálně vykazuje spíše rysy překotné inovace než promyšlené koncepce, která by nabízela mechanismy ochrany zájmů jedince i společnosti.

Český zákonodárce zvolil cestu částečné privatizace (chápaná institucionálně) stavebního řízení⁴. V rámci zkráceného stavebního řízení je vliv správních orgánů zachován na úseku územního plánování a při řešení námitek účastníků řízení, pokud je nelze vypořádat s přispěním autorizovaného inspektora. Naopak posouzení stavební

¹ Veselý, Karel. *Podmínky výkonu funkce autorizovaných inspektorů*. Bulletin Stavební právo. 2008, roč. 4. s. 26

² Plos, Jiří. *K některým aspektům právního postavení autorizovaných inspektorů*. Stavební právo Bulletin. 2009, roč. 1 – 2. s. 7

³ Kolektiv autorů. *Analýza ustanovení o zkráceném stavebním řízení a vytipování problémů nutných k jejich novelizaci*. [cit. 2011-12-04]. Dostupný na: <<http://www.autorizovaniinspektori.cz/analyste.asp>>

⁴ Hegenbart, Miroslav. *K návrhu na částečnou privatizaci stavebního řízení*. Bulletin Stavební právo. 2002, roč. 2 – 3. s. 53

dokumentace a zajištění stanovisek dotčených subjektů SZ svěřuje do rukou soukromoprávního subjektu, který na základě autorizačního aktu vykonává veřejnou správu. V textu diplomové práce hodlá autor pojmenovat pozitiva i negativa zkráceného stavebního řízení a současně vznést podněty ke zlepšení právní úpravy. Při posuzování činnosti autorizovaného inspektora autor vychází především z názorů odborné právnické veřejnosti a ze zahraničních právních úprav.

1. Postavení autorizovaného inspektora podle stavebního zákona

1.1. Pojem „autorizace“ ve správním právu

Vedle správních aktů, kterými se rozhoduje o právních poměrech nepodřízených osob, existují i akty jiné, které se dotýkají pouze zájmů určitých subjektů. Jedná se o akty, jenž postavení dotčené osoby zlepšují a nemohou být k její tíži. Na vydání takového aktu nevzniká nárok, ani když subjekt splní zákonem uvedené podmínky. Vykonavatel veřejné správy rozhoduje na základě správního uvážení. Akty dotýkající se výhradně zájmů osob nelze podřadit pod pojem správního rozhodnutí, jak jej chápe zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.“), nicméně lze pozorovat některé podobné rysy co se týče formy či vlastností⁵. Hovoříme o tzv. „propůjčení formy správního aktu“⁶. Po materiální stránce se však tyto akty vymykají pojetí rozhodnutí, jak jej chápe s.ř. i zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“). Z toho důvodu je žádoucí, aby zvláštní zákony, které s jejich vydáním počítají, jasně upravily proces vydávání, účinnost, popř. přezkoumatelnost. Tradičně se do této kategorie řadí udělování státního občanství nebo souhlas s nakládáním s cizí věcí. Nezanedbatelnou oblastí, kde se takovýto druh aktu vyskytuje, je autorizace. Při splnění zákonem stanovených podmínek propůjčuje nositel veřejné správy delegačním aktem fyzickým nebo právnickým osobám postavení vykonavatele veřejné správy. Pokud zákon obsahuje výslovné zmocnění, příslušný orgán kromě udělení autorizace stanovuje i meze a způsob výkonu státní správy. V důsledku nedodržení podmínek výkonu lze oprávnění omezit nebo neodejmout. Obecné rysy autorizace, jak jsou popsány výše, beze zbytku platí i pro jmenování a odvolávání autorizovaného inspektora. Konkrétní postup je upraven SZ a jinými zvláštními zákony.

1.2. Podmínky jmenování autorizovaného inspektora

Podmínky pro jmenování do funkce autorizovaného inspektora jsou shrnuty v ustanovení § 143 SZ. Proces jmenování se rozpadá do dvou fází. Osoba, která se uchází o funkci autorizovaného inspektora, musí prokázat určité zákonem stanovené

⁵ D. Hendrych a kol., *Správní právo, Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck. 2009. s. 234

⁶ J. Vedral, *Správní řád, Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON. 2012. s. 154

kvality. Až na základě prvně zmíněného lze zahájit proces jmenování náležející do působnosti ministra pro místní rozvoj (dále jen „**Ministr**“). Ze zákonných ustanovení vyplývá, že úspěšným žadatelem o jmenování autorizovaným inspektorem může být pouze osoba s dlouholetou praxí v oboru a odpovídajícím stupněm vzdělání, jež složila odbornou zkoušku. Smyslem uvedených požadavků je zajistit vysokou úroveň odbornosti osob, jimž byla propůjčena pravomoc vydávat certifikát. Základní předpoklady pro jmenování autorizovaným inspektorem jsou:

- 15 let praxe v oboru stavebnictví;
- magisterské vzdělání v oboru architektura nebo stavebnictví;
- předchozí autorizace podle zvláštního zákona;
- odborná zkouška.

1.2.1. Odborná praxe

Odbornou praxí zákon rozumí zkušenost v oboru projektová činnost, odborné vedení provádění staveb nebo působení na stavebním úřadu, pokud je uchazeč držitelem osvědčení o odborné způsobilosti podle zvláštního předpisu⁷. Doba praxe není vázána na nepřetržitý výkon jediného z oborů, lze ji tedy dosáhnout i součtem dob trvání praxe v jednotlivých oblastech. Do trvání praxe se zahrnuje i management v projektové nebo realizační činnosti ve výstavbě, pokud žadatel v předcházejícím období prováděl projektovou činnost nebo zastával vedoucí post při provádění staveb. Naopak nelze započítat časový úsek, po který byl vykonáván technický dozor pro stavebníka nebo inženýrská činnost pro investora. Podmínku délky praxe nelze prominout. Jedinou výjimku zákon stanoví pro vysokoškolské odborníky a osoby s vysokým stupněm znalostí působící ve vědeckých ústavech či výzkumných pracovištích, ovšem za předpokladu, že splňují všechny ostatní zákonné podmínky podle ustanovení § 143 SZ a že obdržely vyjádření od České komory autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (dále jen „**Komora**“).

1.2.2. Autorizace podle zvláštního zákona

SZ vyhrazuje možnost stát se autorizovaným inspektorem pouze osobám, které již jsou členy Komory. Předpokladem členství v Komore je autorizace podle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání

⁷ § 21 až 26 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o autorizaci**“). Zákonodárce vytvořil systém dvoustupňového řízení o prokázání odbornosti, jenž má bezpochyby za účel zajistit maximální možnou míru odbornosti. Zákon o autorizaci umožňuje žádat o autorizaci pro obory vyjmenované v § 4 a §5. Komora je v rámci jednotlivých oborů oprávněna stanovit rovněž dílčí specializace. V souladu se zákonem o autorizaci Komora žadateli autorizaci udělí, pokud splní náležitosti stanovené v § 7. Následně jej zapíše do seznamu autorizovaných osob. Kromě běžně vyžadované bezúhonnosti a způsobilosti k právním úkonům je třeba dosáhnout odpovídajícího vzdělání a praxe v oboru a složit odbornou zkoušku, konkrétní požadavky se mění v závislosti na oborech. SZ pro účely jmenování autorizovaným inspektorem mezi jednotlivými obory nerozlišuje.

1.2.3. Odborná zkouška

Uchazeč o jmenování autorizovaným inspektorem je povinen složit zkoušku před odbornou komisí prokazující jeho odborné a právní znalosti a zkušenosti v oboru stavebnictví a orientaci v právních otázkách. Obsah a průběh zkoušky konkretizuje vyhláška č. 498/2006 Sb., o autorizovaných inspektorech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**vyhláška o AI**“). Uchazeče hodnotí odborná pětičlenná komise, jejíž členy jmenuje Ministr. Zkoušku řídí předseda komise, kterého z členů komise vybírá Koordinační rada pro autorizované inspektory (dále jen „**Rada**“). Zkouška se skládá z písemné a ústní části. Uchazeč posoudí správnost a proveditelnost předložené projektové dokumentace a prokáže znalosti příslušných právních předpisů. Nezbytným předpokladem pro zhodnocení odbornosti je rovněž předložení portfolia, které odráží dosavadní praxi uchazeče⁸.

Autorizovaný inspektor aktivně vstupuje do procesu schvalování stavebních podkladů, proto nelze než souhlasit se zákonnými požadavky na odbornou způsobilost. Z dosavadní praxe však vyplývá, že navzdory skladbě odborných zkoušek⁹ není právní aspekt činnosti autorizovaného inspektora zákonodárcem dostatečně akcentován¹⁰. Problémy právního charakteru, které stále narůstají vinou kusé právní úpravy, by neměly být ve stínu otázek stavebnětechnických. Je třeba si uvědomit, že mezerovitost právní úpravy klade nároky především na její adresáty, kteří by měli být schopni

⁸ Plos, Jiří. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. 1. vydání. Praha: Grada, 2007. s.118

⁹ Srov.: Vyhláška o AI, příloha č. 1 – seznam právních předpisů, jejichž znalost je vyžadována

¹⁰ Brodský Petr. *Připomínky k činnosti autorizovaných inspektorů*. Bulletin Stavební právo. 2008, roč. 4. s. 44 - 48

dovodit pravidla chování případně výkonu své činnosti ze souvisejících právních norem. Zákonodárce i orgány Komory by měly zohlednit skutečnost, že autorizovaní inspektoři nejsou absolventy vysokoškolského oboru v oboru práva a vytvořit jim podmínky k soustavné a efektivní průpravě.

1.3. Jmenování autorizovaného inspektora

Po složení odborné zkoušky podá uchazeč žádost o jmenování do funkce autorizovaného inspektora a současně uhradí poplatek ve výši 10.000,- Kč na účet ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „**Ministerstvo**“). Formulář žádosti je přílohou č. 2 k vyhlášce o AI. Komora v procesu jmenování nemá podle zákona žádné pravomoci, pouze osvědčuje, že uchazeči nebylo uloženo disciplinární opatření podle § 20 zákona o autorizaci¹¹. Autorizovaný inspektor je Ministrem jmenován do funkce na období 10 let, místní působnost není v rámci České republiky nijak omezena. Mezi odbornou veřejností vyvstaly pochybnosti, zda desetiletá lhůta nemůže být na úkor kvality výkonu činnosti, pokud si v jejím rámci autorizovaní inspektoři nebudou doplňovat své vzdělání. Proti této úvaze lze argumentovat ustanovením § 149 odst. 3 SZ, kde je explicitně stanovena povinnost doplňovat odborné a právní znalosti, a ustanovením § 147 SZ, které kromě jiného říká, že autorizovaný inspektor odpovídá za odbornou úroveň jím zpracovaných dokumentů a provedených úkonů. Pokud budou správně fungovat kontrolní mechanismy, tj. dohled Komory a Ministerstva, nemá výše uvedená námitka opodstatnění. Za podmínky, že osoba vykonává kontrolní činnost soustavně, může být její funkční období prodlouženo o dalších 10 let bez nutnosti vykonat zkoušku. Zákon nedefinuje pojem soustavnost, nicméně jej v souladu s ustanovením § 144 odst. 3 SZ nelze chápat v absolutním smyslu.

Činnost autorizovaného inspektora je zajišťována fyzickou osobou nebo právnickou osobou¹², pokud tato obdrží souhlas od Ministerstva. K dnešnímu dni Komora eviduje 92 fyzických osob a 10 právnických osob. Právnická osoba obdrží souhlas Ministerstva s výkonem, pokud prokáže, že bude činnost zajišťovat fyzickými osobami splňujícími náležitosti stanovené v ustanovení § 143 SZ. Není zřejmé, z jakého důvodu zákonodárce nesevěřil pravomoc povolovat výkon činnosti právnických osob

¹¹ Jemelka, Luboš. *Správní řád*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011. s 370

¹² Zákon pod pojmem „autorizovaný inspektor“ rozumí fyzickou osobu splňující požadavky stanovené v § 143 odst. 1 a 2 SZ a právnickou osobu podle §144 odst. 5 SZ. V níže uvedeném textu se bude pojem „autorizovaný inspektor“ vztahovat k oběma vymezeným skupinám.

Ministrovi, když procesní stránka udělení souhlasu v ostatním kopíruje jmenování fyzické osoby.

1.4. Zánik funkce a odvolání z funkce autorizovaného inspektora

Případy zániku funkce autorizovaného inspektora jsou upraveny v § 144 SZ. Jedná se o situace, kdy osoba ztratí předpoklady nezbytné pro jmenování, vzdá se funkce jednostranným prohlášením nebo uplyne desetileté období, na které byla jmenována. Ministr odvolá autorizovaného inspektora v případě, že opakovaně nebo závažně poruší veřejný zájem, jež je ze zákona povinen chránit, nebo se dopustí jednání, které je s jeho postavením neslučitelné. Z gramatického výkladu ustanovení § 144 odst. 2 písm. b) SZ vyplývá, že pokud autorizovaný inspektor poruší povinnosti uložené zákonem, Ministr jej odvolá obligatorně. Zákon dále umožňuje autorizovaného inspektora odvolat, pokud nevykonává činnost déle než 3 roky. V tomto případě však záleží na uvážení Ministra, jak okolnosti a důvody nečinnosti zhodnotí a zda jej odvolá. Nezodpovězena zůstává otázka, jakými způsoby bude nečinnost prokazována a kdo nese důkazní břemeno.

Autorizovaný inspektor má v českém právním řádu obdobné postavení jako kontrolní technik provádějící kontroly technického stavu vozidel v souladu se zákonem č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**PPVnPK**“). Vzhledem k odkazu v § 60 odst. 1, kde se přímo uvádí, že zamítnutí žádosti o jmenování se děje formou rozhodnutí podle s.ř., lze a contrario dovodit, že ostatní aspekty jmenování a odvolání kontrolního technika se s.ř. neřídí. Protože instituty kontrolního technika a autorizovaného inspektora vykazují podobné rysy¹³, je možné vztáhnout model jmenování a odvolání kontrolního technika analogicky i na autorizovaného inspektora. Odvolání autorizovaného inspektora z funkce by se podle této úvahy mělo řídit výhradně zvláštní úpravou obsaženou ve SZ a ostatních předpisech, které nepočítají s využitím institutů běžných ve správním řízení, na příklad s rozkladem. Vyloučena je i správní žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, neboť odvolání z funkce není rozhodnutím podle s.ř.s., protože nesplňuje materiální náležitosti rozhodnutí podle § 65

¹³ Podle J. Staši by rovněž jejich činnost měla mít obdobné právní důsledky.

s.ř.s.¹⁴ V současné době probíhá řízení o odvolání 5 autorizovaných inspektorů. Doposud však žádné z nich nebylo pravomocně ukončeno. Jedná se o vůbec první případy odvolání autorizovaných inspektorů od okamžiku, kdy SZ nabyl účinnosti.

1.5. Subjekty zajišťující organizaci autorizovaných inspektorů

Výkon činnosti autorizovaného inspektora není živností. Takový výklad explicitně vylučuje zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ŽZ**“) v ustanovení § 3 odst. 2 písm. j) a rovněž SZ v ustanovení § 144 odst. 4. Autorizovaní inspektoři jsou, stejně jako jiná svobodná povolání, organizováni v profesní komoře¹⁵. Komora zajišťuje provádění zkoušek uchazečů, eviduje své členy a poskytuje jim informace nezbytné k výkonu funkce. Také poskytuje součinnost Ministrovi a Ministerstvu, jimž SZ svěřil dohled nad činností autorizovaných inspektorů, a realizuje koncepcce a postupy přijaté Ministerstvem.

Komora je veřejnoprávní korporace založená zákonem. Členstvím v Komoře je podmíněn legální výkon činnosti autorizovaného inspektora. V rámci své působnosti přijímá a vydává profesní kodex autorizovaného inspektora a jiné stavovské předpisy, jimiž jsou členové Komory vázáni. Pro jejich porušení, stejně jako pro porušení zákona, pokud se nejedná o trestný čin, se zahajuje disciplinární řízení podle ustanovení § 20 a násl. zákona o autorizaci¹⁶. Disciplinární řízení je vedeno stavovským soudem v souladu s ustanovením § 21 zákona o autorizaci, přičemž se subsidiárně použije s.ř. Zákon o autorizaci opravňuje stavovský soud uložit za provinění jedno z následujících disciplinární opatření: písemnou důtku, pokutu, pozastavení autorizace na dobu max. 3 let. Komora může rovněž dát podnět k odebrání autorizace podle § 144 odst. 2 písm. a). V neposlední řadě Komora zajišťuje vydávání odborných publikací, spravuje informační webové stránky pro autorizované inspektory a poskytuje svým členům vzdělávací materiály. Jako profesní komora se vyjadřuje k činnosti svých členů a aktivně se podílí na novelizaci legislativy. Současně působí jako mezičlánek mezi

¹⁴ Srov.: Hendrych, Dušan a kol., *Správní právo, Obecná část*. 7. vydání. C.H.Beck: Praha. 2009. s. 551, a dále usnesení ÚS 30/2002, sv. 27

¹⁵ Profesní komora je orgán zájmové samosprávy zřízený zákonem jako speciální státem aprobovaný subjekt vykonávající správu veřejných záležitostí v oblasti „svobodného povolání“.

¹⁶ Veselý, Karel. *Postavení a funkce autorizovaných inspektorů 2*. Časopis stavebnictví. 2007, roč. 4. Dostupný na: <http://www.casopisstavebnictvi.cz/postaveni-a-funkce-autorizovanych-inspektoru-2_A116_I5>

autorizovanými inspektory a veřejností, když poskytuje seznam autorizovaných inspektorů a vzory smluv uzavíraných s autorizovanými inspektory.

Ministerstvo dohlíží v součinnosti se stavebními úřady na činnost autorizovaných inspektorů. Zákona však nspecifikuje, jakými konkrétními pravomocemi je nadáno, co je předmětem dohledu a zda se na něj vztahují ustanovení s.ř. V důsledku pochybení na straně autorizovaného inspektora je Ministerstvo, stejně jako Komora, oprávněno dát návrh na odvolání podle ustanovení § 144 odst. 2 SZ. Pokud připustíme paralelu s dohledem Komory, je Ministerstvo oprávněno upozorňovat kromě jiných pochybení i na nedostatky činnosti autorizovaných inspektorů, která jsou srovnatelná s disciplinárním proviněním. Příprava a provádění zkoušek uchazečů je kompetence sdílená Komorou a Ministerstvem. K usnadnění vzájemné spolupráce zákon svěřil Ministerstvu pravomoc zřídit Radu, jejíž členy navrhuje Komora. Zákon nijak neomezuje okruh osob, které se mohou stát členy Rady, k naplnění smyslu zákona je však vhodné, aby v Radě zasedali odborníci z řad Komory, zástupci ministerstev a právníci. Rada organizuje přípravné kurzy pro uchazeče, koordinuje činnost zkušebních komisí, stanovuje pravidla pro hodnocení uchazečů a připravuje pro Komoru podklady k posouzení žádosti o jmenování¹⁷.

¹⁷ Plos, Jiří. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. Vydání 1. Praha: Grada, 2007. s. 118

2. Charakteristické rysy činnosti autorizovaného inspektora

2.1. Výkon činnosti autorizovaného inspektora na základě soukromoprávní smlouvy

Zásady výkonu kontrolní činnosti nejvýstižněji charakterizuje slib, který se skládá při autorizaci: „ctít zájmy klienta, jakož i zájmy veřejné, respektovat přírodní a kulturní hodnoty a řídit se profesní etikou.“¹⁸ Faktické porušení slibu implikuje vznik odpovědnosti autorizovaného inspektora viz. Kapitola 3.2. Vztah mezi stavebníkem a autorizovaným inspektorem jako profesionálem v oboru stavebnictví se řídí soukromoprávní smlouvou. Vzhledem k povaze činnosti vykonávané autorizovaným inspektorem se jedná o smlouvu o provedení kontroly projektové dokumentace¹⁹. Autorizovaný inspektor se v první řadě zavazuje pro stavebníka za úplatu zajistit a vydat certifikát osvědčující proveditelnost projektové dokumentace²⁰. Lze však sjednat i obstarání jiných posudků či úkonů, viz dále. Konkrétní obsah smlouvy není v zákoně stanoven, záleží na vůli stran, jak svá práva a povinnosti upraví²¹. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud ČR (dále jen „NSS“)²², vztah mezi stranami má před podáním oznámení o zahájení stavby čistě soukromoprávní charakter, proto se na obsah dohody mezi stavebníkem a autorizovaným inspektorem použije zásada smluvní volnosti. Smlouva bude standardně obsahovat specifikaci plnění, rozsah zmocnění, způsob rozvázání smlouvy atd.

¹⁸ Ustanovení §9 bod 9) autorizačního zákona

¹⁹ O povaze soukromoprávní smlouvy uzavřené mezi autorizovaným inspektorem a stavebníkem byla vedena řada diskusí. Velmi často se objevovaly názory, že se jedná o smlouvu příkazní, pokud stavebník vystupuje jako soukromá osoba, nebo mandátní, jestliže se na obě strany vztahuje obchodní zákoník. Srov. Zikmund, Vladimír. *K problematice smluvního zabezpečení činnosti autorizovaného inspektora pro stavebníka*. Bulletin Stavební právo. 2007, č. 4, s. 11

²⁰ Plos, Jiří. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. 1. vydání. Praha: Grada, 2007. s. 115

²¹ Veselý, Karel. *Podmínky výkonu funkce autorizovaných inspektorů*. Bulletin Stavební právo. 2008, roč. 4. s. 31

²² Rozhodnutí NSS vedené pod č.j. 9 As 63/2010-111 publikované pod č. 2142/2010 Sb. NSS a rozhodnutí č.j. 7 As 109/2010 – 340 vydané dne 4.5.2011

2.2. Rozsah kontrolní činnosti

Autorizovaný inspektor se ve smlouvě uzavřené se stavebníkem zavazuje, že provede kontrolu stavebnětechnické dokumentace a následně osvědčí, že stavbu lze podle předložených plánů realizovat. Jak vyplývá z ustanovení SZ²³, vydání certifikátu představuje pouze částečné splnění závazku autorizovaného inspektora, neboť tento dále zahrnuje povinnost spolupůsobit při kontrole naplňování certifikátu v praxi. Jak bude uvedeno v Kapitole 4.1, svěřit autorizovanému inspektorovi tuto pravomoc postrádá reálné opodstatnění a celkově se vymyká pojetí institutu autorizovaného inspektora jako profesionála, který se vyjadřuje k technickému řešení stavby. Autorizovaný inspektor posuzuje stavební dokumentaci z hlediska technické správnosti. Certifikátem je potvrzováno, že stavba je proveditelná ve smyslu ustanovení §159 odst. 2 SZ²⁴. Závazná kritéria pro posouzení stavby jsou specifikována v ustanovení § 111 odst. 1 a 2 SZ, a sice:

- Projektová dokumentace je v souladu s územně plánovací dokumentací, s podmínkami územního rozhodnutí nebo územního souhlasu;
- projektová dokumentace je úplná, přehledná, byla zpracována oprávněnou osobou a v odpovídající míře řeší obecné požadavky na výstavbu;
- je zajištěn příjezd ke stavbě, včasné vybudování technického, popřípadě jiného vybavení potřebného k řádnému užívání stavby vyžadovaného zvláštním právním předpisem;
- předložená dokumentace odpovídá požadavkům dotčených orgánů; a
- jsou ověřeny účinky budoucího užívání stavby.

Vzhledem k tomu, že ve zkráceném stavebním řízení nemohou být stanoveny podmínky provádění stavební činnosti, je nutné obecně známým požadavkům dotčených orgánů přizpůsobit projektovou dokumentaci, zejména obsah souhrnné technické zprávy²⁵, již v průběhu jejího vypracovávání²⁶. V opačném případě by autorizovaný inspektor

²³ Ustanovení § 149 odst. 1 písm. c) a odst. 2 SZ

²⁴ Veselý, Karel. *Podmínky výkonu funkce autorizovaných inspektorů*. Bulletin Stavební právo. 2008, roč. 4. s. 26

²⁵ Kolektiv autorů. *Analýza ustanovení o zkráceném stavebním řízení a vytipování problémů nutných k jejich novelizaci*. [cit. 2011-12-04]. Dostupný na: <<http://www.autorizovaniinspektori.cz/analyse.asp>>

²⁶ Viz. Kapitola 5.3

nemohl v důsledku nedostatku na straně stavebníka nebo subjektů podílejících se na přípravě dokumentace certifikát vydat.

Výsledky kontrolní činnosti autorizovaného inspektora jsou certifikáty a odborné posudky. Autorizovaný inspektor má ze zákona povinnost vést evidenci o vydaných dokumentech v souladu s ustanovením zákona č. 499/200 Sb., o archivnictví a spisové službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o archivnictví**“). Kromě vydávání posudků autorizovaný inspektor vypracovává návrh kontrolních prohlídek, v jistých případech se účastní kontrolních prohlídek a poskytuje stavebnímu úřadu v různých formách součinnost.

2.3. Odpovědnost autorizovaného inspektora

Autorizovanému inspektorovi ze zákona vzniká několikerá odpovědnost: veřejnoprávní, trestněprávní, občanskoprávní a disciplinární. V první řadě autorizovaný inspektor osobně odpovídá za škodu způsobenou při výkonu své činnosti podle ustanovení § 420 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**OZ**“). V této souvislosti SZ²⁷ ukládá povinnost sjednat pojištění, jehož účelem je pokrýt případné škody vzniklé v souvislosti s naplňováním obsahu smlouvy o kontrolní činnosti. Odpovědnost státu, upravená zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**OdZŠ**“), který se vztahuje na škody vzniklé při plnění úkolů veřejné správy správními orgány, je v rámci zkráceného stavebního řízení vyloučena. Veřejnoprávní aspekt odpovědnosti spočívá v povinnosti chránit veřejný zájem. V důsledku jeho opakovaného nebo závažného porušení Ministr odvolá autorizovaného inspektora z funkce. Disciplinární odpovědnost autorizovaných osob vyplývá z ustanovení § 20 a násl. autorizačního zákona viz. Kapitola 2.4. O trestněprávní odpovědnosti lze uvažovat v případě, že autorizovaný inspektor svým jednáním naplní skutkovou podstatu trestného činu obecného ohrožení nebo ublížení na zdraví. Taková situace by mohla zřejmě nastat v případě, že by certifikátem potvrdil proveditelnost stavby, ačkoli by nebyly splněny podmínky ustanovení § 111 odst. 1 SZ.

²⁷ Ustanovení § 146 odst. 2

2.4. Požadavek nestrannosti

V ustanovení § 148 SZ je zakotvena zásada nestrannosti. Autorizovaný inspektor nesmí vykonávat kontrolní činnost u staveb, u nichž se podílel nebo bude podílet na přípravných nebo realizačních pracích. Zákaz se vztahuje i na stavby prováděné osobou blízkou. Střet zájmů řeší SZ poměrně detailně, když definuje zákaz směrem do minulosti, přítomnosti i budoucnosti. Nicméně se jedná o ustanovení problematické, pokud vezmeme v úvahu závazek „obstarat“ certifikát. V první řadě zákon neuvádí, kdo jedná s dotčenými orgány o vydání stanovisek a zda by se v případě autorizovaného inspektora jednalo o porušení nestrannosti. Dále není jasné, jestli je střetem zájmů, pokud autorizovaný inspektor aktivně vystupuje při úpravě projektové dokumentace podle vyjádření dotčených orgánů, v případě, že projektová dokumentace nebyla neschválena. Část odborné veřejnosti²⁸ se přiklání k závěru, že pokud se autorizovaný inspektor ve smlouvě zavázal k „obstarání certifikátu“, bude to on, kdo stanoviska zajistí, případně učiní opatření, aby dokumentace předkládaná dotčeným správním orgánům nebyla v rozporu s jejich obecně známými požadavky. Neboť jak bylo konstatováno výše, nesouhlasná stanoviska jsou důvodem pro nevydání certifikátu. Autorizovaný inspektor by tak nedostal svému závazku, aniž by mohl tuto skutečnost jakkoli ovlivnit. Názor jiných autorů²⁹ naopak říká, že s přihlédnutím k ustanovení § 148 SZ stavebník nemůže stanoviska dotčených orgánů obstarávat ani řešit výhrady k projektové dokumentaci, protože by tak porušil svou nestrannost. Podle druhé teorie by měl projektovou dokumentaci s příslušným orgánem projednat buď stavebník nebo projektant a obstarat souhlasná stanoviska se stavebním záměrem.

²⁸ Srov.: Plos, Jirí. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. 1. vydání. Praha: Grada, 2007. s 115

²⁹ Srov.: Serafin, Petr. *K některým otázkám působení autorizovaného inspektora*. Bulletin Stavební právo. 2007, roč. 4. s. 5; a dále Hegenbart Miroslav, Sakař Bedřich a kolektiv. *Stavební zákon*, 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008. s. 324

3. Práva a povinnosti autorizovaného inspektora

3.1. Vydávání odborných posudků

Hlavní a nejdůležitější pravomocí autorizovaného inspektora je vydávání certifikátu, na jehož základě lze oznámit zahájení stavby. Certifikát a podmínky jeho vydání budou popsány dále v textu³⁰. Ve smlouvě uzavřené mezi stavebníkem a autorizovaným inspektorem ale může být dohodnuto plnění spočívající ve vydání jiných posudků, v první řadě odborný posudek, který nahrazuje závěrečnou kontrolní prohlídku stavby. Odborný posudek autorizovaného inspektora je podle ustanovení §122 odst. 5 SZ podkladem pro vydání kolaudačního souhlasu. Zákon i v této souvislosti používá termín certifikát³¹, nijak jej neodlišuje od certifikátu, který je výsledkem zkráceného stavebního řízení, a nestanoví žádné formální ani obsahové náležitosti³². S touto skutečností se bude muset stavební úřad vypořádat podle vlastního uvážení a posoudit, zda podklady předložené autorizovaným inspektorem jsou dostačující k vydání kolaudačního souhlasu. V opačném případě bude postupovat způsobem předvídaným v ustanovení § 122 odst. 1 a násl SZ. Zákon připouští, aby stavební úřad provedl závěrečnou kontrolní prohlídku navzdory existenci odborného posudku, neboť hovoří pouze o možnosti, nikoli povinnosti upustit od závěrečné kontrolní prohlídky. Mělo by se tak dít ovšem výhradně v opodstatněných případech, jinak by vydávání odborných posudků sloužících jako podklad pro kolaudaci ztratilo opodstatnění³³. Zákon nevymezuje okruh staveb, které jsou způsobilé pro vydání odborného posudku, působnost autorizovaného inspektora podle ustanovení §122 odst. 5 SZ se tedy nejspíše vztahuje na veškeré stavby bez rozdílu, zda byly zahájena na základě stavebního rozhodnutí nebo certifikátu³⁴. Autorizovaný inspektor je oprávněn v rámci expertní součinnosti³⁵ vydávat i jiné posudky, např. v souvislosti s řízením o

³⁰ Viz Kapitola 6

³¹ Z důvodu jednoznačnosti bude dále v textu používán termín „odborný posudek“.

³² Kolektiv autorů. *Analýza ustanovení o zkráceném stavebním řízení a vytipování problémů nutných k jejich novelizaci*. [cit. 2011-12-04]. Dostupný na: <<http://www.autorizovaniinspektori.cz/analyse.asp>>

³³ Malý, Stanislav. *Nový stavební zákon s komentářem*. 1. vydání. Praha: ASPI –Wolters Kluwer, 2007, s. 233

Kolektiv autorů. *Analýza ustanovení o zkráceném stavebním řízení a vytipování problémů nutných k jejich novelizaci*. [cit. 2011-12-04]. Dostupný na: <<http://www.autorizovaniinspektori.cz/analyse.asp>>

³⁵ Srov.: ustanovení § 174 odst. 1 SZ.

odstranění stavby, s řízením o změně užívání stavby, s územním řízením nebo s řízením o dodatečném povolení stavby.

SZ umožňuje, aby se smluvní strany dohodly, že autorizovaný inspektor vedle vydání certifikátu zajistí také dohled nad prováděním stavby. M. Hegenbart se domnívá, že dohled vykonávaný autorizovaným inspektorem nemá za účel nahradit technický dozor stavebníka nebo autorský dozor projektanta³⁶. Tomuto závěru nasvědčuje i znění zákona. Není tedy zcela jasné, jaké má oprávnění smysl. Podle M. Hegenbarta bylo záměrem zákonodárce dát autorizovanému inspektorovi pravomoc dohlížet na dodržování postupu osvědčeného certifikátem. S přihlédnutím k běžné praxi postrádá tato pravomoc smysl a dubluje činnost stavebního dozoru, neboť osoby vykonávající dozor na staveništi tradičně působí, ať již se záměr zahajuje na základě oznámení stavebnímu úřadu nebo stavebního povolení. Opět zde vyvstává otázka, zda výkonem dohledu nebude porušena nestrannost autorizovaného inspektora³⁷. Dohled nad prováděním stavebních prací je při nejmenším na hraně střetu zájmů. Zásahy do realizace stavby přesahují původní pojetí institutu autorizovaného inspektora jako nestranného odborníka, který se vyjadřuje výhradně ke stavebnětechnické dokumentaci a ověřuje splnění podmínek pro zkrácené stavební řízení. Z toho důvodu autor diplomové práce nepovažuje za vhodné, aby byla pravomoc vykonávat dozor zachována v novele SZ.

3.2. Vypracování návrhu kontrolních prohlídek

V souvislosti s vydáním certifikátu je autorizovaný inspektor povinen vypracovat návrh kontrolních prohlídek, který je podkladem pro dozorčí činnost stavebního úřadu. Úmyslem zákonodárce nepochybně bylo, aby subjekt, který má komplexní informace o stavebním záměru, stanovil nejvhodnější systém kontroly. Z hlediska hospodárnosti a efektivity nelze této úvaze nic vytknout. J. Plos se však domnívá, že situace, kdy subjekt odlišný od dozorujičího orgánu stanoví podmínky pro výkon kontrolní činnosti tohoto orgánu, který za provádění kontrolních prohlídek odpovídá³⁸, není šťastná. Právní úprava zkráceného stavebního řízení totiž neobsahuje,

³⁶ Hegenbart Miroslav, Sakař Bedřich a kolektiv. *Stavební zákon*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008. s. 376

³⁷ Serafín, Petr. *K některým otázkám působení autorizovaného inspektora*. Bulletin Stavební právo. 2007, roč. 4. s. 10

³⁸ Plos, Jiří. *K některým aspektům právního postavení autorizovaných inspektorů*. Stavební právo Bulletin. 2009, roč. 1 – 2. s. 6

na rozdíl od ustanovení § 133 odst. 2 SZ, žádná pravidla, podle nichž mají být kontroly rozvrženy. Zákon nepamatuje ani na situaci, kdy stavební úřad shledá, že kontrolní prohlídky nejsou vhodně navrženy³⁹. V takovém případě se nejspíše nevhodně zvolený rozpis upraví v souladu s ustanovením § 133 SZ. Vzhledem k tomu, že SZ závaznost návrhu kontrolních prohlídek nestanoví, lze výše uvedené řešení akceptovat. Možnosti upravovat rozpis kontrolních prohlídek svědčí i gramatický výklad, neboť použití výrazu „návrh“ bezesporu nasvědčuje tomu, že se jedná o variantu řešení, jejíž využití není vynutitelné. Neexistuje tudíž žádný právní podklad, který by zapovídal stavebnímu úřadu plán kontrolních prohlídek účelně měnit. Zákon upravuje případy, kdy je autorizovaný inspektor povinen účastnit se kontrolních prohlídek. Jeho přítomnost si může vymínit stavebník, přičemž hradí náklady s tím spojené, nebo stavební úřad. Opět se nabízí otázka, jaký záměr tímto zákonodárce sledoval.

3.3. Schválení změny stavby před dokončením

SZ v §118 připouští změnu stavby před dokončením. Uvedený postup se použije za situace, kdy se stavebník hodlá při realizaci stavebního záměru odchýlit od schválené projektové dokumentace. Pokud by stavebník nepožádal o povolení změny stavby, bylo by jeho počínání považováno za realizaci stavebního záměru v rozporu se stavebním povolením nebo certifikátem⁴⁰. Stavebník zažádá o povolení změny stavby stavební úřad, který vydal stavební povolení, přičemž předkládá projektovou dokumentaci stavby s vyznačenými změnami. Podle ustanovení § 118 odst. 2 SZ stavební úřad projedná změnu stavby s účastníky řízení za předpokladu, že zasáhnou do jejich práv. Bude se tedy jednat o zásadní změny oproti původní projektové dokumentaci. Při změně stavby se částečně opakuje postup, který předchází vydání stavebního povolení, ale pouze v rozsahu změn provedených oproti pravomocnému stavebnímu povolení. Ačkoli zákon výslovně umožňuje, aby změnu stavby chválil autorizovaný inspektor, neupravuje konkrétní postup. Kroky autorizovaného inspektora by bylo možné analogicky dovodit z ustanovení § 118 odst. 2 SZ. Inspirace pravidly určenými pro stavební úřad ale dává v praxi vzniknout jistým problémům. Není zcela jasné, jakým formálním způsobem by měla být změna autorizovaným inspektorem schválena, když tento nemá ze zákona možnost měnit, upravovat či rušit vydaný certifikát. Žádný jiný ekvivalentní akt např.

³⁹ Kolektiv autorů. *Analýza ustanovení o zkráceném stavebním řízení a vytipování problémů nutných k jejich novelizaci*. [cit. 2011-12-04]. Dostupný na: <<http://www.autorizovaniinspektori.cz/analyste.asp>>

⁴⁰ Hegenbart Miroslav, Sakař Bedřich a kolektiv. *Stavební zákon*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008. s. 376

usnesení není autorizovaný inspektor oprávněn vydávat. Pokud tedy připustíme, že autorizovaný inspektor může povolit změnu stavby před jejím dokončením, je nutné v zákoně stanovit konkrétní podmínky a formu povolení. Nabízí se rovněž otázka, zda případné námitky dotčených osob budou řešeny podle ustanovení §117 odst. 4 SZ či nikoli. S ohledem na výše uvedené zůstává prostor i pro insterpretaci v tom smyslu, že změnu stavby, která se dotýká zájmů třetích osob, může schválit jediné stavební úřad. Tento závěr však komplikuje poslední věta odst. 2. Nadto je třeba podotknout, že pokud SZ neumožňuje stavebnímu úřadu zasahovat do certifikátu v rámci zkráceného stavebního řízení, nejeví se jako pravděpodobné, že by zákonodárce od této zásady upustil výhradně pro účely změny stavby před dokončením. Mohl by tak potenciálně vzniknout prostor pro revizi certifikátu jako celku. Aktuální znění § 118 SZ jednoznačný výklad neumožňuje. Nezbývá, než jej novelizovat ve prospěch jednoho z výše uvedených řešení. Pokud se však změna stavby před jejím dokončením nepromítne do zájmové sféry účastníků řízení a není v rozporu s právními předpisy ani rozhodnutími příslušných orgánů, lze ji schválit v rámci kontrolní prohlídky. Tímto odpadá problém, jakým způsobem autorizovaný inspektor změnu schválí.

4. Postavení autorizovaného inspektora v českém právním řádu

4.1. Autorizovaný inspektor jako subjekt soukromého práva

4.1.1. Autorizovaný inspektor jako smluvní strana smlouvy o kontrolní činnosti

Pro pochopení zkráceného stavebního řízení je nezbytné určit, jaká je pozice autorizovaného inspektora v právním řádu ČR. Jak soudy, tak odborná veřejnost usilují o nalezení jednoznačné odpovědi, zda je autorizovaný inspektor správním orgánem či nikoli a jaké právní normy a zásady se vztahují na výkon jeho činnosti. V názorech na zkrácené stavební řízení panuje pluralita a roztržičnost, přičemž žádná z koncepcí nenabízí jednoznačné řešení. Níže v textu bude shrnuta argumentace jednotlivých autorů a soudů.

Pokud při interpretaci ustanovení § 117 odst. 1 věty první SZ použijeme gramatický výklad, nelze dojít k jinému závěru, než že autorizovaný inspektor je čistě soukromoprávním institutem. Z dikce zákona plyne, že vztah mezi autorizovaným inspektorem a stavebníkem a rovněž samotný výkon činnosti je založen soukromoprávní smlouvou. Důsledky plnění z této smlouvy ovšem v praxi nedopadají pouze do zájmové sféry smluvních stran, ale zasahují i do práv třetích osob. Žádná ze stran soukromoprávních smluv upravených českým právním řádem nemá pravomoc autoritativně rozhodovat o vzniku, změně či zániku práv třetích osob. Takové oprávnění náleží výhradně subjektům, kterým byly zákonem nebo na jeho základě pověřeny výkonem veřejné správy⁴¹. S ohledem na skutečnost, že autorizovaný inspektor certifikátem autoritativně zasahuje do práv a právem chráněných zájmů třetích osob⁴², nelze na něj nahlížet jako na klasického účastníka smluvního vztahu.

⁴¹ Sládeček, Vladimír. *Obecné správní právo*, 2. vydání. Praha: ASPI –Wolters Kluwer, 2009. s. 25

⁴² Osoby, které by byly účastníky stavebního řízení podle ustanovení § 109 SZ.

4.1.2. Autorizovaný inspektor jako subjekt soukromého práva, jehož činnost má veřejnoprávní důsledky

S ohledem na shora uvedené se v případě zkráceného stavebního řízení nabízí koncepce kombinující soukromoprávní a veřejnoprávní režim. Tento ne zcela jednoznačný právní rámec je založen na teorii, že ačkoli zkrácené stavební řízení není správním řízením ukončeným správním aktem, nelze jej vyčlenit z veřejné kontroly, a to především s ohledem na jeho veřejnoprávní důsledky, které se promítají do zájmové sféry osob, které by byly účastníky stavebního řízení⁴³. Teorie vychází z předpokladu, že autorizovaný inspektor je soukromá osoba uvedená do systému veřejné správy, a jako taková je tedy při vydávání certifikátu vázána požadavky, které se vztahují na správní akt či úkon. Jakožto prvek hierarchicky uspořádané soustavy orgánů je podřízen vyšší instanci, jež je oprávněna přezkoumávat akty jím vydané. Přípustnost odvolání je v případech, kdy se použití s.ř. jeví jako sporné, dovozována ze zásady předvídatelnosti a obecně přijímané aplikovatelnosti, které NSS⁴⁴ označil za jedny ze základních principů správního práva. Vzhledem k zařazení zkráceného stavebního řízení do systému SZ a právním účinkům certifikátu se např. J. Plos domnívá, že lze oprávněně předpokládat, že akt vydaný autorizovaným inspektorem je přezkoumatelný a že proti němu existují prostředky obrany srovnatelné s odvoláním proti stavebnímu povolení, neboť „... 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.“⁴⁵ Složitost, s jakou by se musely dotčené osoby domáhat v občanskoprávním řízení svých práv, podle citovaného příspěvku, ospravedlňuje a odůvodňuje částečné začlenění institutu zkráceného stavebního řízení do systému veřejného práva. J. Plos tedy dospěl k názoru, že svěřením určitých kompetencí

⁴³ Plos, Jiří. *K některým aspektům právního postavení autorizovaných inspektorů*. Stavební právo Bulletin. 2009, roč. 1 – 2. s. 2 - 10

⁴⁴ Rozhodnutí NSS vedené pod čj. 1 As 9/2003 - 90 ze dne 13.05.2004, publikované pod č. 360/2004 ve Sb. NSS

⁴⁵ Rozhodnutí NSS vedené pod čj. 1 As 9/2003 - 90 ze dne 13.05.2004, publikované pod č. 360/2004 ve Sb. NSS

stavebnímu úřadu v rámci zkráceného stavebního řízení⁴⁶ zákonodárce vytvořil prostor pro přezkoumání certifikátu. Rovněž připustil přezkum certifikátu ve správním soudnictví.

Výše uvedenou teorii nelze přijmout. Zdá se, jako by byla utvářena intuitivně a právní argumentace hledána až zpětně. Zásady správního práva, z nichž vychází, jsou nesporné. Proti konstatování, že: „zcela jistě existuje veřejný zájem na tom, aby stavby – i v případě staveb provedených podle dokumentací ověřených a certifikovaných autorizovanými inspektory – byly prováděny na základě zákonných a přesvědčivých postupů (rozhodnutí)⁴⁷, nelze nic namítat, avšak odkazem na ustanovení § 2 odst. 2 a 4 s.ř. není možné překlenout hrubé nedostatky ve stávající právní úpravě a vytvořit komplexní právní systém, který zákon nepředvídá ani v obecných rysech. Analogie má při vyplňování mezer v zákoně své limity a jistě jí nelze suplovat zákonodárnou činnost. Nastíněné řešení znemožňuje i fakt, že s.ř. se nepoužije na činnost subjektů soukromého práva, kterým byl výkon veřejné správy propůjčen⁴⁸.

4.2. Autorizovaný inspektor jako vykonavatel veřejné moci

Ani jedna z výše uvedených teorií uspokojivě nedokazuje, že je autorizovaný inspektor vykonává svou činnost jako subjekt soukromého práva. Naskýtá se tedy logicky otázka, zda lze autorizovaného inspektora zařadit mezi subjekty práva veřejného. Touto problematikou se ve svém příspěvku „Jaká je a jaká má být právní povaha autorizovaného inspektora a jeho činnosti“⁴⁹ zabývá J. Staša. Ačkoli hranice mezi soukromou a veřejnou správou není absolutní a zcela zřejmá, je odbornou veřejností stanoveno několik kritérií, jejichž zodpovězení napomáhá zařadit subjekty do jedné či druhé kategorie. Jsou jimi cíle, které jsou činností subjektu sledovány, prostředky, jimiž je činnost realizována a její závaznost⁵⁰. Autorizovaný inspektor autoritativně vystupuje ve vztahu k osobám, které by byly účastníky stavebního řízení, certifikátem zakládá, mění nebo ruší jejich práva. Při vypořádání námitek dotčených

46 Viz kapitola 7.1.1.

47 Plos, Jiří. *K některým aspektům právního postavení autorizovaných inspektorů*. Stavební právo Bulletin. 2009, roč. 1 – 2. s. 7

48 Vedral, Josef. *Správní řád, Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. s. 64

49 Staša, Josef. *Jaká je a jaká má být právní povaha autorizovaného inspektora a jeho činnosti*. Stavební právo Bulletin. 2009, roč. 3. s. 56 - 62

50 Hendrych, Dušan a kol., *Správní právo, Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck. 2006. s. 5. Dále Vedral, Josef. *Správní řád, Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. s. 58

osob, stejně jako při obstarání souhlasného stanoviska dotčených orgánů, je vázán veřejnoprávním předpisem, nikoli vůli stavebníka ani ustanoveními soukromoprávní smlouvy⁵¹. Uvedené aspekty činnosti autorizovaného inspektora nasvědčují tomu, že se jedná o vykonavatele veřejné moci. Zbývá se však zamyslet nad otázkou, zda je autorizovaný inspektor správním orgánem, neboť ne každý subjekt, kterému byl svěřen výkon veřejné správy, je správním orgánem.

4.2.1. Charakteristické rysy správního orgánu podle správního řádu a soudního řádu správního

Kvality správního orgánu stanoví základní normy správního práva. Jak s.ř., tak s.ř.s. ve svých ustanoveních obsahují vlastní definici pojmu „správní orgán“. Vzhledem k tomu, že formulace vybízí spíše k extenzivnímu výkladu, je nutné zaměřit se na povahu činnosti vykonávané konkrétním subjektem a její výsledek. S.ř. v § 1 odst. 1 a 3 požaduje, aby činnost správního orgánu splňovala znak veřejnoprávnosti. Ačkoli některé aspekty činnosti autorizovaného inspektora jsou regulovány veřejnoprávní normou⁵², kontrolní činnost, která je jejím zásadním prvkem, je upravena soukromoprávní smlouvou. Pokud je hlavní náplň činnosti autorizovaného inspektora založen soukromoprávní smlouvou, podmínka veřejnoprávnosti splněna není.

Z hlediska s.ř.s. je situace poněkud komplikovanější, neboť určení charakteru vykonávané činnosti nepostačuje ke zodpovězení otázky, zda se jedná o správní orgán. Z toho důvodu je třeba se zaměřit na výklad termínu „rozhodnutí“. Pojem „rozhodnutí“ je soudy chápán v materiálním smyslu⁵³, tj. jedná se o úkon, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti osob⁵⁴. Avšak ani na základě judikatury, která podává extenzivní výklad pojmu rozhodnutí, nelze přijmout, že rozhodnutí může být výsledkem činnosti založené soukromoprávní smlouvou. Akt je rozhodnutím, pouze pokud je vydáván subjektem, který má autoritativní postavení vůči recipientovi. Vzhledem k tomu, že vztah autorizovaného inspektora a stavebníka je založen smlouvou o kontrolní činnosti, je postavení těchto subjektů rovné. Považovat certifikát autorizovaného inspektora za rozhodnutí nelze ani s přihlédnutím k ustanovení § 4 a násl. s.ř.s. Zákon sice připouští přezkoumatelnost aktů, které byly vydány při

⁵¹ Rozhodnutí NSS vedené pod č.j. 7 As 34/2011 ze dne 28.4.2011

⁵² Např. vypořádání námitek dotčených osob, archivace dokumentů, součinnost poskytovaná stavebnímu úřadu.

⁵³ Hendrych, Dušan a kol., *Správní právo, Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006. s. 551

⁵⁴ Rozhodnutí NSS vedené pod č.j. 7 As 60/2008-35 ze dne 31.10.2008

výkonu veřejné správy fyzickými nebo právníckými osobami, jimž bylo svěřeno rozhodování o veřejných subjektivních právech, zcela zřejmě však odkazuje na pravomoc a působnost, kategorie veřejnoprávní, o nichž nelze v souvislosti se soukromoprávní smlouvou uvažovat⁵⁵, neboť pravomoc a působnost je stanovena vždy zákonem nebo na jeho základě⁵⁶.

Podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. c) a § 65 odst. 1 s.ř.s. se ve správním soudnictví přezkoumává rozhodnutí správního orgánu z hlediska oprávněnosti „zásahu“⁵⁷ do práv a právem chráněných zájmů nepodřízených subjektů. Pro určení, zda je autorizovaný inspektor správním orgánem podle s.ř.s, je nutné zodpovědět, jestli je certifikát aktem, který je způsobilý zasáhnout do veřejných subjektivních práv. Termín „zásah do práv a oprávněných zájmů“, na rozdíl od pojmu „rozhodnutí“, soukromému právu bezpochyby není cizí. Situace je nesporná v případě stavebníka, jehož vztah k autorizovanému inspektorovi je upraven soukromoprávní smlouvou. V případě porušení smlouvy má stavebník na ochranu svých práv k dispozici občanskoprávní žalobu. Jistá kontroverze vyvstává při posuzování důsledků vydání certifikátu pro dotčené osoby, neboť tento vzniká nezávisle na jejich vůli. Dotčené osoby jsou však až parciálním subjektem zkráceného stavebního řízení, z toho důvodu zřejmě nelze zcela přehodnotit charakter a fungování zkráceného stavebního řízení v jejich prospěch. Zásah do práv a právem chráněných zájmů třetích osob by měl být s přihlédnutím k aktuálnímu znění zákona řešen cestou prostředků, které se standardně využívají v soukromoprávní oblasti v obdobných případech na ochranu veřejného zájmu. Soukromoprávní normy poskytují vlastní nástroje k ochraně všech subjektů zkráceného stavebního řízení, proto není důvodné, aby byla ochrana rozšiřována o postupy vlastní správnímu právu, zvláště pokud znění zákona takovému výkladu nenasvědčuje.

⁵⁵ Staša, Josef. *Jaká je a jaká má být právní povaha autorizovaného inspektora a jeho činnosti*. Stavební právo Bulletin. 2009, roč. 3. s. 58

⁵⁶ Hendrych, Dušan a kol., *Správní právo, Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006. s. 111

⁵⁷ Pojem zásah je legislativní zkratkou používanou pro faktické pokyny a úkony. Charakteristickou vlastností je neformálnost, kterou se zásahy liší od rozhodnutí nebo opatření.

4.2.2. Charakteristika vykonavatele veřejné moci

Veřejná správa je tradičně spojována s činností státních orgánů nebo orgánů územní samosprávy. Stále vyšší nároky na odborné znalosti subjektů vykonávajících veřejnou správu a s tím spojený nárůst výdajů ze státního rozpočtu⁵⁸ zapříčinily, že se v rámci veřejné správy vedle státní správy a samosprávy vyčlenila sféra, v jejímž rámci jsou činné subjekty odlišné od státních orgánů⁵⁹. Výše popsaná tendence je charakteristická pro vývoj veřejné správy v posledních několika desítkách let ve všech zemích Evropy. V našem právním systému nastoupil proces decentralizace veřejné správy z důvodu historicko politického vývoje až se zpožděním. Koncepce veřejné správy se mezi lety 1945 a 1989 nesla v duchu opačném⁶⁰.

V 90. letech 20. století se v České republice vyčlenil nový podsystém veřejné správy, který zatím není jednotně pojmenován, ale nejméně matoucí a nepřesný je nejspíše název jiná veřejná správa. Pojem zahrnuje kromě dalšího i veřejnou správu vykonávanou soukromými osobami, které jsou pověřeny autorizačním aktem, jež vydává příslušný orgánem veřejné správy. Možnost delegovat výkon veřejné správy včetně vymezení pravomoci a působnosti musí být v zákoně stanovena. Pakliže právní norma některé z uvedených náležitostí neobsahuje, zpravidla zmocňuje delegující orgán, aby podmínky výkonu upřesnil. S přihlédnutím k primární a nejdůležitější roli státní správy při plnění úkolů veřejné správy je nasnadě, že subjektům soukromého práva nevzniká na autorizaci nárok⁶¹. Svou měrou k této skutečnosti přispívá i fakt, že stát dbá ve veřejném zájmu o to, aby subjekt, kterému je výkon veřejné správy propůjčen, prováděl činnost odborně a šetřil práva a právem chráněné zájmy jednotlivců i společnosti. Při zohlednění základních principů správního práva lze ovšem nalézt určité výjimky, kdy nárok na autorizaci vzniká.⁶² Výkon jiné veřejné správy se děje prostředky soukromoprávními i veřejnoprávními, vždy se ovšem jedná o činnosti,

⁵⁸ Merusk, K.: *Assignment of Public Tasks to Private Legal Persons, Legal Bases and Limits, Juridica International*. 2000, roč 1. s. 1

⁵⁹ Staša, Josef. *Soukromé osoby jako nositelé výsostné správy*, in *Současné trendy ve vývoji veřejné správy*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2008. s 206

⁶⁰ Staša, Josef. *Soukromé osoby jako nositelé výsostné správy*, in *Současné trendy ve vývoji veřejné správy*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2008. s. 209

⁶¹ Vedral, Josef. *Správní řád, Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. s. 64 - 66

⁶² Staša, Josef. *Soukromé osoby jako nositelé výsostné správy*, in *Současné trendy ve vývoji veřejné správy*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2008. s 216

s nimiž právní řád spojuje důsledky podobné důsledkům založeným správním aktem⁶³. Vykonavatelé jiné veřejné správy jsou např. provozovatelé stanic technické kontroly a stanic měření emisí⁶⁴ nebo osoby provádějící hodnocení nebezpečných vlastností odpadů⁶⁵.

Estonský autor Kalle Merusk se ve své stati *Assignment of Public Tasks to Private Persons*⁶⁶ zabývá otázkou, které úkoly státní správy je možné svěřit v rámci právního pořádku Estonska subjektům soukromého práva. Vzhledem k podobné právní konstrukci ústavy a jejím principům lze Meruskovy úvahy aplikovat i v rámci právního systému ČR. Problematika související se samotnou existencí státu a fungováním jeho ústavních institucí je svěřena výhradně do působnosti orgánů státní správy, což lze dovodit ze znění ústavy jako základní právní normy podmiňující existenci samostatného státu⁶⁷. Autor stati výše definovaný okruh působnosti nazývá termínem „přímá veřejná správa“⁶⁸. V případě ostatních úkolů státní správy, které mohou být vykonávány v určitých případech i soukromými subjekty, užívá termínu „nepřímá veřejná správa“. Nepřímá veřejná správa je založena zákonem nebo rozhodnutím orgánu státní správy, který má pravomoc delegovat výkon státní správy na další subjekt⁶⁹.

Charakteristické rysy jiné veřejné správy J. Staša shrnuje ve svém článku *Soukromé osoby jako nositelé výsostné správy*⁷⁰. Jiná veřejná správa není delegovanou státní správou, což se promítá i do faktu, že stát za její výkon neodpovídá podle OdZŠ⁷¹. Delegovaná státní správa je taková, kterou subjekt, jenž není přímý vykonavatel státní správy, vykonává na základě zákona nebo na základě pověřeného státní orgánu, a v jejímž rámci je oprávněn vydávat rozhodnutí podle §9 s.ř. Jak již bylo zmíněno výše, výsledek činnosti autorizovaného subjektu se svými účinky rozhodnutí blíží, ale jako takový znaky rozhodnutí podle s.ř. nesplňuje. V případě jiné veřejné správy se zpravidla nejedná o výkon činnosti vyhrazený jedinému subjektu, neboť státní

⁶³ Vedral, Josef. *K právnímu postavení autorizovaných inspektorů a právní povaze jejich certifikátů*. Stavební právo Bulletin. 2010, roč. 4. s. 20

⁶⁴ Vedral, Josef. *Správní řád, Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. s. 64 - 66

⁶⁵ Vedral, Josef. *K právnímu postavení autorizovaných inspektorů a právní povaze jejich certifikátů*. Stavební právo Bulletin. 2010, roč. 4. s. 21

⁶⁶ Merusk, K.: *Assignment of Public Tasks to Private Legal Persons, Legal Bases and Limits, Juridica International*. 2000, roč 1. s. 42

⁶⁷ Srov.: zákon č. 1/1993 Ústava ČR, preambule, čl. 1, čl. 8 apod.

⁶⁸ Merusk, K.: *Assignment of Public Tasks to Private Legal Persons, Legal Bases and Limits, Juridica International*. 2000, roč 1. s. 42

⁶⁹ Listina základních práv a svobod čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 1

⁷⁰ Staša, Josef. *Soukromé osoby jako nositelé výsostné správy, in Současné trendy ve vývoji veřejné správy*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2008. s 208

⁷¹ Vedral, Josef. *Správní řád, Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. s. 64

orgány v téže oblasti paralelně vykonávají svou působnost⁷². Exkluzivita je zde vyloučena existencí institutu mnohem staršího a v našem právním řádu silně zakořeněného, existencí stavebního řízení. Výkon jiné veřejné správy je zpoplatněn, úplata zahrnuje náklady a zisk vykonavatele. V tomto ohledu se neliší od poskytování služeb v rámci soukromého sektoru. Výše odměny autorizovaného inspektora je určena ve smlouvě. Není nijak regulovaná a je ponechána zcela na domluvě smluvních stran. Přestože certifikát autorizovaného inspektora není rozhodnutím podle s.ř., zakládá za určitých podmínek veřejnoprávní vztah⁷³. Autorizovaný inspektor je tedy vykonavatel veřejné správy, která vykazuje veškeré rysy jiné veřejné správy, jak ji popisuje J. Staša ve své stati⁷⁴.

4.3. Kombinovaný charakter institutu autorizovaného inspektora

Otázku charakteru institutu autorizovaného inspektora za zásadní pro své rozhodování považují rovněž soudy. NSS v rozhodnutí vedeném pod č.j. 7 As 109/2010 – 340⁷⁵ zprostředkoval poměrně komplexní pohled na problematiku zkráceného stavebního řízení, přičemž se přiklonil k názoru, že autorizovaný inspektor je správním orgánem, neboť vykonává veřejnou správu na základě zákonného zmocnění. Odkázal na dříve vydané usnesení NSS, č. j. 9 As 63/2010 – 111, kterým byl certifikát autorizovaného inspektora podřazen pod ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s.ř.s. NSS tímto rozhodnutím smetl dosavadní argumentaci Městského soudu v Praze⁷⁶. Právní názor Městského soudu v Praze spočíval v tom, že autorizovaný inspektor posuzuje projektovou dokumentaci jako odborník a certifikát je pouze odborným stanoviskem, které nezakládá práva a povinnosti, proto jej nelze považovat za správní rozhodnutí a jeho původce za správní orgán.

NSS přisuzuje certifikátu autorizovaného inspektora obdobné právní účinky jako má stavební povolení, aniž by se přesvědčivě vypořádal z faktem, že certifikát sám sobě práva a povinnosti nezakládá. Existenci soukromoprávní smlouvy jako právního důvodu

⁷² Staša, Josef. *Soukromé osoby jako nositelé výsostné správy*, in *Současné trendy ve vývoji veřejné správy*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2008. s. 215

⁷³ Jedná se o vztah mezi autorizovaným inspektorem a osobami, které by byly účastníky stavebního řízení.

⁷⁴ Staša, Josef. *Soukromé osoby jako nositelé výsostné správy*, in *Současné trendy ve vývoji veřejné správy*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2008. s. 215

⁷⁵ Rozhodnutí NSS vedené pod č.j. 7 As 109/2010 – 340 ze dne 4.5.2010

⁷⁶ Např. rozhodnutí vedené pod č.j. 5 A 42/2010

výkonu činnosti autorizovaného inspektora NSS v rozhodnutí vedeném pod čj. 7 As 109/2010 – 340 nepovažoval pro zahrnutí autorizovaného inspektora mezi správní orgány za problematickou, přičemž tvrdil, že zkrácené stavební řízení se štěpí na dvě části, které mají odlišný právní charakter: „*autorizovaný inspektor je soukromá osoba, která, pokud splní podmínky 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.*“ NSS konstatuje dvojí povahu certifikátu i ve vztahu ke stavebníkovi. Do okamžiku oznámení certifikátu je na stavebníkovi, jak s výsledkem činnosti autorizovaného inspektora naloží. Jakmile je stavba posouzená autorizovaným inspektorem oznámena stavebnímu úřadu, je stavebník povinen realizovat stavební záměr v souladu s certifikátem. Podle NSS se certifikát stává právně závazným okamžikem oznámení. Otázkou ovšem zůstává, nakolik je zařazení autorizovaného inspektora mezi správní orgán právně obhajitelná. Chápání autorizovaného inspektora při vydávání certifikátu jako soukromoprávního i veřejnoprávního subjektu zároveň je v judikatuře soudů ČR neobvyklé⁷⁷, neboť je takové uvažování nežádoucí a nepraktické. Nejenže je tato koncepce matoucí, především pro laickou veřejnost, ale ohrožuje i právní jistotu.

NSS s problematikou autorizovaného inspektora nevypořádal zcela⁷⁸. Navzdory závěru soudu, že certifikát autorizovaného inspektora je přezkoumatelný ve správním soudnictví podle § 4 odst. 1 písm. a) s.ř.s, neodpověděl na otázku, zda se na činnost autorizovaného inspektora použije ustanovení s.ř. Ačkoli autor diplomové práce tuto možnost vyloučil, není nepředstavitelné, že soudy dospějí k odlišnému názoru. Vystává tedy otázka, jaká ustanovení s.ř. lze vůbec ve spojitosti se zkráceným stavebním řízením uvažovat. Pro naprostou odlišnost je nutné vyloučit II., III, V, VI část s.ř. V úvahu připadá IV. část s.ř. Na základě odkazu obsaženého v ustanovení § 154 by se však na zkrácené stavební řízení použilo ustanovení § 14 o podjatosti úředních osob. Je však nemyslitelné, aby se soukromá osoba za úplatu zavázala vykonávat činnost na základě soukromoprávní smlouvy a současně byla úřední osobou, která musí splňovat podmínku nepodjatosti. Ačkoli se judikatura NSS nevypořádala s použitím s.ř.

⁷⁷ Nositelé veřejné moci mohou být vnímáni jako subjekty veřejného i soukromého práva v závislosti na tom, jaké úkoly zajišťují a jaké prostředky k jejich plnění využívají. Dvojakost se však v rámci plnění jediného úkolu nevyskytuje.

⁷⁸ Vedral, Josef. *K právnímu postavení autorizovaných inspektorů a právní povaze jejich certifikátů*. Stavební právo Bulletin. 2010, roč. 4. s. 26

v souvislosti se zkráceným stavebním řízením, nelze jej v návaznosti na výše uvedené než vyloučit.

5. Certifikát jako výsledek činnosti autorizovaného inspektora

5.1. Stavby způsobilé pro zkrácené stavební řízení

Zkrácené stavební řízení přichází v úvahu všude tam, kde zákon pro realizaci stavebního záměru požaduje stavební povolení, s výjimkou staveb, které jsou zvláštním právním předpisem, územně plánovací dokumentací nebo rozhodnutím orgánu územního plánování přímo označeny jako nezpůsobilé pro zkrácené stavební řízení. V současné době zapovídá použití zkráceného stavebního řízení v případě vodních děl zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o vodách**“)⁷⁹. Stavby, které zákonodárce podřazuje pod pojem „vodní dílo“, jsou uvedeny v ustanovení §55 zákona o vodách. Omezení však neplatí pro stavby vodovodních řadů, kanalizačních stok a kanalizačních objektů, u kterých se nevyžaduje povolení k nakládání s vodami. Naopak vyhláška č. 146/2008 Sb., o rozsahu a obsahu projektové dokumentace dopravních staveb, ve znění pozdějších předpisů v §2 výslovně umožňuje provádět letecké stavby, stavby drah, stavby dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací na základě certifikátu vydaného ve zkráceném stavebním řízení. Citovaná vyhláška zvýšila význam zkráceného stavebního řízení, když jej postavila na roveň stavebnímu řízení, které vede speciální stavební úřad⁸⁰.

5.2. Obsah projektové dokumentace

Projektová dokumentace musí být vypracována osobou, která je oprávněna činnost vykonávat v souladu s ustanovením § 17, § 18 a § 19 zákona o autorizaci. Rozsah a obsah projektové dokumentace, která je podkladem pro vypracování certifikátu, stanoví v příloze č. 1 vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů. Podle uvedené vyhlášky se projektová dokumentace vždy skládá z šesti konkrétně specifikovaných částí:

- Průvodní zpráva;

⁷⁹ Ustanovení § 15 odst. 9

⁸⁰ Serafin, Petr. *K některým otázkám působení autorizovaného inspektora*. Bulletin Stavební právo. 2007, roč. 4. s. 3

- souhrnná technická zpráva;
- situace stavby;
- dokladová část;
- zásady organizace výstavby; a
- dokumentace objektů.

Obsah jednotlivých částí projektové dokumentace je nutné přizpůsobit druhu, významu, době trvání stavby a dalším faktorům, které mohou mít vliv na výstavbu nebo okolní prostředí. Průvodní zpráva musí obsahovat kromě dalšího identifikaci stavebníka a projektanta, zhodnocení dosavadního stavu území a využití pozemku, splnění podmínek územně plánovací dokumentace, obecných požadavků na výstavbu a požadavků dotčených orgánů. Součástí je rovněž harmonogram výstavby. Souhrnná technická zpráva se věnuje technickému provedení stavby, přičemž v ní musí být doloženy předepsané aspekty bezpečnosti stavby. V souhrnné zprávě projektant zhodnocuje vliv stavby na životní prostředí a na okolní stavby. Dokument označovaný jako situace stavby odráží zasazení stavby do prostředí. Její jednotlivé části jsou vyhotovovány převážně ve formě map, které mají dokladovat umístění a vliv stavby nahlížený z různých aspektů.

5.3. Závazná stanoviska dotčených orgánů

Závazná stanoviska dotčených orgánů jsou obligatorním podkladem pro vydání certifikátu a zároveň tvoří jeho přílohu. Jedná se o zhodnocení stavebního záměru a jeho vlivu, který dotčený orgán posuzuje v rozsahu své působnosti. Standardně jsou ve stanoviscích obsaženy podmínky, které pozměňují postup navržený v projektové dokumentaci za účelem ochrany veřejného nebo jiného zájmu. Základním předpokladem vydání certifikátu ve zkráceném stavebním řízení však je, že dotčené orgány žádné změny oproti navrženému postupu nepožadují. Není zcela jasno, proč SZ v rámci standardního stavebního řízení podmínky provedení stavebního záměru vymíněné dotčenými orgány připouští, zatím co ve zkráceném stavebním řízení nikoliv. S největší pravděpodobností lze usuzovat na to, že zákonodárce vyčlenil zkrácené stavební řízení pro jednodušší stavby, u nichž není třeba podmínky stanovit. Zákon tedy v každém případě vyžaduje bezpodmínečný souhlas. Pokud tomuto požadavku není možné dostat, autorizovaný inspektor certifikát nevydává. Shodně nelze ukládat podmínky ani v certifikátu. Otázka, kdo zajistí, aby byla projektová dokumentace upravena

v souladu s vyjádřením dotčeného orgánu v případě, že k původně navrhované dokumentaci nelze vydat souhlasné stanovisko, zákon neuvádí. K roli autorizovaného inspektora při jednání s dotčenými orgány viz. Kapitola 3.4.

Ustanovení upravující závazná stanoviska dotčených orgánů vykazují značnou mezerovitost. Nejenže neuvádí, kdo je oprávněn stanoviska obstarávat. Nestanoví dotčeným orgánům ani lhůty pro vyjádření. Vzhledem k tomu, že zkrácené stavební řízení není správním řízením ve smyslu s.ř., nelze na něj subsidiárně použít lhůty podle s.ř. V neposlední řadě SZ nepamatuje na situaci, kdy mezi jednotlivými stanovisky dotčených orgánů vznikne rozpor⁸¹, neboť autorizovaný inspektor není oprávněn stanoviska meritorně zkoumat, ani do nich nijak zasahovat. Autorizovaný inspektor certifikát bez dalšího vydá, pokud jsou opatřeny všechny zákonem předepsané podklady.

5.4. Vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení

5.4.1. Vymezení okruhu osob, které by byly účastníky stavebního řízení

Dalším předpoklad pro vydání certifikátu představují souhlasná stanoviska osob, které by byly účastníky stavebního řízení. K otázce, kdo je účastníkem stavebního řízení, se několikrát ve svých judikátech vyjádřil ÚS i NSS⁸². Z argumentace obou soudů vyplývá, že pojem „účastník řízení“ musí být vykládán extenzivně: účastník řízení je každý subjekt, jehož práva a oprávněné zájmy mohou být potencionálně dotčeny. Soudy svými rozhodnutími definitivně vyvrátily poměrně často používanou argumentaci stavebníků, že účastníkem řízení je pouze ten subjekt, jehož práva a oprávněné zájmy jsou dotčeny.

Vedle zdlouhavosti stavebního řízení jsou námitky účastníků řízení vnímány jako zásadní nevýhoda standardního stavebního řízení. Nejspíše je tomu tak proto, že právo vyjádřit nesouhlas s prováděním stavby účastníci stavebního řízení ne zřídka využívají v nesprávných případech nebo jej dokonce záměrně zneužívají⁸³. Stavebníci

⁸¹ Hegenbart Miroslav, Sakař Bedřich a kolektiv. *Stavební zákon*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008. s. 324

⁸² Nález ÚS vedený pod č.j. IV ÚS 131/2000 publikovaný pod č. 90/18 ve Sb. ÚS, Nález ÚS vedený pod č.j. II ÚS 59/99 publikovaný pod č.115/19 ve Sb. ÚS, Nález ÚS vedený pod č.j. I ÚS 547/02 publikovaný pod č. 170/35 ve Sb. ÚS, rozhodnutí čj. 6 A 31/2001 publikované pod č. 683/2005 ve Sb. NSS

⁸³ Plos, Jiří. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. 1. vydání. Praha: Grada, 2007. s. 77

na výše popsanou praxi reagují snahou omezit jejich zásahy do procesu povolování stavby co možná nejvíce. Tato tendence však postihuje i osoby, jejichž námitky jsou oprávněné. Ideální konstrukce, předvídaná zákonem, kdy subjekty společně usilují o dosažení dohody směřující k minimálnímu zásahu do práv zúčastněných stran, i v případě stavebního řízení selhává. Zkrácené stavební řízení je ve světle výše uvedeného stavebníky často chápáno jako prostředek, jak se vyhnout nesouhlasným vyjádřením sousedů, občanských sdružení nebo společenství vlastníků jednotek. V praxi se stává, že autorizovaný inspektor nevyzve konkrétní subjekty, aby se vyjádřily, jsa si předem vědom jejich zamítavých argumentů, a ospravedlňuje svůj postup tak, že oslovil pouze ty osoby, jejichž práva jsou dotčena. NSS však ve svém rozsudku 7 As 109/2010 - 340 takové praktiky autorizovaných inspektorů odmítl: *„Podle ustanovení § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona je účastníkem stavebního řízení vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno. Z tohoto ustanovení vyplývá, že k účastenství ve stavebním řízení plně postačuje, že vlastnická práva žalobců mohou být pouze dotčena a není nutné, aby dotčena skutečně byla.“* A dále: *„Žalobci (osoby, které by byly účastníky řízení podle § 109 SZ) musí mít možnost namítat nesprávnost takového tvrzení (autorizovaný inspektor neprojednal stavební záměr s žalobci, protože tvrdil, že práva žalobců nebudou stavbou dotčena, pozn. Autora), byť případně podpořené i pozdějšími odbornými posudky. Musí se jim dostat faktického práva brojit proti těmto posudkům a požadovat nové odborné důkazy. To je bez účastenství v řízení jen těžko představitelné. Možnost přímého dotčení vlastnických práv žalobců je však především patrna ze skutečnosti, že žalobci již byli účastníky stavebního řízení, vedeného u stavebního úřadu v Brně - Černovicích, které předcházelo vydání certifikátu, jež bylo zastaveno na základě zpětvzetí žádosti o vydání stavebního povolení. Pokud si tedy autorizovaný inspektor nevyžádal vyjádření žalobců jako osob, které by byly účastníky stavebního řízení, zabránil i postupu podle ustanovení § 117 odst. 4 stavebního zákona (posouzení a projednání námitek, vypořádání námitek, případné rozhodnutí o námitkách stavebním úřadem).“* Rozhodnutím č.j. 7 As 109/2010 – 340 NSS definitivně potvrdil, že extenzivní výklad pojmu „účastník stavebního řízení“, který podal např. v rozhodnutí č.j. 6 A 31/2001⁸⁴, je zachován i v rámci zkráceného stavebního řízení. J. Plos⁸⁵

⁸⁴ Rozhodnutí NSS vedené pod č.j. 6 A 31/2001 publikované pod č. 683/2005 ve Sb. NSS

⁸⁵ Plos, Jiří. *K některým aspektům právního postavení autorizovaných inspektorů*. Stavební právo Bulletin. 2009, roč. 1 – 2. s. 9

dokonce uvádí, že v případě, že autorizovaný inspektor opomene oslovit některé osoby, které by byly účastníky stavebního řízení, jím vydaný certifikát nemůže mít právní důsledky předvídané zákonem vůči stavebníkovi, ani vůči třetím osobám.

Protože se vedly polemiky o právní povaze certifikátu, nebylo zřejmé, jakými prostředky se osoby, jež byly v rámci zkráceného stavebního řízení zbaveny možnosti podat námitky, mohou bránit. Judikatura NSS⁸⁶ nakonec dovodila, že těmto osobám nesmí být odepřena možnost podat žalobu u správního soudu. V opačném případě by totiž došlo k nedůvodnému zhoršení postavení subjektů zkráceného řízení oproti účastníkům řízení standardního. Ačkoli soud v rozhodnutí sledoval zlepšení postavení dotčených osob v rámci zkráceného stavebního řízení, navržené řešení vykazuje i negativa. Především je zbytečně zdlouhavé a často i příliš nákladné. Proto dotčené osoby, které by se účinněji bránily ve stavebním řízení, nemusí být motivovány zahájit soudní spor. Pokud tak učiní, jsou často nuceny čekat řadu měsíců na rozhodnutí soudu, přičemž rozporované stavební práce pokračují. Za situace, kdy správní žaloba nemá odkladný účinek, dočasné zastavení stavebních prací nařídí správní soud na návrh žalobce nebo pokud je ohrožen veřejný zájem.

5.4.2. Projednání a vypořádání námitek osob, které by byly účastníky stavebního řízení

V rámci zkráceného stavebního řízení byl zaveden zvláštní postup, jehož smyslem je zajistit souhlas dotčených osob se stavebním záměrem. Podle SZ autorizovaný inspektor vyzve osoby, které by byly účastníky stavebního řízení, aby se ke stavebnímu záměru vyjádřily. Případné námitky projedná. Smyslem projednání je nalézt mezi stavebníkem a dotčenou osobou kompromisní řešení sporné části projektové dokumentace. Autorizovaný inspektor působí jako jakýsi mediátor. Zprostředkovává stranám informace a usiluje o nalezení shody. O způsobu projednání námitek a jeho závěru se pořizuje zápis. Zápis je přílohou stavební dokumentace. Pokud se kompromisu mezi stranami nepodaří dosáhnout, autorizovaný inspektor věc předloží stavebnímu úřadu pro účely dalšího vypořádání námitek. Zákon v ustanovení §117 odst. 4 stanoví tři možnosti vypořádání námitek dotčených osob:

- Vypořádání námitek podle ustanovení §114 SZ;
- vydání usnesení o námitkách, které jsou v působnosti stavebního úřadu;

⁸⁶ Rozhodnutí NSS vedené pod č.j. 7 As 109/2010 – 340 ze dne 4.5.2010

- vydání usnesení o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení

Není zcela zřejmé, proč zákonodárce uvedl tři možnosti řešení, když první a druhý se částečně překrývají. Za použití výkladu ustanovení §117 odst. 4 SZ a contrario lze dospět k závěru, že první možnost, vypořádání námitek podle ustanovení §114 SZ, se vztahuje na námítky, které nejsou v působnosti stavebního úřadu. Tento výklad ovšem postrádá praktický význam, protože stavební úřad i při vypořádání námitek, které jsou v jeho působnosti, bude postupovat podle téhož ustanovení. Stavební úřad rozhoduje usnesením⁸⁷. Pokud námítky nejsou přípustné, rozhodne, že námítky nespádají do výčtu přípustných námitek podle ustanovení §114 odst. 1 SZ a jsou z toho důvodu z projednávání vyloučeny⁸⁸ nebo že měly být uplatněny v řízení předcházejícím, např. v řízení o vydání územního rozhodnutí. I když stavební úřad dojde k závěru, že námítky jsou přípustné, nebude je moci projednat a změnit na jejich základě certifikát. Jestliže zákon neumožňuje autorizovanému inspektorovi, stavebnímu úřadu ani dotčeným správním orgánům stanovit podmínky provádění stavby⁸⁹, pak nelze dovést jiný závěr ani pro uplatnění námitek dotčených osob⁹⁰. Stavební úřad musí námítky zamítnout, protože je nelze v souladu se zákonem vtělit do certifikátu v podobě podmínek ani je účinně promítnout do žádného správního aktu, kterým by byl autorizovaný inspektor nebo stavitel vázán. V posledním případě může stavební úřad rozhodnout usnesením, že stavba není způsobilá být předmětem zkráceného stavebního řízení⁹¹. Stavebníkovi nezbude než podat žádost o vydání stavebního povolení a zahájit standardní stavební řízení.

⁸⁷ Použití usnesení jako formy rozhodnutí je v případě vypořádání přípustných námitek osob, které by byly účastníky řízení, zcela nevhodné. Usnesením se rozhoduje o procesních otázkách, přičemž vypořádání námitek účastníků řízení zcela jistě patří mezi meritorní rozhodnutí ve věci. Srov. Jemelka, Luboš. *Správní řád*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011. s. 310 a násl., a dále Kolektiv autorů. *Analýza ustanovení o zkráceném stavebním řízení a vytipování problémů nutných k jejich novelizaci*. [cit. 2011-12-04]. Dostupný na: <<http://www.autorizovaniinspektori.cz/analyse.asp>>

⁸⁸ Stanislav Malý, autor Komentáře ke stavebnímu zákonu zastává jiný názor na způsob vypořádání námitek účastníků řízení. Autor chápe první způsob, vypořádání námitek podle §114 SZ, jako smírné řešení sporných bodů projektové dokumentace, k němuž se přistupuje z iniciativy stavebního úřadu. Druhý způsob je vyústěním situace, kdy se strany nejsou schopny v rámci vypořádání námitek podle §114 SZ dohodnout. Stavebnímu úřadu podle výše popsané teorie nezbude než autoritativně rozhodnout.

⁸⁹ Změnu certifikátu zákonodárce v zákoně explicitně nepřipustil. Všeobecně se dovozuje, že do textu vydaného certifikátu nelze zasahovat.

⁹⁰ Kolektiv autorů. *Analýza ustanovení o zkráceném stavebním řízení a vytipování problémů nutných k jejich novelizaci*. [cit. 2011-12-04]. Dostupný na: <<http://www.autorizovaniinspektori.cz/analyse.asp>>

⁹¹ Kolektiv autorů. *Analýza ustanovení o zkráceném stavebním řízení a vytipování problémů nutných k jejich novelizaci*. [cit. 2011-12-04]. Dostupný na: <<http://www.autorizovaniinspektori.cz/analyse.asp>>

5.5. Obsah a struktura certifikátu

Obsahové a formální náležitosti certifikátu stanoví vyhláška o autorizovaných inspektorech v ustanovení § 10. Soudě podle znění věty první autorizovaný inspektor v certifikátu písemně prohlásí, že ověřil projektovou dokumentaci stavby včetně příloh a že stavba může být na základě posouzených dokumentů provedena.

Dále uvede:

- Označení stavebníka specifikované v § 5 písm. a);
- druh stavby, její účel a trvání;
- identifikační údaje projektové dokumentace, jak jsou uvedeny na rozpisce;
- popis průběhu posuzování dokumentace;
- způsob vypořádání námitek, které byly vzneseny dotčenými osobami;
- soulad projektové dokumentace se stanovisky dotčených orgánů, vlastníků dopravní a technické infrastruktury, případně specifikuje doklady o jednání s nimi; a
- identifikaci autorizovaného inspektora, otisk razítka a datum vydání certifikátu.

Nedílnou součástí jsou i doklady o projednání záměru se zákonem stanovenými subjekty. Jedná se o souhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů a vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení. Pokud byly dotčenými osobami uplatněny námítky, autorizovaný inspektor připojí protokol o jejich projednání a vypořádání.

Zákon nijak neupravuje situaci, kdy autorizovaný inspektor až po vydání certifikátu shledá, že tento je stížen vadami. Do okamžiku oznámení stavby stavebnímu úřadu lze uvažovat o tom, že autorizovaný inspektor o nedostacích informuje stavebníka a vydá certifikát zcela nový. Kolize původního a nově vydaného aktu doposud nebyla před soudem řešena, logicky by ale mělo být v zájmu stavebníka postupovat podle certifikátu bezvadného. Pokud jsou nedostatky odhaleny až po oznámení certifikátu, možnost nápravy je téměř nulová. SZ se v rámci zkráceného stavebního řízení o postupu fungujícím na principu autoremedury nezmiňuje. Vzhledem k potížím s určením povahy institutu autorizovaného inspektora nelze na zkrácené stavební řízení aplikovat ustanovení § 87 s.ř. Z uvedeného vyplývá, že autorizovaný inspektor nemá možnost změnit výsledek zkráceného stavebního řízení po tom, co

stavebník oznámil stavební záměr. Pokud zákon nesvěřuje autorizovanému inspektorovi pravomoc modifikovat akt, který sám vydal, stěží si lze představit, že tuto kompetenci svěří stavebnímu úřadu, u něhož je institucionální nadřazenost autorizovanému inspektorovi vyloučena viz Kapitola 6.1.1. Jisté řešení snad existuje v případě drobnějších technických nesrovnalostí projektové dokumentace, která byla certifikátem ověřena. Při provádění kontrolních prohlídek má stavební úřad možnost modifikovat některé dílčí postupy navržené v projektové dokumentaci zápisem do stavebního deníku. Stavební úřad je, dle názoru Ministerstva⁹², dále oprávněn při zjištění nedostatků certifikátu nepřímo zasáhnout v rámci státního dozoru ve věcech územního plánování a stavebního řádu. Jedná se o pravomoc vyzvat stavebníka k nápravě, nikoli o zásah do certifikátu. Zásadní vady certifikátu nejsou v rámci zkráceného stavebního řízení přímo odstranitelné, jako jediné řešení se nabízí správní žaloba viz. Kapitola 7.4.

5.6. Náležitosti oznámení stavby

Aby certifikát vyvolal důsledky předvídané ve SZ, tedy založil právo stavebníka realizovat stavební záměr, je nezbytné stavební záměr oznámit stavebnímu úřadu. Formulář oznámení stavby posouzené autorizovaným inspektorem tvoří přílohu č. 3 vyhlášky č. 526/2006, kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu (dále jen „**vyhláška k provedení SZ**“). V oznámení musí být především označen stavebník, stručně popsán stavební záměr, vlastnické poměry k pozemku, na němž má být záměr realizován, a předpokládaná doba trvání stavebních prací. Důležitou přílohou oznámení je projektová dokumentace a další zákonem požadované dokumenty. Dokumentace je předkládána v souladu s ustanovením § 117 odst. 2 SZ ve dvojím vyhotovení, trojí vyhotovení je vyžadováno, pokud stavebník není vlastníkem pozemku nebo pokud obecní úřad obce, na jejímž území bude záměr realizován, není stavebním úřadem. Stavebnímu úřadu se povinně překládá platně uzavřená smlouva o kontrolní činnosti, která představuje formální předpoklad pro následný výkon činnosti autorizovaného inspektora⁹³, a certifikát autorizovaného inspektora, v němž se konstatuje, že projektová dokumentace byla ověřena a stavební záměr může být proveden. Autorizovaný inspektor předloží stavebnímu úřadu v souvislosti s osvědčením záměru návrh kontrolních prohlídek. Pokud zákon u dané

⁹² Česko. Veřejný ochránce práv. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2010. Dostupná na <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2010.pdf>

⁹³ Příloha č. 3 vyhlášky provádějící SZ

stavby vyžaduje územní rozhodnutí nebo územní souhlas, je tento rovněž přílohou žádosti. K oznámení se dále připojují podklady, z nichž autorizovaný inspektor při vydání certifikátu vycházel, a sice: projektová dokumentace, stanoviska dotčených orgánů, vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení podle ustanovení § 109 SZ a stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury, k možnosti a způsobu napojení. SZ stanoví, že stavební úřad vede evidenci staveb posouzených autorizovaným inspektorem a uchovává předložená oznámení včetně všech příloh.

6. Opravné prostředky proti certifikátu autorizovaného inspektora a možnost soudního přezkumu ve světle judikatury NSS

6.1. Podmínky přezkumu certifikátu

Přípustnost opravných prostředků podle s.ř. i přezkum certifikátu správními soudy úzce souvisí s otázkou, zda je certifikát správním aktem. Ačkoli tato problematika přímo navazuje na Kapitulu 5, pojednávající o právní povaze autorizovaného inspektora jako vykonavatele veřejné správy, je jí z důvodu přehlednosti věnována samostatná kapitola. Nejasný charakter certifikátu autorizovaného inspektora působí ve spojení s mezerovitou právní úpravou značné komplikace všem subjektům zkráceného stavebního řízení. Pro ozřejmění situace je nezbytné určit pozici jednotlivých orgánů státní správy a vytyčit jejich kompetence v rámci zkráceného stavebního řízení. V důsledku nedokonalosti právní úpravy hraničící až s protichůdností jednotlivých ustanovení se zatím nepodařilo dojít k uspokojivému závěru ohledně výše nastíněných otázek.

Podat odvolání je možné proti jakémukoli správnímu aktu, pokud zákon nestanoví, že je přezkoumání vyloučeno⁹⁴. O odvolání rozhoduje nadřízený orgán. Nadřízený orgán je podle ustanovení § 178 odst. 1 s.ř. ten správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor⁹⁵. V odst. 2 se dále říká, že nadřízeným správním orgánem fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy se rozumí orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání. Pokud zákon takový orgán nezmiňuje, je jím ten, který osobu k výkonu veřejné správy na základě zákonného ustanovení pověřil. Poslední podmínkou přípustnosti odvolání, která musí být splněna kumulativně s ostatními, je, že směřuje proti rozhodnutí, jak jej chápe s.ř.⁹⁶ Ačkoli bylo v Kapitole 5 konstatováno, že certifikát autorizovaného inspektora není správním aktem, budou dále v textu rozebírány zbylé dvě podmínky přípustnosti přezkumu

⁹⁴ Sládeček, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI –Wolters Kluwer, 2009. s. 138

⁹⁵ Nadřízený orgán má vůči podřízenému právo příkazní, právo služebního dozoru a právo disciplinárního postihu viz. Hendrych, Dušan a kol., *Správní právo, Obecná část*. 6. vydání. C.H.Beck. Praha. 2006. s. 118

⁹⁶ Vedral, Josef. *Správní řád, Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. s. 713

certifikátu, neboť NSS ve svých rozhodnutích vycházel z jiných předpokladů než autor této diplomové práce.

6.1.1. Pozice a význam stavebního úřadu v rámci zkráceného stavebního řízení

SZ se o orgánu, který je nadřízený autorizovanému inspektorovi, nezmiňuje. Pokud by odvolání proti certifikátu bylo přípustné, odvolací orgán by se určil s využitím pomocných kritérií, jež uvádí s.ř. Nadřízený správní orgán by byl ten, který autorizovaného inspektora výkonem veřejné správy pověřil. Ačkoli stavební úřad nemá vzhledem k uvedenému pravomoc přezkoumat certifikát ani teoreticky, nelze bezesbytku konstatovat, že mu v rámci zkráceného stavebního řízení nejsou svěřeny žádné kompetence. Je pravdou, že v zákoně nemá oporu jakýkoli zásah stavebního úřadu do vztahů mezi stavebníkem a autorizovaným inspektorem, což ani není žádoucí. SZ svěřil stavebnímu úřadu zvláštní úlohu při vypořádání námitek dotčených osob⁹⁷. Zde se teoreticky otevírá řada možností, kdy by stavební úřad mohl na základě zákonného zmocnění vykonávat dozor⁹⁸ nad autorizovanými inspektory. Nelze vyloučit, že při vypořádání námitek účastníků řízení stavební úřad narazí na nedostatky, které bude nucen, v rámci své zákonné povinnosti chránit veřejný zájem a oprávněné zájmy jednotlivců, aktivně řešit. Jedná se převážně o případy, kdy stavební úřad zjistí, že autorizovaný inspektor činí kroky k vydání certifikátu, aniž by byly splněny podmínky pro zkrácené stavební řízení, nebo že si nevyžádal vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení⁹⁹. K otázce, zda má v těchto situacích stavební úřad možnost aktivně vystupovat, jak tvrdí J. Plos, se zatím soudy nevyjádřily. Kompetenční spor vedený u NSS pod sp. zn. Komp 2/2009¹⁰⁰, jehož vyřešení by do dané problematiky vneslo světlo, soud pro nepřislusnost odmítl.

Ministerstvo, které v souladu s ustanovením § 171 odst. 2 provádí státní dohled nad výkonem působnosti podle SZ stran státních orgánů a autorizovaných inspektorů, s případným zásahem stavebního úřadu do zkráceného řízení počítá. Nutno však poznamenat, že se nejedná o odvolání. Ve výroční zprávě ochránce práv z roku 2010 je parafrázován postoj Ministra: „*Ministr uvedl, že i v případě stavby „povolované“ ve*

⁹⁷ Způsoby vypořádání viz. Kapitola 6.4.2

⁹⁸ Ustanovení § 151 odst. 1 SZ

⁹⁹ Plos, Jiří. *K některým aspektům právního postavení autorizovaných inspektorů*. Stavební právo Bulletin. 2009, roč. 1 – 2. s. 7

¹⁰⁰ Rozhodnutí NSS vedené pod č.j. Komp 2/2009 ze dne 22.9.2011

zkráceném stavebním řízení lze využít ustanovení § 171 stavebního zákona upravující dozor stavebních úřadů. Nejsou-li naplněny všechny podmínky stanovené pro zkrácené stavební řízení, není možné stavbu provést. Zjistí-li tuto skutečnost stavební úřad, má vyzvat stavebníka, aby stavbu nezačal a současně ho upozornit na postih, který mu hrozí, neuposlechne-li výzvu. Stavebník je pak povinen zabezpečit si nový certifikát. Dále ministr uvedl, že stavební úřad musí oznámit Ministerstvu pro místní rozvoj každé závažné porušení veřejného zájmu autorizovaným inspektorem nebo jednáním autorizovaného inspektora, aby ministerstvo mohlo zvážit a případně využít svých dozorových oprávnění.“¹⁰¹

Pokud je certifikát vydán v souladu se zákonem, stavební úřad jej spolu s oznámením o zahájení stavby posouzené autorizovaným inspektorem a dalšími dokumenty¹⁰² pouze eviduje. SZ však zachovává stavebnímu úřadu pravomoc provádět kontrolní prohlídky. Tyto jsou uskutečňovány podle návrhu kontrolních prohlídek vypracovaného autorizovaným inspektorem. Stejně jako u staveb budovaných na základě stavebního povolení provádí stavební úřad dohled v souladu se zásadami uvedenými v ustanovení § 133 SZ. Pokud stavební úřad shledá, že je nutná účast osob, které se podílely na přípravě projektové dokumentace, vyzve je, aby se dostavily na kontrolní prohlídku. Mezi osoby, které jsou povinné výzvu uposlechnout, patří rovněž autorizovaný inspektor.

6.1.2. Ministerstvo pro místní rozvoj jako potencionální odvolací orgán

Na základě definice s.ř. lze o Ministerstvu uvažovat jako o orgánu nadřízeném autorizovanému inspektorovi. Ministerstvo je správní orgán, jenž jmenuje a odvolává autorizované inspektory, koordinuje spolu s Komorou organizaci zkoušek uchazečů a vykonává v součinnosti se stavebními úřady dohled nad autorizovanými inspektory. O možnosti podat odvolání se vedly, a navzdory rozhodnutí NSS stále vedou, spory. Tyto názorové rozpory se snažili obrátit ve svůj prospěch žalovaní autorizovaní inspektoři. Ne zřídka se proti správním žalobám bránili argumentací, že nebyly vyčerpány všechny opravné prostředky a správní žaloba je tudíž nepřijatelná. NSS ozřejmil postavení

¹⁰¹ Česko. Veřejný ochránce práv. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2010. Dostupná z <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2010.pdf>

¹⁰² Viz. Kapitola 6.6.

Ministerstva v rozhodnutí vedeném pod č.j. 2 As 37/2011 – 81¹⁰³ a dále v rozhodnutí vedeném pod č.j. 1 As 113/2011 – 117¹⁰⁴. NSS zastává právní názor¹⁰⁵, že certifikát autorizovaného inspektora lze považovat za právně závazný akt, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti nepodřízených osob¹⁰⁶. Není tomu tak sice automaticky od okamžiku vydání certifikátu, ale v důsledku oznámení stavby stavebnímu úřadu¹⁰⁷. Přípustnost odvolání nicméně vylučuje. Argumentace NSS se zakládá na tvrzení, že odvolání je nepřipustné z důvodu absence výslovného zákonného zmocnění k přezkoumání certifikátu. Přezkum je podle NSS vyloučen rovněž „implicitně povahou dané věci“.¹⁰⁸ S takovou argumentací se autor diplomové práce vzhledem k ustanovení § 151 odst. 2 s.ř. neztotožňuje.

6.2. Opravné prostředky proti certifikátu

NSS dospěl ve svém rozhodování k závěru, že neexistuje správní orgán, jehož by zákon zmocňoval rozhodovat o odvolání proti certifikátu autorizovaného inspektora. Nepovažoval tedy za dostačující ustanovení § 151 odst. 2 s.ř. Neztotožnil se ani s názorem J. Plose, že stavební úřad je nepřímou a v omezené míře zmocněn k přezkumu certifikátu v rámci vypořádání námitek dotčených osob a provádění kontrolních prohlídek. NSS se podrobně zabíral možností odvolání proti certifikátu, když zkoumal podmínky přípustnosti soudního přezkumu aktu autorizovaného inspektora. V řízení vedeném pod sp. zn. 1 As 113/2011 NSS rozhodoval ve věci žalobkyň, které nejprve podaly odvolání proti certifikátu a až následně podaly správní žalobu. Soud rozhodující v prvním stupni žalobu odmítl jako opožděnou, neboť žalobkyně nedodržely dvouměsíční lhůtu k podání žaloby podle ustanovení § 72 odst. 1 s.ř.s., protože očekávaly výsledek odvolacího řízení. Žalobkyně v dovolání namítaly, že soud prvního stupně rozhodl v rozporu se zákonem, neboť v souladu s ustanovením § 68 odst. 1 s.ř.s. je správní žaloba přípustná až po vyčerpání všech opravných prostředků. Odvolávaly se rovněž na rozsudek Městského soudu v Praze, který ve svých rozhodnutích vedených pod č.j. 5 A 220/2010 – 30 a pod č.j. 8 A 131/2010 judikoval, že: *„odepření podání odvolání proti certifikátu autorizovaného inspektora by pro účastníky řízení znamenalo*

¹⁰³ Rozhodnutí NSS vedené pod č.j. 2 As 37/2011 – 81, publikované pod č. 2369/2011 ve Sb. NSS

¹⁰⁴ Rozhodnutí NSS vedené pod č.j. 1 As 113/2011 – 117 ze dne 13.10.2011

¹⁰⁵ Rozhodnutí NSS vedené pod č.j. 9 As 63/2010 – 111 ze dne 7.12.2011

¹⁰⁶ Na rozdíl od J. Staši, který odmítá zařazení certifikátu mezi správní akty. J. Vedrala a J. Plos se staví k rozhodnutí NSS při nejmenším zdrženlivě.

¹⁰⁷ Viz. Kapitola 5.3

¹⁰⁸ Vedral, Josef. *Správní řád, Komentář*. 2. vydání: Praha. BOVA POLYGON. 2012. s. 711

nezákonné odnětí jedné správní instance, neboť neexistuje ustanovení, které by tuto možnost vylučovalo“. NSS argumentaci žalobkyn s odkazem na své rozhodnutí vedené pod č.j. 2 As 37/2011 – 81¹⁰⁹ ze dne 25.5.2011 odmítl. Podle citovaného rozhodnutí „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“. NSS v tomto rozsudku poukázal na fakt, že dvojstupňovost správního řízení nepatří mezi základní zásady správního řízení¹¹⁰ a z dikce §81 odst. 1 s.ř. dovedl, že zákon může v určitých případech odvolání vyloučit, a to i implicitně. Vzhledem k tomu, že smysl zkráceného stavebního řízení je podle věcného záměru v rychlosti¹¹¹, nižší míře formálnosti a odlehčení agendy stavebních úřadů, přiči se možnost odvolání proti certifikátu záměru zákonodárce. Dále doplnil, že odvolání proti tomuto atypickému aktu je prakticky nemožné, neboť systém odvolání je založen na principu instanční podřízenosti a nadřízenosti, která v případě autorizovaného inspektora chybí. Ministerstvo, žalobkyněmi uváděné jako odvolací orgán, zákon nezmocňuje, ostatně jako žádný jiný správní orgán, k rozhodování o odvolání proti certifikátu. Chybí zde tedy základní předpoklad pro přezkoumání aktu autorizovaného inspektora, totiž kompetence svěřená zákonem. Při absolutní absenci odvolacího postupu nelze připustit opravný prostředek proti aktu autorizovaného inspektora. NSS najisto postavil, že s.ř. se na zkrácené stavební řízení nepoužije minimálně v rozsahu ustanovení § 81 a násl.

Jak bylo již konstatováno výše, argumentace NSS neobstojí ani v jednom ze dvou hlavních bodů. S.ř. jasně stanoví hlediska, pomocí kterých je možné nadřízený orgán určit. Skutečnost, že jej zákon přímo nezmiňuje, nemůže být překážkou přezkumu správního aktu¹¹². K nepřipustnosti odvolání s.ř. v ustanovení § 81 odst. 1 uvádí pouze tolik, že zákon může v některých případech opravné prostředky vyloučit. Pakli že NSS uvádí další způsob, supluje činnost zákonodárce.

¹⁰⁹ Rozhodnutí NSS vedené pod č.j. 2 As 37/2011 – 81, publikované pod č. 2369/2011 ve Sb. NSS

¹¹⁰ Srov.: Rozhodnutí NSS vedené pod č.j. 2 As 47/2004, publikované pod č. 1409/2004 ve Sb. NSS

¹¹¹ Důvodová zpráva k zákonu 183/2006 Sb., o územním plánování a stavební řád (stavební zákon). s. 162. Dostupná na: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=998&ct1=0>>

¹¹² Vedral, Josef. *Správní řád, Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON. 2012. s. 711

6.3. Přezkum certifikátu ve správním soudnictví

Přípustnost podání správní žaloby proti certifikátu autorizovaného inspektora byla z počátku rovněž sporná. Soudy prvního stupně, maje pochybnosti o právní povaze institutu autorizovaného inspektora, odmítaly žaloby na zrušení certifikátu, neboť jej nepovažovaly za rozhodnutí správního orgánu¹¹³. NSS se vyjádřil k povaze certifikátu v rozhodnutí vedeném pod č.j. 7 As 109/2010 – 340¹¹⁴. Dospěl k závěru, že certifikát nahrazuje stavební povolení, a z toho důvodu musí být nutně správním aktem přezkoumatelným ve správním soudnictví. V opačném případě by jisté subjekty neměly žádný prostředek ochrany, což by odporovalo zásadám spravedlnosti a vytvářelo neopodstatněné rozdíly mezi účastníky standardního a zkráceného řízení. Tím, že soud připustil správní žalobu proti certifikátu, byl nucen, s ohledem na zvláštnosti zkráceného stavebního řízení, ozřejmit další nejasnosti, mezi jinými včasnost podání žaloby. Lhůta pro podání správní žaloby činí podle s.ř.s. 2 měsíce a počíná běžet od doručení rozhodnutí. Avšak právě dotčeným osobám, které mají mít možnost využít správní žaloby především, se certifikát podle zákona nedoručuje. Lze předpokládat, že bude velmi často docházet k situaci, kdy se dotčená osoba seznámí s obsahem certifikátu až po uplynutí 2 měsíců od jeho vydání. NSS tedy dospěl k závěru¹¹⁵, že je vždy nutné posuzovat konkrétní skutková stav co do faktického seznámení s obsahem certifikátu, a to i přes to, že tento závěr může zapříčinit právní nejistotu na straně stavebníka.

6.4. Obrana proti certifikátu s využitím ustanovení § 142 správního řádu

J. Vedral¹¹⁶ navrhuje na obranu proti certifikátu využít § 142 odst. 1 s.ř. Podle něj toto ustanovení nabízí velmi účinný postup k ochraně práv a zákonem chráněných zájmů. Přesto bývá používán jen zřídka. Principiálně se jedná o odlišný mechanismus

¹¹³ Shodně např. Staša, Josef. *Jaká je a jaká má být právní povaha autorizovaného inspektora a jeho činnosti*. Stavební právo Bulletin. 2009, roč. 3. s. 56 – 62, dále Vedral, Josef. *K právnímu postavení autorizovaných inspektorů a právní povaze jejich certifikátů*. Stavební právo Bulletin. 2010, roč. 4. s. 27 a násl.

¹¹⁴ Rozhodnutí NSS vedené pod č.j. 7 As 109/2010 – 340 ze dne 4.5.2011

¹¹⁵ Rozhodnutí NSS vedené pod č.j. 2 As 25/2007 – 118, publikováno pod č. 1838/2009 ve Sb. NSS

¹¹⁶ Vedral, Josef. *K právnímu postavení autorizovaných inspektorů a právní povaze jejich certifikátů*. Stavební právo Bulletin. 2010, roč. 4. s. 32

obranu než při podání správní žaloby. Subjekt, jenž se cítí postížen, se obrací na nezávislý státní orgán, aby rozhodl, zda určitý vztah vznikl a kdy. Podle autora má tedy každý, kdo prokáže, že se jedná o otázku nezbytnou pro uplatnění jeho práv, možnost zažádat stavební úřad, aby rozhodl, zda právní vztah na základě certifikátu autorizovaného inspektora vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl. Při využití tohoto ustanovení by nebyl přímo napadán certifikát, ale zpochybňována existence práv, která měl certifikát založit. Za použití výše zmíněného by tedy bylo možné postavit spornou právní povahu certifikátu stranou. Za pomoci ustanovení § 142 odst. 1 s.ř. by se daly účinně a rychle řešit situace vzniklé v důsledku opomenutí autorizovaného inspektora nebo dokonce obcházení SZ. Negativem navrhovaného řešení je opět značná právní nejistota, neboť zákon nestanoví k podání žádosti žádnou lhůtu. Existuje tedy riziko, že by stavba zahájená na základě vadného certifikátu musela být v důsledku rozhodnutí stavebního úřadu podle § 142 odst. 1 s.ř. bez náhrady odstraněna. Využívání uvedeného postupu by jistě bylo kritizováno, protože by umožňovalo stavebnímu úřadu zasahovat do certifikátu, což je v rozporu se současnou právní úpravou.

7. Porovnání důsledků zkráceného stavebního řízení a stavebního řízení pro praxi

7.1. Zahájení stavebního řízení a lhůty k vydání stavebního povolení

Ve zkráceném stavebním řízení je subjektu pověřenému zákonem, autorizovanému inspektorovi, propůjčena pravomoc provádět kontrolu technické dokumentace a ostatních podkladů nezbytných pro realizaci stavebního záměru. Autorizovaný inspektor posuzuje dokumentaci podle stejných kritérií¹¹⁷ jako stavební úřad. Certifikát vydaný autorizovaným inspektorem se omezuje pouze na zhodnocení proveditelnosti stavby bez možnosti stanovit podmínky provedení stavby. Stavebník oznámí stavebnímu úřadu záměr zahájit stavbu a současně předloží certifikát spolu s dalšími přílohami. Vzhledem k tomu, že stavební úřad není zákonem zmocněn se ke kontrole projektové dokumentace ani certifikátu vyjadřovat, je jeho úkolem pouze evidovat výstup zkráceného stavebního řízení.

Stavební řízení je řízení ve smyslu ustanovení § 9 s.ř. Zahajuje se na žádost stavebníka, která se podává u stavebního úřadu, jehož příslušnost je určena zákonem. Zkrácené stavební řízení je naopak postup uskutečňovaný na základě smlouvy uzavřené mezi stavebníkem a autorizovaným inspektorem. Osobu autorizovaného inspektora si stavebník vybírá podle vlastního uvážení ze seznamu autorizovaných inspektorů. Než stavebník zahájí stavební činnost na základě certifikátu, je povinen stavbu oznámit stavebnímu úřadu. Toto oznámení není žádostí, jak jej chápe s.ř. v ustanovení § 45, ani podnětem pro zahájení řízení z moci úřední. Žádost je zvláštní úkon účastníka řízení, který je učiněn vůči správnímu orgánu¹¹⁸. Jednou z jejích základních náležitostí je dle dikce § 45 odst. 1 s.ř. údaj, čeho se žadatel domáhá nebo oč žádá. V případě oznámení stavby však stavebník pouze dává stavebnímu úřadu na vědomí, že hodlá zahájit stavbu na základě certifikátu, přičemž stavební úřad oznámení pouze přijme a eviduje. Nejedná se tedy o zahájení správního řízení.

¹¹⁷ Ustanovení § 111, odst. 1 a 2 SZ

¹¹⁸ Vedral, Josef. *Správní řád, Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. s. 479

Lhůta pro vydání rozhodnutí činí ve stavebním řízení 30 dní, ve složitějších případech 60 dní. Záleží zcela na posouzení stavebního úřadu, zda žádost zařadí mezi složitější případy. V praxi se často stává, že stavební úřad shledá žádost jako neúplnou a vyzve stavebníka, aby doplnil chybějící informace nebo doložil podklady. Ne zřídka se tak děje i několikrát za sebou. Nepochybně jde v řadě případů o požadavky oprávněné. Takový postup stavebních úřadů se ale často potýká s rozčarováním stavebníků. Obstarávání podkladů k doplnění žádosti může stavební řízení velmi prodloužit. Pokud stavební úřad řízení přeruší¹¹⁹, lhůty k vydání rozhodnutí, uvedené výše, neběží. Z věcném záměru k SZ vyplývá, že zkrácené stavební řízení bylo zákonodárcem uzákoněno i jako reakce na praktiky stavebních úřadů hraničí, občas považované za libovůli. Nevhodná právní úprava zkráceného stavebního řízení naopak vyvolává dojem, že byla přijata, pokud ne na politickou objednávku developerů, tak k eliminování nesouhlasu dotčených osob.

7.2. Podmínky stanovené ve stavebním povolení

Podle ustanovení § 115 odst. 1 a 2 SZ může stavební úřad ve stavebním povolení stanovit podmínky pro provedení a užívání stavby, pokud to okolnosti vyžadují. U staveb obsahujících technologické zařízení je oprávněn uložit zkušební provoz. Stavební úřad ve svém rozhodnutí neodkazuje pouze na řešení navržené ve stavební dokumentaci, ale má možnost jej modifikovat podle svého uvážení. Podmínky stanovuje na základě vlastního posouzení nebo v souladu se stanovisky dotčených orgánů. Autorizovaný inspektor naproti tomu v certifikátu pouze osvědčuje předložené dokumenty bez možnosti stanovení způsobu realizace stavby. SZ nepočítá s vydáním certifikátu pro stavební záměry, s nimiž dotčené orgány nevyslovily bezvýhradný souhlas. Stavebník tak buď musí zajistit úpravu dokumentace podle vyjádření dotčených orgánů tak, aby nebylo třeba podmínky stanovovat, nebo upustit od zkráceného stavebního řízení.

7.3. Námitky účastníků stavebního řízení

Uplatňování námitek osob uvedených v ustanovení § 109 SZ lze považovat za jednu ze stěžejních etap standardního i zkráceného stavebního řízení. V rámci stavebního řízení zákon postup dotčených osob detailně reguluje. Nejenže specifikuje,

¹¹⁹ Malý, Stanislav. *Nový stavební zákon s komentářem*. 1. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2007, s. 208

kteřé námítky jsou přípustné, ale stanoví rovněž lhůty, kdy lze námítky uplatnit. Časová omezení naopak zcela chybí v případě zkráceného stavebního řízení. Vhledem k tomu, že NSS nepřímó vyloučil aplikaci s.ř. na činnost autorizovaného inspektora¹²⁰, nelze se řídit lhůtami tam uvedenými. Použití lhůt stanovených pro stavební řízení je také vyloučeno, neboť se na tomto úseku oba postupy velmi liší. Autorizovanému inspektorovi ani dotčeným osobám není dán žádný časový rámeč pro jednání. Pokud dotčená osoba uplatní ve zkráceném stavebním řízení námítku, autorizovaný inspektor nemůže autoritativně rozhodnout, že vznesená námítka není přípustná. Autorizovaný inspektor vystupuje mezi stranami pouze jako mediátor, který v případě přetrvávajících neshod přenechá vypořádání námítek právě na stavebním úřadu. Stavební úřad je naopak oprávněn autoritativně rozhodnout o sporných otázkách podle pravidel upravených v ustanovení § 114 odst. 3 SZ. Na základě uvedeného ustanovení může rozhodovat i o námítkách občanskoprávní povahy, jestliže se nejedná o spor o existenci práva nebo o rozsahu vlastnického práva. Pokud některý z účastníků vznesne námítku v tomto smyslu, stavební úřad řízení přeruší v souladu s ustanovením § 64 odst. 1 písm. c) bod 1. s.ř. a vyzve jej, aby spor řešil soudní cestou¹²¹.

7.4. Opravné a dozorčí prostředky proti stavebnímu povolení

Stavební povolení je rozhodnutím správního orgánu ve smyslu s.ř., neboť se jedná o akt správního orgánu, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby¹²². Stavební povolení rovněž naplňuje definici s.ř.s., neboť je úkonem správního orgánu, jímž se rozhoduje o veřejných subjektivních právech nebo povinnostech¹²³. Z výše uvedeného plyne, že se na stavební povolení vztahují postupy ve správním právu běžné, pokud SZ nestanoví jinak. Proti rozhodnutí o vydání stavebního povolení nebo zamítnutí žádosti o stavební povolení se lze odvolat u příslušného krajského stavebního úřadu. K podání odvolání jsou aktivně

¹²⁰ Rozhodnutí NSS vedené pod č.j. 1 As 110/2011 ze dne 5.10.2011: „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“.

¹²¹ Malý, Stanislav. *Nový stavební zákon s komentářem*. 1. vydání. Praha: ASPI –Wolters Kluwer, 2007. s. 213, 129

¹²² Viz. §9 a 67 odst. 1 s.ř.

¹²³ Hendrych, Dušan a kol., *Správní právo, Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck. 2006. s. 551

legitimovány subjekty, které byly účastníky řízení vedeného orgánem prvního stupně. Odvolání má suspenzivní účinky.

S.ř. v ustanovení § 94 připouští možnost přezkoumání zákonnosti rozhodnutí vydaného správním orgánem. Tento postup se zahajuje z moci úřední a probíhá za účelem kontroly zákonnosti rozhodování. Předmětem dozorčí činnosti je každý akt správního orgánu, tedy rozhodnutí orgánu prvního i druhého stupně¹²⁴ včetně těch, které ještě nenabýly právní moci, kromě rozhodnutí uvedených v §94 odst. 2 s.ř. Ačkoli s. ř. nezaručuje nárok na přezkum zákonnosti¹²⁵, může být postup předvídaný v ustanovení § 94 a násl. výhodný pro osoby, které nebyly účastníky řízení o vydání stavebního povolení, pokud se domnívají, že rozhodnutí stavebního úřadu nebylo vydáno v souladu se zákonem. Jak již bylo zmíněno, okruh subjektů oprávněných podat podnět k přezkoumání rozhodnutí je neomezený, lze tedy uvažovat i o krajní variantě, kdy podnět k přezkumu rozhodnutí orgánu druhého stupně podá správní orgán stupně prvního. Uvažovaná možnost je spíše teoretického rázu, neboť praktickým využitím by byl nejspíše porušen princip spolupráce správních orgánů za účelem dosažení dobré správy podle § 8 odst. 2 s.ř.¹²⁶

Správní orgán provádějící přezkumné řízení musí při své činnosti brát zřetel na ustanovení §94 odst. 4 a 5 s.ř. Možnost zrušení rozhodnutí pro nezákonnost je nutné posuzovat ve vztahu k právům nabytým v dobré víře. Správní orgán v rámci správního uvážení posoudí a porovná důsledky zrušení rozhodnutí pro subjekty, které nabyly práva v dobré víře, s újmou, která vznikla vydáním nezákonného rozhodnutí.¹²⁷ Při přezkumu zákonnosti je tedy poměřována právní jistota a veřejný zájem či subjektivní práva jednotlivých účastníků řízení. Ustanovení § 94 odst. 5 s.ř. může mít zásadní dopad na stavitele v případě posuzování zákonnosti stavebního povolení. Pokud k přezkumu dojde až po zahájení stavby, správní orgán se bude muset vypořádat s rozsahem provedených prací, majetkovou újmou hrozící při zrušení stavebního povolení a dalšími důsledky, které stavebníka mohou postihnout.

¹²⁴ Vedral, Josef. *Správní řád, Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. s. 803

¹²⁵ Sládeček, Vladimír. *Obecné správní právo*, 2. vydání. Praha: ASPI –Wolters Kluwer, 2009. s. 138

¹²⁶ Jemelka, Luboš. *Správní řád*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011. s. 389

¹²⁷ Jemelka, Luboš. *Správní řád*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011. s. 393-394

7.4.1. Shrnutí

Jak vyplývá z předchozích odstavců, účastníci stavebního řízení mají k dispozici řadu prostředků, jak se bránit proti rozhodnutí stavebního úřadu. Proti stavebnímu povolení mají ve vybraných případech možnost brojit i ti, kteří nejsou účastníky řízení podle § 109 SZ. Je zarážející, že pro ochranu před postupem správního orgánu jsou nastaveny poměrně sofistikované mechanismy, postup fyzické osoby, které bylo propůjčeno zajišťování některých úkolů veřejné správy, je naopak mimo správní soudnictví nenapadnutelný¹²⁸. Jestliže zákonodárce svěří subjektu soukromého práva pravomoc odpovídající pravomoci správního orgánu a judikatura dovodí, že akt tohoto subjektu má stejné účinky jako akt správního orgánu, je případné se domnívat, že by měla být srovnatelná i ochrana. V opačném případě nelze než uvažovat o účelovosti zákonných ustanovení.

¹²⁸ viz. Kapitola 7

8. Srovnání certifikátu se zjednodušeným územním řízením

8.1. Zjednodušené územní řízení

Zjednodušené územní řízení je alternativou k územnímu rozhodnutí¹²⁹. Koncept zjednodušeného řízení klade nižší nároky na stavebníka, protože se týká jen záměrů, který mají být realizovány v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, tedy v oblastech, kde jsou podmínky stavební činnosti předem definovány územním plánem nebo zásadami územního rozvoje a skutečným stavem území. Vychází se z předpokladu, že na takovém území by neměly hrozit žádné excesy. Konstrukce i smysl tohoto řízení se velmi blíží zkrácenému stavebnímu řízení. Pokud stavebník doloží, že stavba splňuje veškeré náležitosti uvedené v ustanovení § 95 odst. 1 SZ, předloží úplný seznam předepsaných dokumentů a obdrží výslovný bezpodmínečný souhlas dotčených orgánů a osob uvedených v ustanovení § 95 odst. 1 písm. d) SZ, stavební úřad vydá rozhodnutí ve zjednodušeném řízení.

8.2. Výčet záměrů způsobilých pro zjednodušené územní řízení

V případě zjednodušeného územního řízení jsou explicitně stanoveny parametry, které musí stavební záměr splňovat, aby byl způsobilý pro zjednodušené řízení. Posuzuje se prostorové umístění stavby v souvislosti s účelovým určením pozemků v územním plánu a vliv záměru na životní prostředí. Stavby, u nichž se vyžaduje posouzení vlivu na životní prostředí, protože existuje předpoklad, že mohou významně negativně ovlivnit okolí, jsou ze zjednodušeného řízení vyloučeny. Jejich výčet je uveden v příloze č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoPV“). Obecně vzato se většinou jedná o rozsáhlejší stavby zpracovávající nebo využívající přírodní zdroje nebo o provozy, v nichž se uplatňují technologie s velmi negativním vlivem na životní prostředí. Smyslem zjednodušeného územního řízení je urychlit a zjednodušet proces vydávání rozhodnutí v případech, kdy mezi stavebníkem a dotčenými osobami nepanují rozpory o

¹²⁹ Ustanovení § 95 SZ.

využití území¹³⁰ a kdy je veřejný zájem dostatečně chráněn územně plánovací dokumentací.

8.3. Stanoviska dotčených orgánů a souhlas účastníků řízení

Ohledně stanovisek dotčených subjektů SZ volí podobnou konstrukci jako v případě zkráceného stavebního řízení. Nevyžaduje se ale, aby dotčené orgány se záměrem bezvýhradně souhlasily. Jejich stanoviska mohou obsahovat podmínky, které stavební úřad promítne do svého rozhodnutí. Další obligatorní přílohou žádosti o vydání rozhodnutí jsou souhlasy účastníků řízení. Jejich okruh je užší než v případě zkráceného stavebního řízení. Jedná se pouze o ty subjekty, které mají vlastnická nebo jiná práva k pozemku, na němž má být záměr realizován, nebo o mezující sousedy. SZ vyžaduje, aby účastníci se záměrem explicitně vyslovili souhlas. Zásada, že každý je strážcem svých práv a musí je aktivně bránit, se při vydání územního rozhodnutí nepoužije. Pokud by byl i ve zkráceném stavebním řízení vyžadován výslovný souhlas dotčených osob¹³¹, nemuselo by docházet k tolika sporům zahájeným na návrh opomenutých subjektů.

Za předpokladu, že žádost splňuje veškeré náležitosti, stavební úřad vydá návrh výroku rozhodnutí a doručí jej stavebníkovi. Mimoto výrok vyvěsí na úřední desce po dobu 15 dnů. Žadatel má v rámci řízení doplňkovou informační povinnost spočívající ve zveřejnění výroku na pozemku, kde má být stavební záměr realizován. Doba zveřejnění se shoduje s dobou vyvěšení na úřední desce. Ačkoli zákon výslovně nestanoví postih žadatele za nesplnění informační povinnosti, jedná se o porušení zákona, kdy je stavební úřad oprávněn zjednat u žadatele nápravu podle ustanovení § 178 a násl. SZ. Dotčené orgány a účastníci řízení, tentokrát už se nejedná pouze o mezující sousedy (a contrario § 95 odst. 1 písm. d), mohou v patnáctidenní lhůtě vznášet své námitky proti zjednodušenému řízení. V případě ohrožení veřejného zájmu podle zvláštních předpisů je oprávněna vznášet připomínky i veřejnost. Každý takový podnět ze strany

¹³⁰ Hegenbart Miroslav, Sakař Bedřich a kolektiv. *Stavební zákon*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008. s. 244

¹³¹ Podle dikce zákona se ve zkráceném stavebním řízení vyžaduje pouze vyjádření účastníků. Gramatický výklad ustanovení neodporuje závěru, že vydat certifikát je možné, i když jsou osoby, které by byly účastníky řízení, nečinné. Viz. Flegel, Emil. *K povaze certifikátu autorizovaného inspektora*. Stavební právo Bulletin. 2010, roč. 3. s. 93

oprávněných subjektů, pokud se týká otázek uvedených ve SZ¹³², má za následek zahájení standardního územního řízení. Stavební úřad vydá usnesení, aniž by zkoumal jejich opodstatněnost. Pakliže není námitek proti návrhu výroku, rozhodnutí se pokládá za vydané a uplynutím patnáctidenní lhůty nabývá právní moci.

8.4. Shrnutí

Zásadní rozdíl oproti zkrácenému stavebnímu řízení tkví v tom, že zjednodušené územní řízení je řízením ve smyslu ustanovení § 9 s.ř. Z toho důvodu se na něj subsidiárně použije s.ř., což významně snižuje riziko, že některé aspekty řízení nebudou vůbec upraveny. Přes některé odlišnosti nelze v právní úpravě zjednodušeného územního řízení nevidět zdroj inspirace pro novelizaci zkráceného stavebního řízení. Pokud stavební úřad shledá, že nastaly okolnosti vylučující zjednodušené územní řízení, má až do nabytí právní moci výroku možnost zahájit usnesením klasické územní řízení. Taková úprava je vhodná i v případě zkráceného stavebního řízení. Změna, která by znamenala zásadní přínos pro činnost autorizovaného inspektora, je zavedení konkrétní odvolací lhůty pro dotčené subjekty v řádu několika dní. S tím dále souvisí povinnost zveřejnit návrh stavebního záměru a návrh znění certifikátu na místě přístupném veřejnosti.

¹³² Hegenbart Miroslav, Sakař Bedřich a kolektiv. *Stavební zákon*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008. s. 245

9. Porovnání české a rakouské právní úpravy

9.1. Vznik funkce civilního technika

Otázky stavebního práva řeší rakouská právní úprava převážně na úrovni spolkových zemí. Každá spolková země má vlastní stavební zákon a prováděcí předpisy¹³³. Pro komparaci s českou právní úpravou byl za všechny vybrán Stavební řád města Vídně (dále jen „**Stavební řád**“) ¹³⁴. Stavební řád umožňuje stavebníkovi od roku 1994 využít pro posouzení projektové dokumentace služeb civilního technika¹³⁵, obdobu institutu autorizovaného inspektora. Uchazeč o jmenování civilním technikem musí prokázat, že úspěšně absolvoval magisterský studijní program v jednom z oborů, které uvádí Stavební řád¹³⁶, a má minimálně tříletou praxi ve stavebnictví. Po složení odborné zkoušky jmenuje civilní techniky spolkový ministr hospodářství a práce. Organizaci civilních techniků na úrovni jednotlivých spolkových zemí zajišťují komory civilních techniků, které evidují členy působící v jejich obvodu. Komory zpřístupňují veřejnosti na svých internetových stránkách informace o činnosti civilního technika, seznam civilních techniků, tabulku honorářů apod.

Civilní technik vykonává svou činnost na základě soukromoprávní smlouvy uzavřené se stavebníkem. Strany smlouvy mají rovné postavení. Ačkoli jsou texty smluv dostupné na internetových stránkách komory, jedná se pouze o vzory, od nichž se mohou smluvní strany odchýlit. Na smluvní vztah mezi stavebníkem a civilním technikem se použijí předpisy práva soukromého včetně soukromoprávních zásad. Ve srovnání s českou úpravou má civilní technik širší pole působnosti, neboť po jmenování do funkce je oprávněn vykonávat činnosti, které se dají srovnávat s činností autorizovaného inspektora i projektanta¹³⁷. Konkrétní náplň činnosti civilního

¹³³ JUDr. Neuder, Henrietta. *Nejnovější vývojové tendence a vlivy v rakouském stavebním právu a právu územního plánování*. Bulletin Stavební právo. 2005, roč. 1. s. 9 - 13

¹³⁴ Zákon č. 11/1930 Úředního věstníku (LGBl. Nr. 11/1930)

¹³⁵ Rakouská právní úprava pod pojmem „civilní technik“ rozumí fyzickou či právnickou osobu založenou podle rakouského práva, která splňuje zákonem předepsané požadavky. V textu budou pod pojem „civilní technik“ zahrnovány obě kategorie.

¹³⁶ Srov.: Gesamte Rechtsvorschrift für Ziviltechniker-gesetz 1993, (dále jen „ZTG“) §3 a násl.

¹³⁷ Die Ziviltechniker/innen, dostupný na: <<http://www.arching.at/baik/ziviltechniker-in/content.html>>

techniky smluvní strany vymezi ve smlouvě. Vzhledem k požadavku nestrannosti¹³⁸ však civilní technik nemůže ověřovat stavební dokumentaci, kterou sám vytvořil¹³⁹.

9.2. Zahájení stavby v rámci zjednodušeného řízení

Stavební řád v ustanovení §70a odst. 1 vyjmenovává druhy staveb, které jsou způsobilé pro zjednodušené stavební řízení. Charakter staveb odpovídá konstrukcím menšího veřejného významu¹⁴⁰. Rakouský zákonodárce zvolil taxativní výčet staveb, neboť takové řešení umožňuje lépe kontrolovat a podle potřeby usměrňovat vývoj stavebního práva v oblasti povolování staveb. V české právní úpravě je zvolen opačný postup. Stavby způsobilé pro zkrácené stavební řízení nejsou nijak specifikovány, pouze je konstatováno, že vyloučit zkrácené stavební řízení lze na úseku územního plánování nebo na základě ustanovení zvláštního zákona. Víceméně se tímto potvrzuje domněnka, že český zákonodárce, na rozdíl od rakouského, nechápe zkrácené stavební řízení jako doplněk standardního stavebního řízení, ale jako jeho plnohodnotnou alternativu.

Předpokladem zahájení stavby je podání žádosti o schválení záměru ve zjednodušeném stavebním řízení příslušnému stavebnímu úřadu, jejíž přílohu obligatorně tvoří projektová dokumentace ověřená civilním technikem. Stavební úřad nejen zkoumá, zda byly naplněny všechny podmínky pro zjednodušené stavební řízení, ale zaměřuje se rovněž na otázky, které jsou v českém právu součástí územního řízení¹⁴¹. V rakouském právu územní řízení zcela chybí, schválení stavebního záměru ve standardním i zjednodušeném řízení navazuje přímo na územní a zastavovací plány.¹⁴² Stavebník je v rámci zjednodušeného stavebního řízení oprávněn zahájit stavbu bez dalšího jeden měsíc od podání žádosti, pokud mu stavební úřad v uvedené lhůtě nesdělí, že podmínky zjednodušeného řízení nejsou splněny. Taková situace nastane, pokud navržená stavba neodpovídá žádné z položek uvedených v ustanovení § 70a odst. 1 Stavebního řádu. Stavební úřad v souladu s ustanovením § 70a odst. 2 Stavebního řádu překážku vedení zjednodušeného stavebního řízení oznámí stavebníkovi a zahájí standardní řízení. Stavební úřad stavebníkovi neumožní zahájit stavbu ani pokud přílohy žádosti neodpovídají požadavkům uvedeným v ustanovení §

¹³⁸ Srovnej kapitola 3.3.

¹³⁹ Viz §14 ZTG

¹⁴⁰ Kolektiv autorů. *Analýza ustanovení o zkráceném stavebním řízení a vytipování problémů nutných k jejich novelizaci*. [cit. 2011-12-04]. Dostupný na: <<http://www.autorizovaniinspektori.cz/analyse.asp>>

¹⁴¹ Ustanovení § 70a, odst. 1 až 6 Stavebního řádu

¹⁴² Kolektiv autorů. *Analýza ustanovení o zkráceném stavebním řízení a vytipování problémů nutných k jejich novelizaci*. [cit. 2011-12-04]. Dostupný na: <<http://www.autorizovaniinspektori.cz/analyse.asp>>

70a odst. 3 a § 67 odst. 1 Stavebního řádu. Lhůta pro přezkoumání náležitostí žádosti činí 3 měsíce od podání žádosti, u stavebního záměru, který je realizován v ochranném pásmu, 4 měsíce.

9.3. Provádění stavby na odpovědnost stavebníka

Stavební práce prováděné bezprostředně po uplynutí měsíční lhůty od podání žádosti jsou realizovány na odpovědnost stavebníka, neboť po dobu 3 měsíců od podání žádosti může stavební úřad rozhodnout, že vést zjednodušené stavební řízení není v daném případě přípustné. Jak bylo zmíněno výše, zamítnout žádost může samotný stavební úřad, který při posuzování podkladů žádosti shledá rozpor se zákonem. Sousedé¹⁴³ jsou rovněž oprávněni vznášet proti stavebnímu záměru námitky¹⁴⁴, jejichž výčet je uveden v ustanovení § 134 a odst. 1 Stavebního řádu. Námitka je shledána jako oprávněná, pokud se prokáže, že realizace stavebního záměru zasahuje do subjektivních práv dotčené osoby. Stavební úřad námitky buď zamítne nebo jim vyhoví a současně zamítne žádost stavebníka, čímž rozhodne i o zastavení provádění stavby¹⁴⁵. Veškeré náklady stavitel po dobu 3 měsíců vynakládá na vlastní riziko, po zamítnutí stavebního povolení tedy nemá nárok na náhradu škody. Lhůta 3 měsíců se prodlužuje na 3 roky, pokud stavebník nesplní informační povinnost, kterou mu ukládá Stavební řád v ustanovení § 124 odst. 2a. Podle citovaného ustanovení musí stavebník umístit na stavební pozemek, kde bude stavba realizována, tabuli obsahující informace o stavebním záměru, datum zahájení stavebních prací a stavební úřad, kde lze nahlédnout do projektové a stavební dokumentace. Tabule musí být dobře čitelná po celou 3 měsíční lhůtu z veřejné dopravní plochy nebo přístupové komunikace. Marné uplynutí lhůty 3 měsíců, popř. 3 let nelze za žádných okolností prominout.

9.4. Shrnutí

Při porovnání s českou právní úpravou je třeba si uvědomit, že přes jistou podobnost vykazuje rakouská legislativa v některých směrech odlišnosti. Role civilního technika spočívá v tom, že po odborné stránce posoudí projektovou dokumentaci. Jeho stanovisko je výhradně odborným vyjádřením k technickým parametrům. Zákon jej nezmocňuje k úkonům, které by mohly přímo ovlivnit práva a právem chráněné zájmy

¹⁴³ Účastníci stavebního řízení podle § 134 odst. 3 Stavebního řádu

¹⁴⁴ Viz § 70a odst. 8 Stavebního řádu

¹⁴⁵ Kolektiv autorů. *Analýza ustanovení o zkráceném stavebním řízení a vytipování problémů nutných k jejich novelizaci*. [cit. 2011-12-04]. Dostupný na: <<http://www.autorizovaniinspektori.cz/analyse.asp>>

účastníků řízení. Přesto, že se stavební úřad k projektové dokumentaci ve zkráceném řízení nevyjadřuje, zůstává mu pravomoc posoudit podanou žádost a případně ji zamítnout. Stavební úřad je jediný subjekt v rámci zjednodušeného řízení, jehož rozhodnutí zakládá, mění a ruší práva účastníků řízení. Ačkoli se v souvislosti se zahájením stavby nevydává žádný konkrétní akt, právo stavět se presumuje¹⁴⁶, jestliže stavební úřad v zákonné lhůtě nerozhodne o zahájení standardního stavebního řízení. Z pohledu českého právního řádu lze konstatovat, že rakouská legislativa pojímá zjednodušené stavební řízení jako správní řízení, které je vedeno správním orgánem, jenž při svém rozhodování jako jeden z podkladů zohledňuje odborné stanovisko civilního technika.

Skutečnost, že účastníci zjednodušeného stavebního řízení mají možnost zamezit schválení stavby v rámci zjednodušeného řízení za pomoci oprávněných námitek, jim dává účinný prostředek ochrany svých práv a zájmů. Ačkoli zákonodárce stanovil lhůtu 30 dnů k přezkoumání podmínek žádosti, po kterou se stavební práce nesmějí provádět, rychlost a zjednodušení formální procedury zůstává zachována i v případě rakouské právní úpravy. S menší mírou nadšení je nahlížena právní nejistota stavebníka, která trvá po 3 měsíce, což se ve světle argumentace českého zákonodárce¹⁴⁷ může zdát jako příliš dlouhá doba. Stavební řád ale stanoví v ustanovení § 137 odst. 2 princip, který důsledky právní nejistoty moderuje. Příslušný stavební úřad při hodnocení námitek sousedů posuzuje ekonomický dopad svého rozhodnutí do majetkové sféry stavebníka a porovnává jej s újmou, která hrozí veřejnému zájmu a zájmu dotčených subjektů v případě, že rozhodnutí nebude vydáno. Stavební úřad zvolí takové rozhodnutí, které má nejmenší negativní následky.

Rakouskému zákonodárci se podařilo zavést do právního řádu institut civilního technika, aniž by se dopustil zásadních koncepčních chyb. Jisté dílčí nedostatky se samozřejmě objevily, ty však byly odstraněny v rámci novelizace Stavebního řádu¹⁴⁸. Zavedením zjednodušeného stavebního řízení se zákonodárce nesnaží o privatizaci veřejné správy, pouze zmocňuje soukromý subjekt s odpovídajícími znalostmi a zkušenostmi, aby posoudil technické parametry dokumentace. Bezesporu je smyslem tohoto řešení snížit objem úkolů stavebních úřadů, aniž by jim bylo znemožněno

¹⁴⁶ Fikce pozitivního správního aktu viz. Hendrych, Dušan a kol., *Správní právo, Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006. s. 229

¹⁴⁷ Důvodová zpráva k zákonu 183/2006 Sb., o územním plánování a stavební řád (stavební zákon). s. 162. Dostupný z [www: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=998&ct1=0>](http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=998&ct1=0)

¹⁴⁸ Především zákon č. 24/2008 Úředního věstníku ze dne 11.4.2008 (LGBl. Nr. 24/2008 vom 1.4.2008)

rozhodnout o samotné realizaci stavebního záměru. Jak bylo doloženo výše, rakouské řešení zachovává principy, jež zastává i český zákonodárce, ačkoli do systému povolování staveb neuvádí žádné nové subjekty. Rakouská právní úprava nabízí řešení, které by zjednodušilo a zpřehlednilo činnost autorizovaného inspektora podle českého práva. Vzhledem k dlouhodobé neúspěšné snaze o novelizaci SZ je na místě se zamyslet, zda není vhodné se rakouským modelem inspirovat.

10. Postavení a činnost autorizovaného inspektora podle projednávané novely SZ

10.1. Obecná charakteristika novely SZ

V současné době je v poslanecké sněmovně projednáván vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, číslo sněmovního tisku 573/0 (dále jen „Návrh“). Návrh již v poslanecké sněmovně prošel 2. čtením. Jak dokládá důvodová zpráva, autorovi Návrhu se podařilo pojmenovat základní nedostatky stávající právní úpravy a navrhnout jejich řešení. Za zásadní lze považovat konstatování, že zkrácené stavební řízení, jak je v současné době upraveno, může vést k obcházení či dokonce zneužití zákona¹⁴⁹. Účelovou interpretací lze dosáhnout stavu, kdy jsou určité veřejné či soukromé zájmy upozaděny ve prospěch záměru stavebníka. Tento názor¹⁵⁰, který byl poprvé oficiálně formulován až v této důvodové zprávě, se stal hlavním důvodem pro novelizaci SZ. Autor Návrhu dokonce dospěl k úvaze, že ustanovení SZ jsou v rozporu s ústavním pořádkem ČR, především z důvodu porušení práva na spravedlivý proces.

V důvodové zprávě se výslovně uvádí, že činnost, jíž vykonává autorizovaný inspektor, není řízením ve smyslu s.ř. Z toho důvodu se nadále nebude používat pojem „zkrácené stavební řízení“, ale „posouzení autorizovaným inspektorem“ a „oznámení stavby“. V důsledku výše uvedeného nadále nelze uvažovat o autorizovaném inspektorovi jako o správním orgánu, na jehož činnost se použije s.ř. Oznámení stavby, jejíž projektová dokumentace byla posouzena autorizovaným inspektorem, se dle názoru autora koncepčně blíží ohlášení stavby¹⁵¹. Toto konstatování působí poněkud zjednodušujícím dojmem. Hned v ustanovení § 104 SZ můžeme nalézt podrobný výčet staveb, u nichž postačí ohlášení. Novela SZ ani tentokrát nepočítá s uvedením taxativního výčtu staveb způsobilých pro posouzení autorizovaným inspektorem.

¹⁴⁹ Důvodová zpráva k návrh zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, číslo sněmovního tisku 573/0, s. 156

¹⁵⁰ Flegel, Emil. *K povaze certifikátu autorizovaného inspektora*. Stavební právo Bulletin. 2010, roč. 3. s. 92

¹⁵¹ Důvodová zpráva k návrh zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, číslo sněmovního tisku 573/0, s. 157

Ohlášenou stavbu lze provést na základě písemného souhlasu stavebního úřadu. Stavbu, jejíž projektová dokumentace byla posouzena autorizovaným inspektorem a řádně oznámena stavebnímu úřadu, stavebník bez dalšího zahajuje marným uplynutím lhůty 30 dnů ode dne vyvěšení oznámení stavby na úřední desce stavebního úřadu. Vzhledem k výše uvedenému lze shrnout, že při ohlášení stavby vystupuje stavební úřad aktivněji, než v rámci oznámení stavby¹⁵². Zásadním přínosem novelizace týkající se autorizovaného inspektora je povinné vyvěšení oznámení stavby na úřední desce. Ani v tomto bodě neexistuje s ohlášením stavby shoda. Jedinou paralelu představuje třicetidenní lhůta od podání ohlášení nebo oznámení stavby, kdy stavební úřad může rozhodnout, že se o povolení stavebního záměru bude rozhodovat ve standardní řízení. Nepříléhavé připodobnění oznámení stavby k ohlášení stavby by za jiných okolností zřejmě nezasluhovalo tolik pozornosti, avšak s ohledem na dřívější dezinterpretaci může být tato zmínka zavádějící pro budoucí výklad.

10.2. Konkrétní ustanovení novely SZ a její zhodnocení

10.2.1. Stavby způsobilé k posouzení autorizovaným inspektorem

Jak bylo zmíněno výše, Návrh neuvádí konkrétní stavby nebo druhy staveb, u nichž připadá ověření autorizovaným inspektorem v úvahu. Oproti stávajícímu SZ ani nezužuje okruh staveb, pro něž lze certifikát vydat. Naopak počítá se změnou v tom smyslu, že vyloučit posouzení autorizovaným inspektorem bude možné pouze zákonem, nikoli územním plánem nebo územním rozhodnutím, jako tomu bylo doposud. Navrhovatel argumentuje, že územní plán a územní rozhodnutí jsou akty podzákonné povahy, které nemohou vyloučit institut garantovaný zákonem. Dále poukazuje na fakt, že na úrovni územně plánovací dokumentace nelze věrohodně posoudit detaily stavebnětechnické dokumentace, a proto nelze na jisto postavit, zda určitý záměr je vhodný pro dané území či nikoli¹⁵³. Pokud se tato část Návrhu promítne do novely beze změn, zákonodárce bude muset zvážit, do jaké míry je v té které oblasti třeba zakázat ověření projektové dokumentace autorizovaným inspektorem, a následně přijmout potřebná opatření. Navrhovaná úprava klade na zákonodárce poměrně značné nároky,

¹⁵² Za předpokladu, že nenastanou skutečnosti předvídané v ustanovení § 117a odst. 3, 4, 5 Návrhu.

¹⁵³ Důvodová zpráva k návrh zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, číslo sněmovního tisku 573/0, s. 155

neboť bude třeba předem pečlivě posoudit všechny druhy staveb a zvláště novelizovat jednotlivé zákony. Dosavadní legislativní praxe ukazuje, že taková řešení s sebou nesou řadu chyb a opomenutí. Nehledě k tomu, že zákonodárce nebude moci žádnými prostředky okamžitě reagovat na aktuální vývoj v konkrétním území.

10.2.2. Oznámení stavby

Předpokladem pro zahájení stavby posouzené autorizovaným inspektorem je podle stávající právní úpravy oznámení záměru stavebnímu úřadu. Návrh tento koncept zachovává, přičemž rozšiřuje výčet povinně přikládaných příloh, které budou sestávat z:

- Certifikátu;
- projektové dokumentace;
- dokladu o právu podle ustanovení § 110 odst. 2 písm. a) SZ;
- návrhu kontrolních prohlídek;
- souhlasných závazných stanovisek nebo rozhodnutí dotčených orgánů;
- souhlasů osob, které by byly účastníky stavebního řízení.

Návrh zpřesňuje stávající právní úpravu, když výslovně stanoví, že je nutné opatřit souhlas dotčených osob. Není tedy pochyb o tom, že na příště nebude možné zahájit stavbu posouzenou autorizovaným inspektorem, k níž nedaly všechny dotčené osoby výslovný souhlas. Doposud používaný termín „vyjádření“ není zcela jednoznačný. Na základě znění účinného SZ lze dovodit pouze z kontextu, že dotčené osoby buď vysloví souhlasné vyjádření a nebo podají námitky. V návaznosti na tuto skutečnost bylo v odborných textech spekulováno, zda lze mlčení dotčených osob považovat za konkludentní vyjádření souhlasu¹⁵⁴. Návrh dále rozšiřuje formy, kterými se může ke stavebnímu záměru vyjádřit dotčený orgán. Vedle souhlasného závazného stanoviska se připouští i rozhodnutí dotčeného orgánu. Změna nejspíše směřuje k větší formální správnosti, která ale co do obsahu nepředstavuje žádnou novou variantu. Oznámení stavby předkládá stavebnímu úřadu autorizovaný inspektor. Autor navržené řešení zdůvodňuje nutností jednat bez zbytečného odkladu, aby byla zachována aktuálnost údajů uvedených v oznámení. Jednoznačné určení oznamovatele je bezpochyby změna k lepšímu, nicméně se nelze přiklonit k názoru, že právě autorizovaný inspektor představuje nejvhodnější volbu. Právo zahájit stavbu, které je předmětem řízení před

¹⁵⁴ Flegel, Emil. *K povaze certifikátu autorizovaného inspektora*. Stavební právo Bulletin. 2010, roč. 3. s. 93

stavebním úřadem, svědčí výhradně stavebníkovi. Stavebník je rovněž hlavním účastníkem řízení po celou dobu řízení, a to i za situace, kdy stavební úřad zhodnotí stavbu jako nezpůsobilou k posouzení autorizovaným inspektorem¹⁵⁵ a zahájí standardní stavební řízení, kde autorizovaný inspektor nefiguruje. V souvislosti s uvedenými argumenty je jistě vhodnější oznamovatelem stavebník. Co se týče autora argumentu ohledně včasnosti podání oznámení, neexistuje žádný důvod, proč by stavebník měl postupovat vůči stavebnímu úřadu pomaleji než autorizovaný inspektor.

Účinky oznámení nejsou ve stávající právní úpravě vůbec reflektovány. Tuto mezeru v zákoně autor navrhuje vyřešit vložení § 117a. Podle navrženého ustanovení stavební úřad přezkoumá zákonné náležitosti podaného oznámení, a pokud neshledá nedostatky, vyvěsí oznámení spolu s certifikátem na úřední desce na 30 dní. Návrh přímo neřeší¹⁵⁶, jak dlouho může stavební úřad náležitosti oznámení a příložených dokumentů zkoumat. Jestliže stavební úřad po podání oznámení zjistí, že je třeba stanovit podmínky realizace záměru, je vyloučeno, aby stavebník zahájil stavbu na základě oznámení. Stavební úřad v tom případě vydá usnesení o zahájení standardního stavebního řízení.

10.2.3. Námitky a výhrady dotčených subjektů

Třicetidenní lhůta uvedená v ustanovení § 117a odst. 2 a 3 svědčí dotčeným orgánům, osobám, které by byly účastníky stavebního řízení, i stavebnímu úřadu k uplatnění námitek a výhrad proti stavebnímu záměru. Jejím marným uplynutím vzniká stavebníkovi bez dalšího právo zahájit stavbu. Návrh připouští v souhrnu 5 skutečností, které lze proti oznámení namítat. Dotčená osoba je oprávněn namítnout, že nebyl opatřen její souhlas se záměrem, nebo že se udělený souhlas vztahoval k obsahově odlišnému certifikátu, než který byl předložen stavebnímu úřadu¹⁵⁷. Dotčený orgán má navíc možnost podat výhradu z důvodu, že certifikát nerespektuje vydané stanovisko či rozhodnutí

¹⁵⁵ Srov.: ustanovení § 117a odst. 1 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, číslo sněmovního tisku 573/0.

¹⁵⁶ V ustanovení § 117a odst. 1 je stavebnímu úřadu dána třicetidenní lhůta k přezkoumání, zda lze záměr realizovat bez stanovení podmínek. Přestože lhůta pro posouzení náležitostí oznámení výslovně stanovena není, lze z logiky navrhovaného postupu dovodit, že činí rovněž 30 dní.

¹⁵⁷ Obdobně jsou upraveny výhrady, které může namítnout dotčený orgán.

Právě námitky proti certifikátu jsou nejvíce diskutovanou částí současné právní úpravy zkráceného stavebního řízení. Zavedením povinnosti zveřejnit záměr po 30 dnů na úřední desce autor Návrhu vyřešil problém, jakým způsobem se dotčené osoby včas seznámí se stavebním záměrem. Navržená změna posiluje postavení dotčených osob a zamezuje obcházení zákona. Jakmile je námitka podána, stavební úřad si vyžádá stanovisko autorizovaného inspektora a postoupí věc orgánu, který by rozhodoval o odvolání proti stavebnímu povolení. Stavební úřad však nemá pravomoc zkoumat oprávněnost námitky. Pokud některý subjekt bude mít zájem oddálit zahájení stavby, stačí, aby konstatoval, že se jeho souhlas vztahoval k jiným stavebním podkladům, aniž by své tvrzení podložil. Tento nedostatek lze nepochybně odstranit v rámci soudního rozhodování, neexistuje ale důvod, proč definovaný problém nevyřešit již ve stadiu přípravy zákona. Další nevhodné ustanovení se týká výhrad podávaných stavebním úřadem podle ustanovení § 117a odst. 3 Návrhu. Zmíněnou právní úpravu nelze označit jinak než za nadbytečnou, když vezmeme v úvahu, že Návrh svěčuje stavebnímu úřadu pravomoc přezkoumat, zda oznámení stavby splňuje všechny zákonné požadavky, a současně hodnotit, zda pro realizaci záměru není třeba stanovit podmínky. V rámci těchto kroků, které povinně předcházejí zveřejnění záměru na úřední desce, disponuje stavební úřad dostatkem informací, aby posoudil, zda byly splněny podmínky pro vydání certifikátu. Svěřit stavebnímu úřadu další nástroj k zamezení realizace stavby není nezbytné pro ochranu veřejného zájmu ani práv dotčených osob. Nemluvě o tom, že takové řešení nepředstavuje časově ani ekonomicky vhodnou variantu.

10.2.4. Přezkoumání certifikátu

Jestliže oprávněné subjekty podají námitky nebo výhrady vůči oznámení, stavební úřad si k nim vyžádá stanovisko autorizovaného inspektora a předloží oznámení včetně všech souvisejících dokumentů správnímu orgánu, který by rozhodoval o odvolání proti stavebnímu povolení (dále jen „**Správní orgán**“). Výsledek přezkumu může být trojí. Správní orgán buď rozhodne, že oznámení nemá předvídané právní účinky pro rozpor se zákonem¹⁵⁸ nebo že se věc vrací stavebnímu úřadu k projednání ve standardním stavebním řízení. Pokud správní orgán shledá námitky a výhrady jako nedůvodné, zamítne je. V tom případě zůstávají zachovány právní důsledky oznámení stavby v souladu s ustanovením § 117a odst. 6 Návrhu. Do Návrhu

¹⁵⁸ Stavebníkovi nezbude než podat nové oznámení, které splňuje zákonné požadavky, nebo zažádat o vydání stavebního povolení.

se opět promítá původní nejasná koncepce zkráceného stavebního řízení. Jestliže autor v Návrhu konstatoval, že autorizovaný inspektor není správním orgánem, nelze jej zařadit do hierarchie správních orgánů. Z toho důvodu je přinejmenším matoucí připustit přezkum posudku, který není rozhodnutím podle s.ř., správním orgánem, když mezi ním a autorizovaným inspektorem neexistuje vztah podřízenosti¹⁵⁹. Návrh v tomto bodě připomíná současnou nešťastně zvolenou právní úpravu zkráceného stavebního řízení. Ve světle výše uvedených výhrad je nasnadě otázka, zda autor nezačlenil přezkum certifikátu do Návrhu jen proto, aby vzal kritikům zkráceného řízení hlavní argument.

Právo zahájit stavbu vzniká marným uplynutím třicetidenní lhůty k podávání námitek nebo dnem následujícím po dni, kdy bylo stavebníkovi doručeno rozhodnutí o zamítnutí námitek dotčených subjektů. Stavební úřad nevydává rozhodnutí ani jiný akt, na žádost stavebníka pouze potvrdí vznik oprávnění přímo na kopii oznámení. Právo zahájit stavbu je časově omezené a činí stejně jako v případě stavebního povolení 2 roky, přičemž lhůtu lze na požádání stavebníka prodloužit. Oznámení stavby se svými účinky blíží stavebnímu povolení i v tom ohledu, že po vzniku oprávnění stavební úřad vystaví stavebníkovi identifikační štítek stavby.

10.2.5. Certifikát jako odborný posudek

Certifikát autorizovaného inspektora má zůstat zachován i po novele SZ. Autor v důvodové zprávě nade vší pochybnost konstatuje, že certifikát není rozhodnutím¹⁶⁰, jak jej chápe s.ř., nýbrž osvědčením, kterým se stvrzuje, že byly splněny podmínky pro vydání stavebního povolení¹⁶¹. Stávající právní úprava certifikátu zní takto: „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“. Pojetí aktuálně účinného SZ je širší než koncepce uvedená v Návrhu. Pokud totiž zákonodárce formuloval v účinném SZ účel certifikátu tak, že stvrzuje proveditelnost stavby, de facto tak učinil proces posuzování stavebního záměru uzavřený okamžikem, kdy je certifikát vydán. Autor Návrhu naopak certifikát chápe

¹⁵⁹ Nadřízený orgán má vůči podřízenému právo příkazní, právo služebního dozoru a právo disciplinárního postihu viz. Hendrych, Dušan a kol., *Správní právo, Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006. s. 118.

¹⁶⁰ Srov.: Důvodová zpráva k návrh zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, číslo sněmovního tisku 573/0, s. 228.

¹⁶¹ Srov.: Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, číslo sněmovního tisku 573/0, s. 56.

jako podklad pro další posouzení stavebním úřadem¹⁶², což odpovídá ideje, že autorizovaný inspektor nevydává rozhodnutí, kterým se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti subjektů.

10.2.6. Důsledky posílení ochranných mechanismů pro stavebníka

Alternativa ke stavebnímu řízení byla do právního řádu zavedena proto, aby v nekonfliktních případech zjednodušila proces předcházející zahájení stavby. Fakt, že se využitím služeb autorizovaného inspektora stavebníkovi znatelně navýší náklady, měl být kompenzován rychlostí a pružností zkráceného stavebního řízení. Předložený Návrh ale uvedenou rovnováhu porušuje. Ve skutečnosti stavebníka vůbec nemotivuje, aby si odborný posudek od autorizovaného inspektora objednal. Snad proto, aby za každou cenu vyhověl kritikům, autor do Návrhu implementoval nadmíru mechanismů, které svědčí veřejnému zájmu a dotčeným osobám, nikoli stavebníkovi. Ani Rada nevidí perspektivní budoucnost institutu, kterému Návrh přisuzuje dílem vlastnosti stavebního řízení, dílem ohlášení stavby¹⁶³. Od okamžiku oznámení běží SZ blíže neurčená lhůta pro posouzení, zda je možné zahájit stavební práce na základě oznámení. Předpokládáme, že tato lhůta činí v návaznosti na ustanovení § 117a odst. 1 Návrhu nejvýše 30 dní. Protože text odst. 2 neobsahuje termín „bez odkladu“ nebo jiný podpůrný časový údaj, stavební úřad neporuší zákon, když oznámení vyvěsí na úřední desce až třicátý první den po jeho doručení. Následně běží třicetidenní lhůta, kdy mohou příslušné subjekty podávat námítky a výhrady. Pokud jsou námítky včas a řádně uplatněny, stavební úřad vyzve autorizovaného inspektora, aby se vyjádřil. Pro tento úsek nejsou ani jedné ze stran stanoveny žádné lhůty. Ačkoli lze předpokládat, že autorizovaný inspektor bude reagovat bezodkladně, není reálné, aby měl stavební úřad předepsané podklady k dispozici dříve než do 10 dnů od vyzvání. Návrh ukládá, aby stavební úřad předložil oznámení a námítky orgánu, který by rozhodoval o odvolání proti stavebnímu povolení, do 15 dnů ode dne, kdy obdržel vyjádření autorizovaného inspektora. Doba pro přezkum certifikátu opět není omezena. Předpokládáme, že 30 dní postačí. Pokud bude stavební úřad reagovat pohotově a nebude námitek proti záměru, vznikne stavebníkovi právo stavět nejdříve po uplynutí 40 dnů od podání oznámení.

¹⁶² V souladu s ustanovením § 117 a odst. 1 Návrhu stavební úřad posuzuje, zda je třeba pro provedení stavebního záměru nebo k ochraně veřejného zájmu stanovit podmínky realizace stavby.

¹⁶³ Štěpánek, Petr. *Vyjádření Rady k novele SZ*. [cit. 2012-02-20]. Dostupný na: http://www.autorizovaniinspektori.cz/novela_SZ.asp

V nejméně optimistickém případě se stavebník po téměř 4 měsících od podání oznámení dozví, že stavbu nelze na základě předložených dokumentů realizovat. V porovnání se lhůtami stanovenými pro vydání stavebního povolení nepředstavuje oznámení stavby výrazné zrychlení procesu.

10.3. Pozměňovací návrhy k návrhu novely SZ

Ke dni 7. června 2012 byly na internetových stránkách poslanecké sněmovny zveřejněna usnesení hospodářského výboru poslanecké sněmovny, výboru pro životní prostředí a výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj (dále jen „výbory“) a pozměňovací návrh, zveřejněný v tisku č. 573/4. V následujících odstavcích budou popsána řešení uvedená v pozměňovacím návrhu, jenž představují alternativu k projednávanému Návrhu.

Název § 117 SZ by měl podle pozměňovacího návrhu znít „Oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora“. S přihlédnutím k tomu, že právo stavby vzniká na základě oznámení stavby a nikoli v souvislosti s posouzením projektové dokumentace, jedná se o natolik významnou skutečnost, že by měla uvozovat ustanovení SZ především. Stavebník má podle pozměňovacího návrhu povinnost bez zbytečného odkladu informovat stavební úřad o uzavření smlouvy o posouzení stavebně technické dokumentace. Není zřejmé, jaký důvod navržená povinnost má, protože dokud stavebník neoznámí stavbu stavebnímu úřadu, neplynou subjektům odlišným od smluvních stran z uzavřené smlouvy právní ani praktické důsledky. Autor diplomové práce považuje výše uvedenou povinnost za nadbytečnou. Způsoby, kterými lze vyloučit stavbu z posouzení autorizovaným inspektorem, zůstávají shodné jako v účinném SZ, v pozměňovacím návrhu je však nově konkretizován důvod. Stavbu není možné zahájit na základě oznámení, pokud stavební záměr významně ovlivní životní prostředí nebo pozemky a stavby, které se stavebním pozemkem hraničí. Ustanovení § 117 odst. 3 pozměňovacího návrhu podrobně upravuje obsah certifikátu a způsob posouzení projektové dokumentace. Ačkoli by měla být tato materie upravena prováděcí vyhláškou, je stanovení přesných náležitostí certifikátu přínosem.

Pozměňovací návrh koncentroval pravomoc stavebního úřadu kontrolovat podmínky pro zahájení stavby do jediného časového úseku, který následuje po vyvěšení oznámení na úřední desce. Stavební úřad po doručení oznámení bez dalšího zveřejní předepsané dokumenty na úřední desce. Výhrady a námitky má možnost uplatnit, stejně jako dotčené osoby a orgány, ve třicetidenní lhůtě, která počíná běžet ode dne

zveřejnění na úřední desce. Pozměňovací návrh tímto způsobem nahrazuje několikanásobnou kontrolu oznámení, s níž počítá Návrh. Autor diplomové práce řešení uvedené v pozměňovacím návrhu považuje za elegantnější a rychlejší. Podání námitek nebo výhrad má odkladný účinek¹⁶⁴. Stavební úřad předá námítky k posouzení správnímu orgánu, který by rozhodoval o odvolání proti stavebnímu povolení. Vyjádření autorizovaného inspektora se podle pozměňovacího návrhu nevyžaduje. Na základě předložených podkladů, certifikátu, oznámení a námitek, by měl být správní orgán schopen sám posoudit skutkový stav, proto se jeví jako nadbytečné obligatorně vyžadovat stanovisko autorizovaného inspektora. Správní orgán buď usnesením námítky zamítne, nebo rozhodne, že oznámení nemá právní účinky předvídané zákonem¹⁶⁵.

Usnesení výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj se od pozměňovacího návrhu částečně odlišuje. Nepočítá s uplatněním výhrad, čímž vylučuje dotčené orgány z množiny subjektů, které mohou podat námítky proti oznámení. Naopak posiluje pravomoci stavebnímu úřadu. Umožňuje, aby stavební úřad vydal usnesení o odložení stavebního záměru, pokud nastanou skutečnosti předvídané v § 117 odst. 4 usnesení výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj. Mezi jinými půjde o situace, kdy nebyla opatřena souhlasná závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů, kdy nebyly zajištěny souhlasy osob, které by byly účastníky stavebního řízení, nebo pokud autorizovaný inspektor porušil při vystavení certifikátu zákaz činnosti podle § 148 atd.

Citované usnesení na rozdíl od pozměňovacího návrhu počítá s implementací § 117a. Vzhledem k tomu, že pojednává o „přezkumu certifikátu“, lze usuzovat, že navazuje na ustanovení § 117a Návrhu. Kritika přezkoumávání certifikátu zazněla již v Kapitole 11.2.4. V případě pozměňovacího návrhu je vedle výše uvedených argumentů třeba zmínit další nedostatky. Správní orgán prohlásí, že právo zahájit stavbu na základě oznámení nevzniklo, pokud shledá, že nastaly důvody uvedené v ustanovení § 117 odst. 4 usnesení výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj. Lhůta k vydání rozhodnutí činí 15 měsíců od podání oznámení. Smyslem zjednodušených řízení obecně není dublovat pravomoci, které zákon současně svěřuje jinému orgánu. Pokud stavební

¹⁶⁴ S odkladným účinkem námitek počítá i Návrh, ačkoli není v textu výslovně uveden. Viz. 117a odst. 6 Návrhu

¹⁶⁵ Návrh počítá se třetí variantou, kdy správní orgán věc vrátí stavebnímu úřadu k projednání ve stavebním řízení. V důsledku odlišného řešení obsaženého v pozměňovacím návrhu by byl stavebník nucen podat žádost a zahájit zcela nové, stavební řízení.

úřad řádně přezkoumá oznámení a přiložené dokumenty, jež z hlediska souladu s ustanovením § 111 odst. 1 a 2 již posoudil autorizovaný inspektor, není důvodné zavádět další ochranné mechanismy. Nehledě na to, že nedostatky certifikátu mohou namítat rovněž osoby, které by byly účastníky stavebního řízení. Protože výše vyjmenované prostředky ochrany dle názoru autora diplomové práce postačují, jeví se možnost přezkumu certifikátu jako nadbytečná. Lhůta k přezkoumání je neúměrně dlouhá a směřuje proti smyslu oznámení stavby. Jistě nelze stavět na roveň standardní správní řízení a jeho zjednodušenou formu upravenou zvláštními předpisy a použít v obou případech totožné zásady. Pozměňovací návrh a usnesení vycházejí z nedokonalé koncepce Návrhu, kterou se snaží více či méně úspěšně zlepšit. Zásadní nedostatky však zůstaly nevyřešeny. Autor diplomové práce se domnívá, že oznámení stavby vyžaduje nový, jednodušší systém, který nenabídl žádný z předložených návrhů.

11. Návrh novely stavebního zákona podle autora diplomové práce

Na nedostatky stávající právní úpravy bylo poukázáno již v předchozích kapitolách. Některé z nich jsou uspokojivě vyřešeny v návrhu novely zákona, o níž pojednává Kapitola 11. Nesporný přínos představuje konstatování, že činnost autorizovaného inspektora není správním řízením. Tato skutečnost umožní, aby byl novelizovaný SZ v části pojednávající o autorizovaném inspektorovi propříště interpretován jednoznačně. V důsledku uvedeného je však nutné pečlivě stanovit pravidla činnosti autorizovaného inspektora, neboť mezery ve SZ nebude možné řešit za pomoci s.ř. Autor diplomové práce se z toho důvodu domnívá, že navrhovanou novelu zákona bude nutné ještě doplnit o řadu ustanovení a jiná zcela vypustit. V Kapitole 12 autor diplomové práce nastíní vlastní návrh ustanovení, která upravují oznámení stavby.

11.1. Oznámení stavby

V prvé řadě je žádoucí uvést v zákoně seznam druhů staveb, které jsou způsobilé pro posouzení autorizovaným inspektorem, jako tomu je např. v případě ohlášení stavby. Stavební záměry, které nebude možné podřadit pod některou z kategorií, budou realizovány výhradně na základě stavebního povolení. Certifikát ověřující projektovou dokumentaci stavby, která nevyhovuje parametrům zákona, nebude relevantním podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu. S ohledem na skutečnost, že oznámení stavby se má týkat pouze staveb, jež nevyžadují složité technické řešení, zachováno by mělo zůstat pravidlo, že pokud dotčený orgán nebo stavební úřad shledá, že je nutné stanovit podmínky pro výstavbu, záměr nebude možné realizovat na základě oznámení¹⁶⁶. Postup před zahájením stavby by měl probíhat následovně:

1. Autorizovaný inspektor posoudí projektovou dokumentaci na základě smlouvy uzavřené se stavebníkem a vypracuje certifikát. Stavebník oznámí stavbu stavebnímu úřadu. Oznámení podá na předtištěném formuláři, ke kterému přiloží:

- Certifikát;
- stanoviska dotčených orgánů¹⁶⁷;

¹⁶⁶ Vzhledem k častým spekulacím o motivaci zákonodárce je vhodné, aby byl v důvodové zprávě konkrétně uveden důvod, proč jsou stavby, u nichž je třeba stanovit podmínky, vyloučeny.

¹⁶⁷ Souhlasy účastníků řízení nebudou nadále vyžadovány. Třicetidenní lhůta k podání námitek a dvojitý způsob zveřejnění záměru by měly být dostačující k ochraně práv dotčených osob.

- projektovou dokumentaci;
- smlouvu uzavřenou s autorizovaným inspektorem;
- plán kontrolních prohlídek.

Dotčené orgány, které se vyjadřují ke stavebnímu záměru, jsou určeny zvláštními předpisy. Stanoviska dotčených orgánů zajistí stavebník, po případě autor projektové dokumentace na základě smluvního ujednání se stavebníkem. Ačkoliv bylo zpochybňováno, zda je vhodné, aby autorizovaný inspektor určoval stavebnímu úřadu harmonogram kontrolních prohlídek, je nesporné, že subjekt, který se zabýval přezkumem projektové dokumentace, má lepší informace o stavbě nežli stavební úřad, a proto s největší pravděpodobností navrhne nejlepší řešení. Jedná se o vhodnou úpravu i z hlediska časového a ekonomického. Nicméně je v zákoně vhodné uvést, že návrh kontrolních prohlídek má respektovat zásady uvedené v ustanovení § 133 SZ. Vzhledem k tomu, že se jedná pouze o „návrh“, stavebnímu úřadu zůstává zachována pravomoc rozpis kontrolních prohlídek změnit dle vlastního uvážení.

2. Stavební úřad do 10 dnů od předložení oznámení přezkoumá, zda je stavba způsobilá k posouzení autorizovaným inspektorem a zda má oznámení všechny zákonné náležitosti a v kladném případě jej vyvěsí na úřední desce po dobu 30 dnů. V opačném případě vyzve stavebníka k opravě nedostatků oznámení a stanoví přiměřenou lhůtu¹⁶⁸.

3. Po uplynutí lhůty uvedené v bodě 2. stavebníkovi ze zákona vzniká právo zahájit stavbu. Právo zahájit stavbu zaniká po marném uplynutí 2 let od okamžiku, kdy stavebníkovi právo vzniklo.

4. V rámci lhůty uvedené v bodě 2. mohou osoby, které by byly účastníky řízení podle ustanovení § 109 SZ, uplatňovat námitky uvedené v ustanovení § 114 odst. 1 SZ. Dotčený orgán může v uvedené lhůtě vznést výhradu, že nebyl požádán o vyjádření stanoviska nebo že se jeho stanovisko vztahovalo k jiné projektové dokumentaci. K jiným námitkám a výhradám nebude přihlíženo. Stavební úřad o námitkách rozhodne do 15 dnů od doručení jedním z následujících způsobů:

- Usnesením o zamítnutí námítky; nebo
- usnesením o zahájení stavebního řízení; nebo

¹⁶⁸ Viz. ustanovení s.ř.

- usnesením, že certifikát není způsobilý osvědčit projektovou dokumentaci stavby¹⁶⁹.

Doposud byl jako problematický aspekt certifikátu vnímán fakt, že jej nelze opravit ani zrušit. Pokud však bude na výsledek činnosti autorizovaného inspektora nahlíženo jako na odborný posudek, otevírá se cesta k vyřešení problému. Jestliže autorizovaný inspektor shledá vady certifikátu dříve, než je stavba oznámena stavebnímu úřadu, upozorní stavebníka a odborný posudek opraví nebo vydá nový, přičemž nemá nárok na náhradu nákladů, pokud nebyl nedostatek způsoben na straně stavebníka. Pakliže vady certifikátu vyjdou najevo po oznámení stavby, nezbude stavebníkovi než vzít své podání zpět nebo čekat, až stavební úřad vydá usnesení, že certifikát není způsobilý osvědčit projektovou dokumentaci stavby. Tato skutečnost však stavebníkovi nebrání obstarat si certifikát nový a stavební záměr oznámit znovu.

5. Stavebník je povinen umístit oznámení spolu s certifikátem po dobu 30 dnů od uveřejnění oznámení na úřední desce na pozemku, kde má být stavební záměr realizován. Informační tabulka musí být vystavena na místě dobře viditelném a přístupném veřejnosti. Pokud stavebník doplňkovou informační povinnost nesplní, jsou dotčené subjekty oprávněny podávat námitky po dobu 1 roku od zveřejnění záměru na úřední desce. Po tuto dobu stavebník provádí stavební práce na vlastní odpovědnost.

11.2. Práva a povinnosti autorizovaného inspektora

Autorizovaný inspektor je podle koncepce novely SZ odborník, který na základě svých znalostí posuzuje projektovou dokumentaci, čímž zmenšuje zátěž stavebních úřadů. Autorizačním aktem se tedy v případě autorizovaného inspektora nezakládá pravomoc autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech podřízených subjektů nebo určovat existenci práv, ale pravomoc vydávat odborné posudky. Ověření projektové dokumentace pro účely oznámení stavby autorizovaný inspektor provádí na základě smlouvy uzavřené se stavebníkem. Posudky¹⁷⁰ pro účely kolaudačního rozhodnutí nebo pro jiné účely podle SZ by měly být vypracovávány na základě veřejnoprávní smlouvy se stavebním úřadem. Podle názoru autora diplomové práce by autorizovaný inspektor neměl zasahovat do zjednodušeného řízení vedeného stavebním

¹⁶⁹ Pokud stavební úřad námitky dotčených osob nezamítne, bude se muset ve svých rozhodnutích vypořádat s existencí již vybudovaných částí stavby.

¹⁷⁰ Posudky se i v tomto případě týkají pouze technických otázek, žádná práva a povinnosti z nich stavebníkovi nebo jiným subjektům nevznikají. Tímto způsobem může vzniknout systém dlouhodobě efektivní spolupráce mezi stavebním úřadem a autorizovaným inspektorem.

úřadem. Není proto vhodné zachovávat pravomoc dohlížet na provádění stavby podle ustanovení § 149 odst. 1 písm. c) SZ.

11.3. Subjekty zajišťující organizaci autorizovaných inspektorů

Organizaci autorizovaných inspektorů Návrh opomíjí, což je samotnou Radou kritizováno¹⁷¹. Ačkoli kritika poměrů panujících v Komoře nezaznívala nijak často, nelze nevidět, že i v této oblasti existují nesrovnalosti. Autor diplomové práce se domnívá, že by bylo vhodné svěřit veškeré pravomoci týkající se jmenování a odvolávání autorizovaných inspektorů do rukou Ministra, včetně udělování souhlasu s provozováním činnosti autorizovaného inspektora právnickou osobou. Vzhledem k tomu, že je na certifikát nově nahlíženo jako na odborné stanovisko, které je předkládáno stavebnímu úřadu, nelze najít vhodnější subjekt než stavební úřad, který bude fakticky vykonávat dohled nad činností autorizovaných inspektorů a zprostředkovávat své poznatky Ministerstvu. Z toho důvodu je žádoucí zachovat stávající koncept kontroly. Nejproblematictější bodem profesní samosprávy autorizovaných inspektorů je vztah mezi Komorou a Radou. Ačkoli je Rada zákonem zřizována v rámci Komory speciálně pro koordinaci otázek týkajících se autorizovaných inspektorů, její působnost není nikde definována. Postavení Rady by bylo vhodné v rámci novely SZ posílit, aby mohla sloužit svému účelu a nemusela se vymezovat vůči Komoře, které jakoby SZ v současné době svěřoval převážnou většinu organizačních otázek¹⁷². Skutečnost, že SZ definuje Radu jako společný orgán Ministerstva a Komory, není ideální. Rada by měla být jednoznačně označena jako orgán Komory s působností v otázkách týkajících se autorizovaných inspektorů, jejíž členy společně jmenuje Ministerstvo a Komora. Tím by se rovněž měly vyjasnit materiální otázky fungování Rady.

¹⁷¹ Štěpánek, Petr. *Vyjádření Rady k novele SZ*. [cit. 2012-02-20]. Dostupný na: http://www.autorizovaniinspektori.cz/novela_SZ.asp

¹⁷² Srov.: ustanovení § 150 odst. 2 SZ.

12. Závěr

Autor se v diplomové práci zaměřil na komplexní analýzu ustanovení SZ týkajících se zkráceného stavebního řízení. Zabývá se institutem autorizovaného inspektora z hlediska vzniku, organizace a zániku a popisuje postupy, které se uplatní ve zkráceném stavebním řízení. Při rozboru zákona odkrývá jeho klady i zápory, přičemž vychází především z odborných textů, judikatury a srovnání se zahraniční právní úpravou. Kromě účinného SZ je předmětem rozboru i novela a pozměňovací návrhy, které momentálně projednává poslanecká sněmovna. Autor v závěru diplomové práce nabízí vlastní návrh novely, který uceleně pojednává o činnosti autorizovaného inspektora.

Závěry rozboru zkráceného stavebního řízení svědčí o tom, že alternativa ke standardnímu stavebnímu řízení, nabízející rychlejší postup v nekonfliktních případech, je přínosem. Z toho důvodu má smysl ji zachovat. Současná právní úprava zkráceného stavebního řízení však nebyla do zákona vtělena s potřebnou péčí a obezřetností. Mezerovitá a částečně protichůdná ustanovení SZ ztěžují činnost autorizovaným inspektorům, negativně ovlivňují právní postavení dotčených subjektů a znemožňují jednoznačnou interpretaci. Stávající koncepce zkráceného stavebního řízení je dokonce tak nevhodná, že pouze dílčí novela ustanovení § 117 a § 143 a násl. SZ není k odstranění všech nedostatků dostačující. Za největší problém zkráceného stavebního řízení je totiž všeobecně považován právě jeho koncept, jehož jednotlivé části do sebe logicky nezapadají, nemluvě o tom, že v některých bodech byl dokonce označen za protiústavní.

Rozpornost právní úpravy se nepodařilo překlenout ani v rámci rozhodovací praxe soudů. Dlouhou dobu panovalo v celé řadě sporných otázek právní vakuum. Prvotní rozsudky soudů nižších stupňů vycházely z opačných předpokladů než pozdější rozhodnutí NSS, což v adresátech právní normy posílilo pocit právní nejistoty. Ačkoli se NSS postupem času vyjádřil k převážné většině nejasností a poskytl tak vodítko soudům prvního stupně, nelze označit jeho rozhodnutí za šťastná. Argumenty NSS nepůsobí přesvědčivě především v otázce nepřijatelnosti odvolání. Odborná veřejnost rovněž kritizovala, že NSS přisoudil autorizovanému inspektorovi povahu soukromoprávního i veřejnoprávního subjektu zároveň. Zvolené řešení je odmítáno

nejen z hlediska nesystematičnosti, ale především proto, že laické veřejnosti znemožňuje pochopení zkráceného stavebního řízení.

Autor v předkládané práci dospěl k názoru, že je třeba odmítnout začlenění autorizovaného inspektora do hierarchie správních orgánů. Pro příště má být na autorizovaného inspektora nahlíženo jako odborníka z oboru stavebnictví, který vydává posudek, jenž je podkladem pro rozhodnutí správního orgánu. Standardní principy správního práva, odvolání v podobě námitek a soudní přezkum, se při oznámení stavby uplatní. Nebudou však směřovat proti certifikátu nebo jiným výsledkům činnosti autorizovaného inspektora, ale proti rozhodnutím a úkonům stavebního úřadu. Novela SZ by se měla podrobně vypořádat s případy, kdy budou po oznámení stavby zjištěny skutečnosti, díky nimž nebude možné záměr schválit zjednodušeným způsobem a bude nutné zahájit standardní stavební řízení.

Uvedená opatření poskytnou dostatečnou ochranu zájmům všech zúčastněných. Je však třeba podotknout, že oznámení stavby představuje zjednodušující a méně formální postup, v jehož rámci nelze nastavit shodnou úroveň ochrany jako v případě stavebního řízení. To však neznamená, že na obranu zájmů jistých skupin bude vědomě rezignováno. Autor v diplomové práci došel k závěru, že zjednodušené řízení může být efektivním a rychlým postupem a zároveň dodržovat principy garantované ústavou. Rakouská právní úprava budiž příkladem, že není nezbytné vymýšlet zcela nové koncepce. Stačí se inspirovat instituty českého práva, které zjednodušují postupy standardních řízení, nebo zvolit fungující zahraniční model.

Seznam zkratek

1. SZ - zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
2. s.ř. - zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
3. s.ř.s. – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
4. zákon o autorizaci - zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů
5. ŽZ - zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů
6. PPVnPK - zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
7. zákon o archivnictví - zákona č. 499/200 Sb., o archivnictví a spisové službě, ve znění pozdějších předpisů
8. OZ - zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
9. OdZŠ - zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů
10. zákon o vodách - zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
11. vyhláška k provedení SZ - vyhláška č. 526/2006, kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu
12. Stavební řád - zákon č. 11/1930 Úředního věstníku (LGBI. Nr. 11/1930)
13. ZTG - Gesamte Rechtsvorschrift für Ziviltechnikergesetz 1993
14. Komora - České komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě
15. vyhláška o AI - vyhláška č. 498/2006 Sb., o autorizovaných inspektorech, ve znění pozdějších předpisů
16. Návrh - Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, číslo sněmovního tisku 573/0
17. Ministerstvo - ministerstvo pro místní rozvoj
18. Ministr - ministr pro místní rozvoj
19. Rada - Koordinační rada pro autorizované inspektory
20. NSS - Nejvyšší správní soud ČR
21. Správní orgán - správnímu orgán, který by rozhodoval o odvolání proti stavebnímu povolení podle § 117a odst. 4 a násl. Návrhu

Použitá literatura

Učebnice a monografie

1. Hegenbart Miroslav, Sakař Bedřich a kolektiv. *Stavební zákon*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008. 490 s. ISBN 978-80-7400-044-7.
2. Hendrych, Dušan a kol. *Správní právo, Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. 837 s. ISBN 80-7179-442-2.
3. Jemelka, Luboš. *Správní řád*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011. 690 s. ISBN 978-80-7400-401-8.
4. Malý, Stanislav. *Nový stavební zákon s komentářem*. 1. vydání. Praha: ASPI –Wolters Kluwer, 2007. 744 s. ISBN 978 – 80 – 7357 – 249 – 5.
5. Plos, Jiří. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. 1. vydání. Praha: Grada, 2007. 672 s. ISBN 978-80-247-1586-5.
6. Sládeček, Vladimír. *Obecné správní právo*, 2. vydání. Praha: ASPI –Wolters Kluwer, 2009. s 463, ISBN 978-80-7357-382-9.
7. Vedral, Josef. *Správní řád, Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

Judikatura

1. Nález ÚS vedený pod č.j. IV ÚS 131/2000 publikovaný pod č. 90/18 ve Sb. ÚS
2. Nález ÚS vedený pod č.j. II ÚS 59/99 publikovaný pod č.115/19 ve Sb. ÚS
3. Nález ÚS vedený pod č.j. I ÚS 547/02 publikovaný pod č. 170/35 ve Sb. ÚS
4. Rozhodnutí NSS vedené pod č.j. 7 As 109/2010 – 340 ze dne 4.5.2010
5. Rozhodnutí NSS vedené pod č.j. 1 As 9/2003 - 90, publikované pod č. 360/2004 ve Sb. NSS.
6. Rozhodnutí NSS vedené pod č.j. 6 A 31/2001 publikované pod č. 683/2005 ve Sb. NSS
7. Rozhodnutí č.j. 6 A 31/2001 publikované pod č. 683/2005 ve Sb. NSS
8. Rozhodnutí NSS vedené pod č.j. Komp 2/2009 ze dne 22.9.2011
9. Rozhodnutí NSS vedené pod č.j. 2 As 37/2011 – 81, publikované pod č. 2369/2011 ve Sb. NSS
10. Rozhodnutí NSS vedené pod č.j. 1 As 113/2011 – 117 ze dne 13.10.2011
11. Rozhodnutí NSS vedené pod č.j. 9 As 63/2010 – 111 ze dne 7.12.2011
12. Rozhodnutí NSS vedené pod č.j. 2 As 37/2011 – 81, publikované pod č. 2369/2011 ve Sb. NSS
13. Rozhodnutí NSS vedené pod č.j. 2 As 47/2004, publikované pod č. 1409/2004 ve Sb. NSS

14. Rozhodnutí Městského soudu v Praze vedené pod č.j. 5 A 220/2010 – 30
15. Rozhodnutí Městského soudu v Praze vedené pod č.j. 8 A 131/2010

Články z odborných časopisů

1. Brodský Petr. *Připomínky k činnosti autorizovaných inspektorů*. Bulletin Stavební právo. 2008, roč. 4. s. 44 – 48. ISSN- 1211 – 6386 SP.
2. Flegel, Emil. *K povaze certifikátu autorizovaného inspektora*. Stavební právo Bulletin. 2010, roč. 3. s. 91 – 94. ISSN- 1211 – 6386 SP.
3. Hegenbart, Miroslav. *K návrhu na částečnou privatizaci stavebního řízení*. Bulletin Stavební právo. 2002, roč. 2 – 3. s. 50 - 53. ISSN- 1211 – 6386 SP.
4. Mareček, Jan. *Několik poznámek k vybraným legislativním problémům stavebního zákona*. Stavební právo Bulletin. 2010, roč. 2. ISSN- 1211 – 6386 SP.
5. Merusk, K.: *Assignment of Public Tasks to Private Legal Persons Legal Bases and Limits*. Juridica International. 2000, roč. 1. ISSN 1406 – 1082. Stať je dostupná na: <www.juridica.ee>
6. Neuder, Henrietta. *Nejnovější vývojové tendence a vlivy v rakouském stavebním právu a právu územního plánování*. Bulletin Stavební právo. 2005, roč. 1. s. 9 – 13. ISSN- 1211 – 6386 SP.
7. Plos, Jiří. *K některým aspektům právního postavení autorizovaných inspektorů*. Stavební právo Bulletin. 2009, roč. 1 – 2. s. 2 – 10. ISSN- 1211 – 6386 SP.
8. Serafin, Petr. *K některým otázkám působení autorizovaného inspektora*. Bulletin Stavební právo. 2007, roč. 4. s. 3 - 10. ISSN- 1211 – 6386 SP.
9. Staša, Josef. *Jaká je a jaká má být právní povaha autorizovaného inspektora a jeho činnosti*. Stavební právo Bulletin. 2009, roč. 3. s. 56 – 62. ISSN- 1211 – 6386 SP.
10. Vedral, Josef. *K právnímu postavení autorizovaných inspektorů a právní povaze jejich certifikátů*. Stavební právo Bulletin. 2010. roč. 4. s. 20 – 33. ISSN- 1211 – 6386 SP.
11. Veselý, Karel. *Podmínky výkonu funkce autorizovaných inspektorů*. Bulletin Stavební právo. 2008, roč. 4. s. 26 - 31, ISSN- 1211 – 6386 SP.
12. Zikmund, Vladimír. *K problematice smluvního zabezpečení činnosti autorizovaného inspektora pro stavebníka*. Bulletin Stavební právo. 2007, roč. 4. s. 11 - 15, ISSN- 1211 – 6386 SP.

Ostatní zdroje

1. Česko. Veřejný ochránce práv. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2010. Dostupná na:
<http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2010.pdf>
2. Česko. Vláda. Usnesení vlády České republiky ze dne 20. června 2001 č. 612 k Věcnému záměru k zákonu 183/2006 Sb., o územním plánování a stavební řád (stavební zákon). Usnesení dostupné na:
<<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=998&ct1=0>>
3. Česko. Vláda. Usnesení vlády České republiky ze dne 21. prosince 2012 č. 949 k návrhu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavební řád (stavební zákon). Usnesení dostupné na
<<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=573&CT1=0>>
4. Česko. Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj. Usnesení výboru poslanecké sněmovny pro veřejnou správu a regionální rozvoj ze dne 1. června 2012 č. 108 k Vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavební řád (stavební zákon). Usnesení dostupné na:
<<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=95906>>
5. *Die Ziviltechniker/innen* [online]. [cit. 2011-11-24]. Dostupný na:
<http://www.arching.at/baik/ziviltechniker-in/content.html>
6. Klepáč, Vladimír. *Seitlová: Stát musí zlepšit dohled nad autorizovanými inspektory* [online]. 2011-12-14 [cit. 2012-01-07]. Dostupný na:
<<http://www.archiweb.cz/news.php?action=show&type=1&id=11109>>.
7. Kolektiv autorů. *Analýza ustanovení o zkráceném stavebním řízení a vytipování problémů nutných k jejich novelizaci*. Dostupný na :
<<http://www.autorizovaniinspektori.cz/analyse.asp>>
8. Plos, Jiří. *K postavení a činnosti autorizovaných inspektorů (de lege lata a de lege ferenda)* [online]. 2011-11-10 [cit. 2012-02-13]. Dostupný na:
<http://www.autorizovaniinspektori.cz/postaveni_a_cinnost_ai.asp>.
9. Štaša, Josef. *Soukromé osoby jako nositelé výsostné správy. Současné trendy ve vývoji veřejné správy*. Praha. 2008. Metropolitní univerzita Praha. ISBN 978-80-86855-34-9.
10. Štěpánek, Petr. *Vyjádření Rady k novele SZ*. [cit. 2012-02-20]. Dostupný na:
<http://www.autorizovaniinspektori.cz/novela_SZ.asp>
11. Veselý, Karel. *Postavení a funkce autorizovaných inspektorů 2*. Časopis stavebnictví. 2007, roč. 4. Dostupný na: <http://www.casopisstavebnictvi.cz/postaveni-a-funkce-autorizovanych-inspektoru-2_A116_I5>

Shrnutí

Předkládaná diplomová práce se zaměřuje na autorizovaného inspektora jako významný subjekt zkráceného řízení. Zabývá se vznikem funkce, vnitřní organizací a důsledky jeho činnosti působící navenek. Autor přináší ucelený pohled na aktuální problémy vyplývající z aplikační praxe, přičemž čerpá z judikatury, odborné literatury a srovnání se zahraniční právní úpravou. Kromě analýzy platného SZ se zamýšlí nad možnostmi novelizace sporných ustanovení zákona.

Gramatický ani teleologický výklad ustanovení upravujících zkrácené stavební řízení nepřináší uspokojivou odpověď na otázku, zda se na činnost autorizovaného inspektora vztahuje zákonná úprava o správních orgánech. Ať už z nedbalosti nebo záměru zákonodárce, je institut autorizovaného inspektora konceptuálním hybridem. Při snaze objasnit jeho fungování a vtěsnat jej jednoznačně buď do oblasti práva veřejného nebo soukromého, se zkrácené řízení deformuje v neprospěch určitého okruhu subjektů a částečně ztrácí svůj původní smysl. Jediným východiskem z této nepřehledné situace je novelizace SZ v zájmu sourodé koncepce zkráceného stavebního řízení.

Autor se v počátečních kapitolách věnuje postavení autorizovaného inspektora. V Kapitole 1 popisuje proceduru jmenování i předpoklady, které musí žadatel splňovat, aby byl Ministrem uveden do funkce. Organizaci autorizovaných inspektorů zajišťuje Komora ve spolupráci s Radou, dozor vykonává Ministerstvo za spolupůsobení stavebních úřadů. Stěžejním úkolem autorizovaného inspektora je vydávat posudky, zákon dále zmiňuje povinnost vypracovat návrh kontrolních prohlídek či dohled nad prováděním stavby. S rozsahem oprávnění podle platného SZ se autor neztotožňuje a navrhuje zachovat pouze vydávání odborných posudků.

Autorizovaný inspektor posoudí projektovou dokumentaci podle parametrů uvedených ve SZ. Pokud jsou obstarány vyjádření příslušných osob a souhlasná stanoviska dotčených orgánů, autorizovaný inspektor vydá certifikát. Jeho obsahové náležitosti shrnuje Kapitola 5. Na základě oznámení stavebního záměru vzniká stavebníkovi právo stavět. Možnosti odvolání proti certifikátu a soudního přezkumu se hojně věnuje odborná literatura. Závěry se různí, všichni autoři se však shodují, že novelizace SZ je nevyhnutelná.

Závěr práce je věnován analýze návrhu zákona, kterým se mění platný SZ, a souvisejícím pozměňovacím návrhům. Přes evidentní snahu o zlepšení autor hodnotí novelu jako nedostačující a nabízí vlastní koncepci, která čerpá především z rakouské

právní úpravy. Chápe autorizovaného inspektora jako profesionála z oboru stavebnictví, který se v posudku vyjadřuje k projektové dokumentaci. Certifikát není způsobilý zakládat práva a povinnosti, protože není výsledkem správního řízení vedeného správním orgánem. Oznámení stavby zůstává zachováno jako zjednodušená forma stavebního řízení. Odvolání je nahrazeno námitkami, o nichž rozhoduje stavební úřad. Správní žaloba proti rozhodnutí a zásahu stavebního úřadu je přípustná za splnění podmínek uvedených v s.ř.s.

Abstract

Presented thesis deals with approved inspector as a major entity of simplified procedure. It is focused on the origin of his function, internal organization and impact of his functioning. Author brings comprehensive view of current problems, primarily from point of view of judicature, specialized literature and comparison with foreign legislation. Author considers a possibility of amendment of the act besides an analysis of current legislation.

Grammatical or teleological interpretation of the provisions governing the simplified procedure doesn't bring a satisfactory answer to the question of whether the legislation intended for governing bodies applies on the activity of authorized inspector. Whether through negligence or intent the legislature concerning authorized inspector is conceptual hybrid. In an attempt to clarify its functioning and to define it either a subject of public or private law, concept of simplified procedure deforms to disadvantage of different group of subjects and loses partly its original meaning. The only way out of this confusing situation is amendment of Building Act in favor of unambiguous concept of simplified procedure.

The author deals with position of the authorized inspector in initial chapters. The procedure of nomination and assumptions that an applicant must meet to be appointed by Minister are described in Chapter 1. Chamber ensures organization of authorized inspectors in cooperation with the Council, Ministry exercise the supervision with interaction of local planning authorities. The main task of the authorized inspector is to issue its opinion. Law also requires the authorized inspector to render a draft of inspections and to supervise the construction of the building. Author disagrees with a range of powers mentioned in the current Building Act and proposes to keep only the issue of expertise.

The authorized inspector shall examine the design documentation in accordance with parameters specified in Building Act. The authorized inspector issues a certificate, if statements of concerned persons and approvals of authorities are ensured. Requirements of the certificate are summarized in Chapter 5. Especially the specified literature deals with the question, if an appeal against the certificate and judicial review are possible. Conclusions vary, but all authors agree that the amendment of Building Act is inevitable.

The conclusion of thesis is devoted to the analysis of the bill amending the current Building Act and related amendments. Despite the obvious effort to improve valid legislation the author considers the amendment as inadequate and offers his own concept. It is inspired primarily by Austrian legislation. This concept understands the authorized inspector as a professional in the field of construction, who renders his position to project documentation in the opinion. The certificate is not eligible to create rights and obligations, as it isn't any result of administrative proceedings conducted by administrative authority. Notice of construction is maintained as a part of new conception of simplified procedure. Appeal is replaced by objections, which are considered by planning authority. Administrative action against a decision of planning authority is permitted under the conditions listed in Civil Procedure Code.