



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobců: **a) Ing. K. Š., b) V. Š.**, oba zastoupeni JUDr. Milanem Hulmákem, Ph.D., advokátem se sídlem Botičská 4, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1. D. V., 2. J. K., oba zastoupeni JUDr. Soňou Šámalovou, advokátkou se sídlem Sokolovská 24, Praha 8, 3. město Kolín, se sídlem Karlovo náměstí 78, Kolín, zastoupeno JUDr. Janem Marečkem, advokátem se sídlem Na Švihance 1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 8. 2008, čj. 119989/2008/KUSK, sp. zn. SZ 102904/2008/KUSK ÚSR/K, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2009, čj. 7 Ca 276/2008 - 104,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobci **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

- I.
Vymezení věci

[1] Žalobci vlastní ve společném jmění manželů budovu č. p. 13 a stavební parcelu č. 113/1, na níž se nachází tato budova, v katastrálním území Kolín, obci Kolín. Žalobci ohlásili dne 11. 8. 2006 Městskému úřadu Kolín (dále též „správní orgán I. stupně“) provedení stavby – dokončení oplocení stavební parcely č. 113/1 na hranici se stavební parcelou č. 131/1, která je ve vlastnictví paní D. V. Správní orgán I. stupně sdělil žalobcům přípisem ze dne 28. 8. 2006, čj. SÚ/2233/06, že proti provedení ohlášených stavebních úprav nemá námitek.

[2] Na základě podnětu paní V. a pana K. provedl správní orgán I. stupně dne 21. 2. 2008 místní šetření, při němž zjistil, že byl zazděn průjezd v budově č. p. 13, tedy jediná přístupová cesta k nemovitostem ve vlastnictví paní V. a pana K. Následujícího dne proto správní orgán I. stupně zaslal žalobcům oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby. Na základě provedeného správního řízení vydal správní orgán I. stupně dne 16. 5. 2008 rozhodnutí čj. SU 14607/08-24922/2008-kod, kterým nařídil žalobcům (coby vlastníkům stavby) odstranění stavby – zazdění průjezdu domu č. p. 13, ulice Kouřimská, Kolín. Odvolání žalobců proti tomuto rozhodnutí bylo v záhlaví uvedeným rozhodnutím žalovaného zamítnuto.

[3] Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného žalobou u městského soudu. Městský soud shledal žalobu nedůvodnou, a proto ji zamítl. V odůvodnění rozsudku k jednotlivým žalobním bodům uvedl následující. Ačkoliv bylo rozhodnutí žalovaného několikrát opravováno postupem dle § 70 správního řádu, nedošlo tím ke změně smyslu (obsahu) výroku ani odůvodnění rozhodnutí žalovaného. Rozhodnutí není nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, neboť i přes opravná rozhodnutí je z něho seznatelné, co je smyslem jak výroku, tak odůvodnění napadeného rozhodnutí. K námitce žalobců popírající vlastnictví stavby (zazdění průjezdu) městský soud uvedl, že toto tvrzení zpochybňují sami žalobci tím, že v souvislosti se stavbou zdi se odvolávají na sdělení stavebního úřadu ze dne 28. 8. 2006, čj. SÚ/2233/06, kterým vzal na vědomí stavební úpravy prováděné žalobci na oplocení stavební parcely č. 113/1. Byla-li tedy zeď postavena dle žalobců na základě jejich ohlášení, je tvrzení popírající jejich vlastnické právo ke stavbě účelové. O vlastnickém právu žalobců ke zdi svědčí i jejich nesouhlas s odstraněním zdi. Zazdění průjezdu se stalo na základě § 120 odst. 1 obč. zák. součástí domu č. p. 13.

[4] Městský soud se dále vyjádřil k tomu, že ve správním spise jsou založeny dva výkresy oplocení stavební parcely č. 113/1 na hranici se stavební parcelou č. 131/1, které měly být součástí ohlášení stavebních prací. V prvním výkresu není vyznačeno zazdění průjezdu, v druhém výkresu vyznačeno je. Součástí spisu je i závazné stanovisko orgánu státní památkové péče k oplocení pozemku, k němuž je přiložen výkres, jenž nepočítá se zazděním průjezdu. Městský soud proto dovodil, že žalobci ohlásili provedení stavebních úprav v rozsahu shodujícím se se závazným stanoviskem, tj. bez zazdění průjezdu. Toto hodnocení městského soudu se opírá i o ohlášení stavby ze dne 11. 8. 2006 a technickou zprávu ke stavebním úpravám. Městský soud dále shledal, že pokud žalobci nepožádali v průběhu řízení o odstranění stavby o její dodatečné povolení, nebyl správní orgán I. stupně povinen řízení přerušit a zahájit řízení o dodatečném povolení stavby. Na závěr se městský soud neztotožnil ani s výkladem § 103 odst. 1 písm. d) bodu 6 stavebního zákona, který zastávají žalobci, neboť dle tehdy účinného znění se nevyžadovalo ohlášení pouze u

plotů do výšky 1,8 m, které nehraničí s veřejnými pozemními komunikacemi a veřejným prostranstvím. V posuzovaném případě však zazdění přesahovalo výšku 1,8 m.

II.

Stručné shrnutí základních argumentů uvedených v kasační stížnosti

[5] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) podali proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. Konkrétně namítají, že nedostatky rozhodnutí žalovaného (chyby v označení pozemků a rozhodnutí) byly odstraněny až po podání žaloby a uplynutí lhůty k jejímu podání. Tento postup přitom není možný. Možnosti uspokojení účastníka po podání žaloby jsou limitovány § 153 správního řádu, přičemž vydávání opravných rozhodnutí nebo usnesení mezi ně nepatří. Jestliže žalovaný shledal námitky stěžovatelů uvedené v žalobě jako důvodné, měl napadené rozhodnutí změnit nebo zrušit v přezkumném řízení. Jinak nedostatky zhojit nelze. Nebyl respektován postup dle § 62 s. ř. s. ani dle § 153 správního řádu. Stěžovatelé namítají, že žalobu podali proti obsahově jinému rozhodnutí. Ve své replice provedli podrobný rozbor v reakci na vydaná opravná rozhodnutí, jejich námitkami se však městský soud nezabýval. Stěžovatelé odkazují na rozsudek NSS čj. 5 Azs 84/2004 - 87, dle něhož nelze nesrozumitelnost rozhodnutí napravit postupem pro odstranění zjevných nesprávností a v důsledku takového postupu považovat opravný prostředek za nedůvodný. V daném případě se nejednalo o ojedinělý překlep, neboť pochybení se projevilo ve výroku i odůvodnění rozhodnutí. Kauza se přitom skutkově dotýká jak stavební parcely č. 113/1, tak stavební parcely č. 131/1. V rozsudku čj. 4 Ans 3/2006 - 123 Nejvyšší správní soud dovodil, že zjevná nesprávnost musí být zřejmá každému. Pochybení byla opravována čtyřmi rozhodnutími, která navíc byla stěžovateli ad a) doručována uložením, aniž by byl poučen ve smyslu § 23 odst. 5 správního řádu. Odstraňování nedostatků napadeného rozhodnutí je nepřehledné, když dochází k opakovanému vydávání opravných usnesení k opravným usnesením. Opravné rozhodnutí ze dne 30. 12. 2008 je navíc nepřezkoumatelné, neboť není zjevné, jaký text původního rozhodnutí se nahrazuje jakým textem (viz usnesení NS sp. zn. 29 Odo 700/2001). Stěžovatelé tuto část kasační stížnosti uzavírají tvrzením, že městský soud nesprávně právně posoudil procesní otázku, napadené rozhodnutí žalovaného bylo nepřezkoumatelné.

[6] Stěžovatelé dále namítají, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné i pro nedostatek důvodů, neboť správní orgány se nedostatečně zabývaly otázkou vlastnictví stěžovatelů ke stavbě. Teprve ve vyjádření k žalobě argumentuje žalovaný § 120 obč. zák. a dovozuje, že vzhledem k okolnostem případu se oplocení stalo součástí domu. Otázka, zda zeď se stala součástí domu, nebyla předmětem ani obsahem napadeného správního rozhodnutí, stěžovatelé proto tyto závěry nemohli zpochybňovat v žalobě. Stěžovatelé se domnívají, že je třeba odlišovat stavebníka a vlastníka nemovitosti. Stěžovatelé v dané věci vždy tvrdili, že zeď nepostavili, ale že je v souladu s ohlášením stavby, kterou dříve stavebnímu úřadu oznámili. S tím zákon nabytí vlastnického práva nespojuje, stejně tak jako se skutečností, že jim stavba nevadí. Závěr o tom, zda něco tvoří součást věci, vychází z jiných předpokladů. Městský soud měl zrušit rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů, nikoliv jej doplňovat, a tím nahrazovat (viz rozsudek NSS sp. zn. 2 Afs 100/2005). Stěžovatelům tak měla být upřena možnost bránit se této argumentaci a navrhnout nové

důkazy ohledně technického provedení oplocení, které by prokázaly, že zeď se nestala součástí domu. Závěr, že zeď je součástí domu, postrádá jakékoliv skutkové a právní odůvodnění (srov. rozsudek NSS sp. zn. 4 Ads 17/2007).

[7] Stěžovatelé se v neposlední řadě domnívají, že městský soud měl při hodnocení obsahu ohlášení stavebních prací upřednostnit obsah sdělení, které bylo stěžovatelům komunikováno. Stěžovatelé neměli informaci, v jaké podobě bylo získáváno stanovisko dotčených orgánů. Městský soud přitom připouští, že obsahem spisu byla i dokumentace, která byla schválena zaslána stěžovatelům. Dokumentace se zakreslením oplocení v celém rozsahu byla součástí spisu. Jestliže dle městského soudu nevyplývá z technické zprávy a ohlášení stěžovatelů ze dne 11. 8. 2003, že měl být průjezd zazděn, pak je třeba říci, že z těchto dokumentů nevyplývá ani opak. Stěžovatelé se dovolávali toho, že správní orgán I. stupně vydal souhlasné stanovisko k zazdění průjezdu, a proto neměli důvod požádat o dodatečné povolení stavby. Závěr městského soudu je příkladem extrémního formalismu. Kdyby však byla zjištěna neexistence tohoto rozhodnutí, měl správní orgán I. stupně jejich vyjádření posoudit z hlediska jeho obsahu a smyslu jako žádost o dodatečné povolení stavby, eventuálně jim sdělit svůj právní názor na toto sdělení, poučit je a umožnit jim podat žádost o dodatečné povolení stavby. Správní orgán I. stupně svým postupem porušil § 4 správního řádu.

[8] Na závěr stěžovatelé navrhuji, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu.

III.

Stručné shrnutí vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[9] Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 18. 3. 2010 upozornil, že správní orgán I. stupně provedl exekuci napadeného rozhodnutí náhradním výkonem dne 11. 3. 2010. Uvedl, že při provádění oprav rozhodnutí mohl postupovat dle § 70 správního řádu, neboť opravná rozhodnutí a usnesení nezakládala žádný nový účinek vůči stěžovatelům, jen došlo k precizaci a přesnému označení skutečností, které byly v rozhodnutí uvedeny nesprávně. Správní řád neomezuje správní orgán žádnou lhůtou, ve které je povinen písemný úkon opravit, a oprava může být provedena kdykoliv. Tvrzení stěžovatelů, že po podání žaloby lze postupovat jen dle § 153 správního řádu, nemá oporu ve správním řádu. Žalovaný si je vědom toho, že nesprávné údaje opravoval vícekrát, ovšem z obsahu jeho rozhodnutí je zřejmé, co bylo předmětem rozhodnutí, jakým způsobem odvolání posoudil, o jaká ustanovení své rozhodnutí opřel, o jakou stavbu se jednalo a jaké byly zákonné důvody k nařízení odstranění stavby. Žalovaný dále poukázal na to, že vlastníkem stavby by nemohl být nikdo jiný než stěžovatelé, kteří sami uvedli, že stavbu využijí jako oplocení, které odpovídá stavbě oplocení, jehož provedení ohlásili správnímu orgánu I. stupně. Stěžovatelé nikdy neuvedli, jaké jiné osobě by měla stavba patřit, a ani ze spisu se tato informace nepodává. Žalovaný se ztotožňuje s hodnocením důkazů městským soudem ohledně toho, že ohlášení stavby ze dne 11. 8. 2006 nezahrnuje zazdění průjezdu. Technická zpráva ze září 2002 obsahuje v bodě 2 popis a vzhled oplocení, kterému zazdění průjezdu neodpovídalo. Žalovaný dále uvedl, že stěžovatelé nepožádali o dodatečné povolení stavby, a proto nemohlo být zahájeno řízení o dodatečném povolení stavby. To by navíc ani nemohlo mít úspěšné vyústění, neboť stavba je v rozporu s územněplánovací

dokumentací (regulačním plánem městského historického jádra). Na závěr žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl, popř. aby bylo řízení o ní zastaveno z důvodu provedení výkonu rozhodnutí. V přípisu ze dne 7. 5. 2010 žalovaný uvedl, že po provedení exekuce náhradním výkonem byl průjezd opětovně zazděn.

[10] Osoby zúčastněné na řízení ad 1. a 2. se ke kasační stížnosti vyjádřily podáním ze dne 18. 3. 2010. Uvedly v něm, že považují rozsudek městského soudu za správný po právní i formální stránce. Jsou toho názoru, že postup dle § 62 s. ř. s. a § 153 správního řádu nebyl možný. Opravy provedené v rozhodnutí žalovaného neměnily jeho obsah ani účel, který z rozhodnutí vyplýval nepochybně, určitě a srozumitelně. Pokud jde o otázku vlastnictví zdi, městský soud správně zhodnotil argumentaci stěžovatelů jako účelovou. Stěžovatelé se totiž několikrát „přihlásili“ k předmětné zdi a je nepochybné, že je součástí nemovitosti č. p. 13. Argument o odlišnosti stavebníka od osoby vlastníka nemůže obstát. Ze strany městského soudu nedošlo k doplňování či nahrazování rozhodnutí správního úřadu. Odůvodnění rozsudku je právním posouzením žaloby. Poučovací povinnost neznamená návod k činnosti, nýbrž poučení o základních náležitostech postupu účastníků řízení. Osoby zúčastněné na řízení na závěr navrhly, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[11] Osoba zúčastněná na řízení ad 3. se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV.

Právní názor Nejvyššího správního soudu

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nesrozumitelnost (§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., část IV.A.), dále nepřezkoumatelností rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů ve vztahu k otázce vlastnictví odstraňované stavby a v návaznosti na to namítanou vadou řízení před městským soudem (§ 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s., část IV.B.), posléze hodnocením skutečného obsahu ohlášení stavebních úprav ze dne 11. 8. 2006 (§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., část IV.C.) a na závěr otázkou eventuální vady správního řízení spočívající v tvrzení o porušení poučovací povinnosti (§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., část IV.D.).

IV.A.

Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nesrozumitelnost

[14] Stěžovatelé v první řadě namítají, že rozhodnutí žalovaného trpí nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost, vady jeho písemného vyhotovení nebylo lze odstraňovat postupem dle § 70 správního řádu.

[15] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že výrokem rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo stěžovatelům nařízeno odstranit „stavbu – zazdění průjezdu domu č. p. 13, ul. Kouřimská, Kolín I – poz. parc. čísl. st. 113/1 kú Kolín“. Výrokem rozhodnutí žalovaného bylo rozhodnuto o tom, že odvolání stěžovatele ad a) proti rozhodnutí

správního orgánu I. stupně se zamítá a dále že rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým bylo stěžovatelům „nařízeno odstranění stavby zazdění průjezdu domu Kouřimská č. p. 13, Kolín I (dále jen „stavba“), na pozemku st. poz. č. 131/1 v katastrálním území Kolín“, se potvrzuje. Rovněž v textu odůvodnění bylo několikrát chybně uvedeno, že stavba, jejíž odstranění bylo nařízeno, se nachází na stavební parcele č. 131/1.

[16] Dle setrvalé judikatury zdejšího soudu je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, jestliže jeho odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, které pohnuly správní orgán k vydání rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2003, čj. 7 A 547/2002 - 24, všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz). Z rozhodnutí o odvolání musí být zřejmé, jakým způsobem bylo s odvoláním naloženo (rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2007, čj. 3 As 60/2006 - 46, publ. pod č. 1109/2007 Sb. NSS). Rozhodnutí nemůže být nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost tehdy, je-li rozpor v něm odstranitelný výkladem, tj. nebudou-li po interpretaci napadeného rozhodnutí jako celku – s přihlédnutím k obsahu spisu a k úkonům správních orgánů a účastníků – pochyby o jeho významu. To platí tím spíše, pokud rozpor, který má působit nesrozumitelnost rozhodnutí, spočívá pouze v písařské chybě (rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2006, čj. 1 Afs 38/2006 - 72).

[17] Z rozhodnutí žalovaného bez jakýchkoliv pochyb plyne, že žalovaný odvolání stěžovatelů zamítl a v plném rozsahu potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně, přitom se zcela ztotožnil i s jeho odůvodněním. Tato dvě rozhodnutí je třeba vnímat jako jeden celek (viz např. rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, čj. 1 As 92/2009 - 65, bod 20). Ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně je stavba, jejíž odstranění bylo nařízeno, identifikována dostatečně určitě, nezaměnitelně a pomocí správných údajů. Z rozhodnutí o odvolání nelze ani v nejmenším seznat, že by žalovaný zamýšlel jakkoliv opravovat či doplňovat výrok prvostupňového rozhodnutí. Ostatně i v části b) výroku (cit. v bodě [15] shora) je stavba, jejíž odstranění bylo nařízeno, identifikována dostatečně určitě jako zazdění průjezdu domu Kouřimská č. p. 13, byť posléze uvedené parcelní číslo pozemku je chybné. Rozpory, které vznikly uvedením chybného parcelního čísla pozemku, na němž je stavba postavena, v rozhodnutí žalovaného jsou zřejmou chybou v písemném vyhotovení rozhodnutí. I kdyby nebyly následně opraveny žalovaným postupem dle § 70 správního řádu, nebyl by dán důvod pro zrušení tohoto rozhodnutí. Z rozhodnutí žalovaného (odhlédnuto od opravných rozhodnutí a usnesení) je ve spojení s rozhodnutím správního orgánu I. stupně a obsahem správního spisu (oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby ze dne 22. 2. 2008, protokol o jednání dne 10. 3. 2008) jednoznačné, že bylo nařízeno odstranění stavby – zazdění průjezdu domu Kouřimská č. p. 13, Kolín, na stavební parcele č. 113/1. Případné pochyby o předmětu rozhodnutí žalovaného tak lze odstranit výkladem (viz rozsudek NSS čj. 1 Afs 38/2006 - 72, cit. v bodě [16] shora).

[18] Samotné rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 8. 2008 není nesrozumitelné, proto ani nelze hovořit o tom, že opravnými rozhodnutími a usneseními byla napravována jeho nesrozumitelnost. Stěžovatelé již od samého počátku věděli, proti jakému rozhodnutí se brání, tj. co je jeho obsahem a jaké jsou jeho důvody. Není pravda, že by v průběhu řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného byl v důsledku opravných rozhodnutí a usnesení měněn jeho obsah. V daném případě se vskutku jednalo pouze o opravu zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí (viz níže), v důsledku opravných

rozhodnutí a usnesení nedošlo ke změně skutkových zjištění či právního posouzení věci. Stěžovatelé tak nebyli zkráceni na svém právu skutkově a právně argumentovat v žalobě. V rozsudku ze dne 19. 7. 2004, čj. 5 Azs 84/2004 - 87, na nějž poukazují stěžovatelé, označil Nejvyšší správní soud za nesrozumitelné takové rozhodnutí soudu, jehož odůvodnění se vztahuje k věci jiné osoby odlišné od žalobce. Dovedil, že nelze postupem dle § 54 odst. 4 s. ř. s. (oprava zřejmých nesprávností) zaměnit podstatnou část odůvodnění rozhodnutí za zcela nové. Okolnosti tohoto případu se však zásadně liší od nyní posuzované věci. S ohledem na tyto skutečnosti Nejvyšší správní soud uzavřel, že rozhodnutí žalovaného není stíženo nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost. Tato námitka je nedůvodná.

[19] Stěžovatelé dále namítají, že po podání žaloby nebylo možné odstraňovat chyby v rozhodnutí žalovaného opravnými rozhodnutími či usneseními dle § 70 správního řádu, nýbrž jen postupem dle § 62 s. ř. s. a § 153 správního řádu, tedy právními prostředky uspokojení účastníka řízení po podání žaloby.

[20] V rozsudku ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009 - 541, Nejvyšší správní soud uvedl (zdůraznění doplněno): „*Institut opravy zřejmých nesprávností v písemném odůvodnění rozhodnutí podle § 70 správního řádu lze aplikovat pouze na zjevné omyly ohledně údajů, které jsou však dostatečně podloženy zjištěními prokazujícími jejich správné znění. S odkazem na toto ustanovení nelze naopak měnit vlastní skutková zjištění či jejich již provedené právní hodnocení, na jejichž základě bylo ve věci rozhodnuto. Není tedy možné, aby se z odkazem na uvedené ustanovení měnil obsah rozhodnutí. Takový postup by nasvědčoval libovůli rozhodování správního orgánu a byl by jednoznačně v rozporu s principem právní jistoty (obdobně viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2003, sp. zn. II. ÚS 237/02, N 38/29 SbNU 327). Tento institut tak umožňuje jen odstraňování chyb, kterých se dopustil správní orgán ve vydaných rozhodnutích, tedy opravy různých méně významných překlepů a zkomolenin, opravy dat a rodných čísel, ale také opravy početních chyb. Opravným rozhodnutím (usnesením) však nemůže dojít ke změně vlastních, opravovaných rozhodnutím stanovených, práv a povinností.“*

[21] Ze shora uvedeného vyplývá, že oprava zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí se nedotýká práv a povinností upravených rozhodnutím, které je opravováno. Prostředky konstruované v § 153 správního řádu a § 62 s. ř. s. k uspokojení účastníka řízení po podání žaloby jsou naopak postaveny na tom, že jimi dochází k zásahu do práv a povinností upravených napadeným rozhodnutím. Právě tím, že dojde ke změně v rozhodnutí o právech a povinnostech účastníka řízení či k jeho zrušení, je žalobce uspokojen. Stěžovatelé tedy mají nepochybně pravdu v tom, že oprava zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí dle § 70 správního řádu není prostředkem uspokojení účastníka po podání žaloby, neboť jí nemůže dojít ke změně práv a povinností upravených rozhodnutím, které se opravuje. Z tohoto důvodu je možné provést opravu zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí kdykoliv, na návrh účastníka řízení i z vlastního podnětu (viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. BOVA POLYGON, Praha 2006, s. 418). Zřejmé nesprávnosti lze postupem dle § 70 správního řádu odstraňovat i poté, co bylo opravované rozhodnutí napadeno žalobou u správního soudu. Ostatně žalovaný vydáním opravných rozhodnutí a usnesení nezamýšlel stěžovatele uspokojit. Jiné vady písemného vyhotovení rozhodnutí, které nelze považovat za zřejmé

nesprávnosti, je možné odstraňovat jen cestou řádných a mimořádných opravných prostředků, mohou být též předmětem soudního přezkumu (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2009, čj. 1 As 112/2008 - 56, bod 10).

[22] Vedle toho je třeba poukázat na skutečnost, že opravné rozhodnutí dle § 70 správního řádu, kterým se opravuje výrok rozhodnutí, má hmotněprávní účinky a lze se proti němu bránit odvoláním a následně samostatnou žalobou (rozsudek NSS čj. 1 As 112/2008 - 56, cit. v bodě [21] shora, body 10 a 11). V rámci řízení o odvolání proti opravnému rozhodnutí a v navazujícím řízení o žalobě se zkoumá pouze naplnění podmínek pro postup dle § 70 správního řádu, těmito prostředky nelze dosáhnout revize skutkových a právních závěrů obsažených v opravovaném rozhodnutí. Jestliže se tedy Nejvyšší správní soud vyjádřil k námitkám mířícím proti opravným rozhodnutím, činí tak za účelem posouzení přezkoumatelnosti samotného opravovaného rozhodnutí; co se týče podmínek vydání opravného rozhodnutí, bylo lze je napadat samostatnou žalobou a úvahy zdejšího soudu podané níže jsou proto úvahami podanými toliko *obiter dictum*.

[23] Stěžovatelé v této souvislosti namítají, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť se podrobně nevypořádal s argumentací směřující proti opravným rozhodnutím a usnesením, kterou stěžovatelé uplatnili v replice ze dne 4. 5. 2009. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že městský soud se dostatečně zabýval těmito námitkami stěžovatelů na straně 5 a 6 rozsudku. Jelikož opravná rozhodnutí lze napadnout samostatnými žalobami, nebylo nezbytné, aby se městský soud v rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí žalovaného, které bylo opravnými rozhodnutími opravováno, detailně zabýval jednotlivými dílčími tvrzeními stěžovatelů. Městský soud v rozsudku dostatečně podrobně uvedl, proč nepovažuje rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a proč neshledal postup žalovaného dle § 70 správního řádu za rozporný se zákonem. Rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Tato námitka je nedůvodná.

[24] Institut opravy zřejmých chyb a nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí je společný všem procesním řádům, tedy vedle správního řádu i zákonu o správě daní a poplatků, občanskému soudnímu řádu a soudnímu řádu správnímu. Jednotlivé zákonné úpravy se v podstatných bodech neliší. Proto lze odkázat na judikaturu k § 54 odst. 4 s. ř. s. a § 164 o. s. ř., dle níž může být za zjevnou nesprávnost považována pouze chyba, ke které došlo zjevným a okamžitým selháním v duševní či mechanické činnosti osoby, za jejíž účasti bylo rozhodnutí vyhlášeno či vyhotoveno, a která je každému zřejmá. Zřejmost takové nesprávnosti vyplývá především z porovnání výroku rozhodnutí s jeho odůvodněním, případně i z jiných souvislostí (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2008, čj. 4 Ads 125/2008 - 174, k výkladu § 54 odst. 4 s. ř. s., a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 1968, sp. zn. 2 Cz 57/68, publ. pod č. 37/1969 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, k výkladu § 164 o. s. ř.). Opravným usnesením přitom nelze doplňovat, nahrazovat či jinak měnit výrok rozsudku (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2007, čj. 4 Ans 3/2006 - 123).

[25] Výše uvedené názory nadto korespondují i s judikaturou vztahující se k opravě zřejmých omylů a nesprávností dle § 56 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. „Z textu tohoto ustanovení je patrné, že je lze aplikovat pouze na zjevné omyly ohledně údajů,

kteře jsou však dostatečně podloženy zjištěními prokazujícími jejich správné znění. S odkazem na toto ustanovení nelze naopak měnit vlastní skutková zjištění či jejich již provedené právní hodnocení, na jejichž základě byla stanovena povinnost k úhradě celního dluhu. [...] Není však možné, aby se z odkazem na uvedené ustanovení měnil (v tomto případě zásadně) obsah rozhodnutí. Takový postup zakládá důvodné pochybnosti o správnosti rozhodování příslušného celního orgánu, nasvědčuje libovůli jeho rozhodování a je jednoznačně v rozporu s principem právní jistoty, jenž je imanentní pojmu "právního státu" (čl. 1 odst. 1 Ústavy).“ [nález sp. zn. II. ÚS 237/02 ze dne 11. 3. 2003 (N 38/29 SbNU 327)]. V návaznosti na tento nálezh dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 Afs 42/2007 - 142, k závěru, že „oprava zřejmých omylů a nesprávností ve smyslu ustanovení § 56 zákona o správě daní a poplatků umožňuje jen odstraňování chyb, kterých se dopustil správce daně ve vydaných rozhodnutích, tedy opravy různých méně významných překlepů a zkomolenin, opravy dat a rodných čísel, ale také opravy početních chyb. Daňový subjekt se však touto cestou nemůže domáhat revize vlastní hmotněprávní povinnosti“.

[26] Ze správního spisu se podává, že rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 12. 2008, čj. 188336/2008/KUSK, byl výrok žalobou napadeného rozhodnutí opraven tak, že parcelní číslo pozemku, na němž se nachází stavba, jejíž odstranění bylo nařizováno, je st. p. 113/1 (před opravou st. p. 131/1). V daném případě se jedná o zřejmou nesprávnost ve smyslu § 70 správního řádu. Z výroku opravného rozhodnutí, a to i ve spojení s jeho odůvodněním, je nepochybné, že jím bylo opraveno číslo stavební parcely, na níž stojí odstraňovaná stavba. Opravné rozhodnutí tak splňuje požadavek určitosti a jasnosti kladený na opravná rozhodnutí, jak se k němu blíže vyjádřil Nejvyšší soud v usnesení ze dne 27. 6. 2002, sp. zn. 29 Odo 700/2001 (publ. pod č. 49/2003 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek), jímž argumentují stěžovatelé. Stěžovatelé dále poukazují na skutečnost, že v dané věci figuruje jak stavební parcela č. 113/1, tak stavební parcela č. 131/1, a z toho důvodu se nemůže jednat o zjevnou nesprávnost. Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že stavba, jejíž odstranění bylo nařizováno, se nachází na stavební parcele č. 113/1, která je ve vlastnictví stěžovatelů, na hranici se stavební parcelou č. 131/1, která je ve vlastnictví jedné z osob zúčastněných na řízení, paní D. V. Předesílá, že tyto skutkové okolnosti případu (tj. lokalizace stavby, jejíž odstranění bylo nařizováno) nebyly nikdy mezi účastníky řízení navzájem a správními orgány sporné. Jak uvedl soud již v bodě [17] shora, odstraňovaná stavba byla v rozhodnutí žalovaného identifikována i pomocí správního čísla popisného budovy, jejíž je součástí. Zřejmost této nesprávnosti v písemném vyhotovení rozhodnutí žalovaného je třeba posuzovat v návaznosti na výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně, který zůstal rozhodnutím žalovaného o odvolání nedotčen (nezměněn). Dále je nutné zohlednit i obsah správního spisu, z něhož jednoznačně vyplývá, že předmětem řízení bylo odstranění zazdění průjezdu na stavební parcele č. 113/1 (v podrobnostech viz bod [17] shora). Tento omyl v psaní musí být zřejmý i účastníkům řízení. Opravou této zřejmé nesprávnosti ve výroku rozhodnutí žalovaného nedošlo ke změně či doplnění výroku tohoto rozhodnutí.

[27] Ve výroku opravného rozhodnutí ze dne 30. 12. 2008 bylo chybně uvedeno číslo jednací opravovaného rozhodnutí žalovaného, namísto 119989/2008/KUSK bylo uvedeno 11989/2008/KUSK. V opravném rozhodnutí je přitom opravované rozhodnutí identifikováno nejen číslem jednacím, ale též datem vydání a reprodukcí výroku tohoto rozhodnutí. Opravované rozhodnutí je tak dostatečně a nezaměnitelně identifikováno

datem vydání a reprodukcí výroku, není žádných pochyb, že žalovaný opravoval své rozhodnutí čj. 119989/2008/KUSK. Ve výroku opravného rozhodnutí ze dne 30. 12. 2008 je tak uvedena zřejmá nesprávnost, která byla odstraněna rozhodnutím ze dne 12. 2. 2009, čj. 023697/2009/KUSK. Správní řád přitom v § 70 připouští opravu zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení jakéhokoliv rozhodnutí, tedy i v případě opravného rozhodnutí. Jinými slovy, zákon nevylučuje provedení opravy v opravném rozhodnutí.

[28] Usnesením žalovaného ze dne 5. 1. 2009, čj. 188391/2008/KUSK, bylo na čtyřech místech odůvodnění opraveno číslo pozemku z 131/1 na 113/1. Posléze se ukázalo, že v jednom případě bylo původní číslo pozemku uvedeno správně (tj. 131/1), a proto rozhodnutím ze dne 9. 2. 2009, čj. 022145/2009/KUSK, byl opraven výrok opravného usnesení ze dne 5. 1. 2009 tak, že v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí se opravuje číslo pozemku z 131/1 na 113/1 pouze ve třech případech, které byly podrobně specifikovány. Rovněž tyto vady písemného vyhotovení rozhodnutí je třeba označit za zřejmé nesprávnosti, v podrobnostech lze odkázat na bod [26] shora. Zřejmou nesprávností je i to, že žalovaný nesprávně opravil jeden údaj v odůvodnění rozhodnutí, který musel být posléze opraven zpět na údaj původní. Tato zjevná nesprávnost pramení z nepozornosti při čtení rozhodnutí a psaní opravného usnesení, jedná se tedy o typický příklad zjevného a okamžitého selhání v „*duševní či mechanické činnosti úřední osoby*“ (srov. v bodě [24] cit. rozsudek čj. 4 Ads 125/2008 - 174).

[29] Poslední oprava odůvodnění rozhodnutí žalovaného byla provedena usnesením ze dne 9. 2. 2009, čj. 021991/2009/KUSK, kterým bylo opraveno chybné datum (28. 6. 2006) vydání sdělení správního orgánu I. stupně čj. SÚ/2233/06 na správné datum 28. 8. 2006. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí je jasné, že se jedná o sdělení správního orgánu I. stupně, kterým bylo stěžovatelům oznámeno, že stavební úřad nemá námitky proti provedení ohlášené stavby. Toto rozhodnutí je založeno ve správním spise a s ohledem na něj je nepochybné, že chybné datum vydání tohoto sdělení uvedené v odůvodnění rozhodnutí žalovaného je zřejmou nesprávností.

[30] Nejvyšší správní soud v obecné rovině považuje několikeré opravování zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí za nevhodné, tím spíše jsou-li opravené údaje dále opravovány (viz bod [28] shora). Nicméně v daném případě byly splněny v případě všech opravných rozhodnutí a opravných usnesení podmínky dle § 70 správního řádu. Z těchto opravných rozhodnutí a usnesení je vždy zřejmé, k opravě jakých chyb dochází, tj. jaký text (údaj) je nahrazován a jak zní text (údaj) nový. Ačkoliv se stěžovatelé domnívají, že rozhodnutí žalovaného ve spojení s opravnými rozhodnutími a usneseními se stalo nesrozumitelné, Nejvyšší správní soud je opačného názoru a považuje rozhodnutí žalovaného ve spojení s opravnými rozhodnutími a usneseními za plně srozumitelné, byť s vynaložením jistého úsilí na straně čtenáře, a přezkoumatelné.

[31] Stěžovatel ad a) dále namítá, že všechna opravná rozhodnutí a usnesení mu byla doručena uložením, aniž však byl poučen ve smyslu § 23 odst. 5 správního řádu. Nejvyšší správní soud předesílá, že otázka účinného doručení opravných rozhodnutí a usnesení je pro posouzení zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného nepodstatná. Lze zopakovat, že toto rozhodnutí žalovaného samo o sobě je přezkoumatelné, pro posouzení jednotlivých žalobních bodů, stejně jako kasačních námitek není třeba přihlížet

k opravným rozhodnutím a usnesením. Nicméně nad rámec toho lze uvést, že ve správním spise jsou založeny obálky, v nichž byla stěžovateli ad a) doručována opravná rozhodnutí a usnesení a které byly držitelem poštovní licence vráceny žalovanému z toho důvodu, že si je stěžovatel ad a) nevyzvedl v úložní lhůtě. Na všech těchto obálkách je odstraněna ta část, která obsahuje mj. poučení dle § 23 odst. 5 správního řádu. Na obálkách je obsaženo prohlášení poštovního doručovatele, že adresát byl o uložení zásilky písemně vyrozuměn a bylo mu zanecháno poučení o právních důsledcích, které s převzetím nebo nepřevzetím zásilky souvisejí.

IV.B.

Posouzení otázky vlastnictví stavby žalovaným a městským soudem

[32] Další kasační námitkou stěžovatelé zpochybňují své vlastnické právo ke stavbě, jejíž odstranění bylo nařízeno. Tvrdí, že se nikdy k vlastnictví zdi nehlásili a že je třeba rozlišovat mezi stavebníkem a vlastníkem stavby. Správní orgány se prý touto otázkou zabývaly nedostatečně, rozhodnutí žalovaného je dle tvrzení stěžovatelů nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[33] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil tu část námitky stěžovatelů, dle níž měl městský soud napadené rozhodnutí zrušit a vrátit ho žalovanému k dalšímu řízení, místo toho však nahradil důvody rozhodnutí žalovaného vlastními důvody. Ustanovením § 120 obč. zák., totiž žalovaný poprvé argumentoval až v řízení před městským soudem.

[34] Součástí správního spisu je výpis z katastru nemovitostí, dle něhož vlastníky (ve společném jmění manželů) budovy č. p. 13 a stavební parcely pod touto budovou jsou stěžovatelé. Před zahájením řízení o odstranění stavby bylo provedeno místní šetření, při němž bylo zjištěno, že byl zazděn průjezd budovy č. p. 13. Stěžovatelé nezpochybňovali v řízení před správním orgánem I. stupně své vlastnické právo ke stavbě – zazdění průjezdu. Pouze argumentovali tím, že průjezd nezazdili, s odstraněním zdi nesouhlasí. S odkazem na § 103 stavebního zákona dále uvedli, že majitel má právo provést plot, a proto nechť je toto zazdění považováno za oplocení pozemku stěžovatelů (viz vyjádření ze dne 24. 3. 2008). Správní orgán I. stupně se tudíž otázkou vlastnictví stavby (zazdění průjezdu) ve svém rozhodnutí nezabýval, neb ji s ohledem na obsah správního spisu a vyjádření stěžovatelů nepovažoval za spornou.

[35] Teprve v odvolání stěžovatel ad a) uvedl, že není vlastníkem postavené zdi a ani jako spoluvlastník nemovitosti nedal souhlas s jejím odstraněním. Zdůraznil, že zeď nepostavil, ale přesto trvá na tom, aby zeď zůstala zachována. Jedná se totiž o stavbu povolenou správním orgánem I. stupně dne 28. 8. 2006 pod čj. SÚ/2233/06. Dále poukázal na § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., dle něhož má vlastník právo svůj pozemek oplocit. Zbudovanou zeď chce proto stěžovatel ad a) použít jako oplocení pozemku, k němuž není třeba ohlášení stavby ani stavební povolení, nepřesahuje-li výšku 1,8 m. Žalovaný k této argumentaci ve svém rozhodnutí uvedl, že z výše uvedených tvrzení stěžovatele ad a) vyplývá, že se k vlastnictví nepovolené stavby hlásí, a správní orgán I. stupně proto postupoval správně, když zahájil správní řízení se stěžovateli jakožto

vlastníky stavby. Dle Nejvyššího správního soudu se žalovaný zabýval otázkou vlastnictví stavby na podkladě obsahu spisu a vyjádření stěžovatelů, které řádně vyhodnotil, jeho rozhodnutí není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[36] Stěžovatelé na straně 3 žaloby polemizují se závěrem žalovaného ohledně vlastnictví stavby, neboť žalovaný nevzal v potaz, že stavebníkem a vlastníkem stavby mohou být dvě odlišné osoby. Z protokolu o jednání ze dne 10. 4. 2008 žádné přihlášení k vlastnictví zdi neplyne. Soukromoprávní předpisy ani neznají tento důvod nabytí vlastnického práva, což ostatně vyplývá i z toho, že správní orgán své závěry neopřel o žádná ustanovení těchto předpisů. Navíc přehlíží, že stěžovatelé jsou vlastníky domu č. p. 13 a zastavěného pozemku, už z toho titulu musí být účastníky řízení s možností vyjádřit se k odstranění stavby.

[37] Městský soud ve svém rozsudku uvedl, že tvrzení stěžovatelů, že nejsou vlastníky zdi, zpochybňují sami stěžovatelé. V souvislosti se stavbou zdi se totiž odvolávají na sdělení stavebního úřadu ze dne 28. 8. 2006, čj. SÚ/2233/06, jímž vzal správní orgán I. stupně na vědomí stavební úpravy prováděné stěžovateli na oplocení stavební parcely č. 113/1. Byla-li tedy dle stěžovatelů zeď postavena na podkladě ohlášení ze dne 11. 8. 2006, v němž stěžovatelé potvrdili své vlastnické právo ke stavbě, je nynější tvrzení o tom, že zeď byla postavena bez souhlasu stěžovatelů, kteří k ní nemají vlastnické právo, účelové. O tom, že jsou stěžovatelé vlastníky stavby, svědčí i jejich nesouhlas s jejím odstraněním a využívání stavby z jejich strany jako oplocení pozemku. Zeď se ve smyslu § 120 obč. zák. stala součástí domu č. p. 13, a proto se stěžovatelé nedůvodně dovolávají toho, že nejsou jejími vlastníky.

[38] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že soudní řízení správní je autonomním prostředkem poskytujícím ochranu veřejným subjektivním právům jedinců, nikoliv další fází, či snad instancí správního řízení. Kromě několika výjimek je postaveno na principu kasačním, soud tedy nemůže měnit obsah správního rozhodnutí. Nedostatky odůvodnění správního rozhodnutí nemohou být zhojeny cestou podání vyjádření žalovaného k žalobě (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003 - 58, či rozsudek ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008 - 68, publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS). Stejně tak soud nemůže „vysvětlující“ meritorní právní argumentací dodatečně napravit vadu správního rozhodnutí spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů (rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2006, čj. 2 Afs 100/2005 - 106). Žalobce je povinen uvést v žalobě žalobní body, tj. skutkové a právní důvody, pro něž považuje žalobou napadené výroky správního rozhodnutí za nezákonné (§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Avšak, v řízení před soudem může žalobce uplatnit i takové námitky, které ve správním řízení nevznel (v podrobnostech viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007 - 62, publ. pod č. 1742/2009 Sb. NSS). Rozhodnutí krajského soudu o žalobě je pak třeba vnímat jako originární právní posouzení jednotlivých žalobních bodů napadajících zákonnost správního rozhodnutí. Krajský soud je povinen v odůvodnění svého rozhodnutí vysvětlit, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (viz rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS). Přitom je třeba reflektovat i argumentaci obsaženou ve vyjádření žalovaného k žalobě.

[39] Městský soud dospěl ke stejnému závěru jako žalovaný, tj. že se stěžovatelé k vlastnictví stavby v průběhu řízení o odstranění stavby přihlásili. V tomto stěžejním závěru, na němž je postaveno rozhodnutí žalovaného, dal městský soud žalovanému zapravdu a rozvinul ho v návaznosti na argumentaci stěžovatelů obsaženou v žalobě. Dle Nejvyššího správního soudu městský soud správně posoudil argumentaci stěžovatelů jako účelovou. Stěžovatelé totiž na jedné straně tvrdí, že nejsou vlastníky dané zdi, nicméně hodlají ji využít jako oplocení svého pozemku, jinými slovy zazdění průjezdu vyhovuje jejich zájmům. Na druhé straně argumentují tím, že stavba (zazdění průjezdu) byla postavena na základě ohlášení stavebních úprav, které podali stěžovatelé u správního orgánu I. stupně dne 11. 8. 2006. Ohlašovateli stavebních úprav přitom byli stěžovatelé, kteří současně prohlásili, že mají vlastnické právo k uvedené stavbě. Městský soud tedy přesně popsal vnitřní rozpory v tvrzení stěžovatelů. Vnitřně rozporné tvrzení (žalobní bod) lze jen stěží shledat důvodné, neboť není jasné, co stěžovatelé rozhodnutí žalovaného vyčítají, resp. jaký je jejich náhled na věc. K takovému žalobnímu bodu zpravidla nelze zrušit správní rozhodnutí.

[40] Městský soud dále v návaznosti na tvrzení stěžovatelů, že žalovaný nevzal v úvahu, že jsou vlastníky domu a bez jejich souhlasu nelze zeď odstranit, a v návaznosti na obsah vyjádření žalovaného k žalobě poukázal na § 120 obč. zák. Městský soud tedy reagoval na obsah žaloby a vyjádření žalovaného k žalobě a vyjádřil svůj právní náhled na tuto otázku. Podkladem pro její posouzení přitom byly dokumenty obsažené ve správním spise, tj. zejména výpis z katastru nemovitostí (list vlastnictví 7108, na němž je zapsána budova č. p. 13), kopie katastrální mapy, fotodokumentace stavby. Z fotodokumentace vyplývá, že zazdění průjezdu bylo provedeno tak, že navázalo na stávající zeď a neprodyšně vyplnilo dosavadní průjezd. Zazdění průjezdu tedy splýnulo se stávající budovou č. p. 13. Vlastnické právo stěžovatelů k budově č. p. 13 pak vyplývá z výpisu z katastru nemovitostí.

[41] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že městský soud nenahradil důvody rozhodnutí žalovaného, nýbrž pouze tyto důvody dále podepřel. Odůvodnění rozsudku musí obsahovat právní posouzení věci městským soudem na podkladě žalobních bodů. Doplnění důvodů správního rozhodnutí ze strany městského soudu, jak o tom hovoří stěžovatelé v kasační stížnosti, vyplynulo z obsahu podání účastníků řízení, na něž byl soud povinen reagovat a zaujmout k nim své stanovisko. Městský soud svým rozsudkem neodstraňoval nedostatky odůvodnění rozhodnutí žalovaného. Závěr městského soudu má oporu v obsahu správního spisu (viz bod [40] shora), vychází z relevantních hledisek a je plně přezkoumatelný (na rozdíl od věci, k níž se vztahuje rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, čj. 4 Ads 17/2007 - 66, jímž argumentují stěžovatelé).

[42] Nelze přisvědčit ani tvrzení stěžovatelů, že jim bylo upřeno právo vyjádřit se k aplikaci § 120 obč. zák. na danou věc a jejím důsledkům. Pokud chtěli stěžovatelé napadnout závěr žalovaného, že jsou vlastníky zazdění průjezdu, nic jim nebránilo uvést komplexní argumentaci již v žalobě. Žalovaný ve vyjádření k žalobě zmínil § 120 obč. zák., z něhož vyplývá, že zazdění průjezdu je součástí budovy č. p. 13. Stěžovatelé ve své replice reagovali pouze tím, že takový závěr nemá oporu v dokazování, neboť se musí odvíjet od charakteru stavby a jejího technického provedení. Pouhé napojení stavby na jinou stavbu z ní ještě nečiní součástí této stavby. Z toho vyplývá, že stěžovatelům byl dán prostor, aby se vyjádřili k aplikaci § 120 obč. zák., jejich stanovisko lze označit za kusé.

[43] K výkladu pojmu součást věci se v obecné rovině vyjádřil Nejvyšší soud v usnesení ze dne 27. 5. 2010, sp. zn. 23 Cdo 200/2010 (přístupný na www.nsoud.cz). S odkazem na předchozí judikaturu v něm dospěl k závěru, že součástí věci podle ustanovení § 120 odst. 1 obč. zák. je vše, co k ní podle její povahy náleží, a to nejen fyzicky, ale i funkčně, a co nemůže být odděleno, aniž by se tím věc znehodnotila, a to rovněž nejen fyzicky nebo technicky, ale také funkčně. Znehodnocením věci hlavní nemusí být jen ztráta její hodnoty peněžní, nýbrž může jít i o znehodnocení funkční, estetické či jiné; znehodnocením se míní stav, kdy hlavní věc v porovnání se stavem před oddělením její součásti slouží svému původnímu účelu méně kvalitně (plní svou funkci na nižší úrovni) nebo mu nemůže sloužit vůbec. Oddělení přitom zahrnuje nejrozličnější způsoby separace, od přímých zásahů do hmotné podstaty věci, přes manipulaci neničící podstatu věci až po pouhé volně proveditelné odnětí věci. Není-li součást oddělena, není způsobitelným předmětem občanskoprávních vztahů, pokud není zákonem stanoveno jinak. S věcí "hlavní" tvoří věc jedinou, jež je podrobena jednotnému právnímu režimu; sdílí tedy to, co se po právní stránce týká věci hlavní, a to i tehdy, jestliže se v důsledku faktického spojení stala součástí věci hlavní taková věc, která byla (resp. která by jinak byla) věcí samostatnou.

[44] S ohledem na skutkové okolnosti dané věci (rozměry zazdění, způsob zabudování zazdění do stávající zástavby atd.), které jsou zachyceny v protokolu o místním šetření ze dne 21. 2. 2008 a fotodokumentaci, je zřejmé, že zazdění průjezdu je součástí budovy č. p. 13. Zazdění průjezdu slouží spolu s okolními částmi budovy k ochraně nádvoří budovy před vstupem třetích osob, zvířat, odhazováním věcí apod. (tímto se soud nikterak nevyjadřuje k zákonnosti postupu stěžovatelů). Jeho odstraněním by byl tento účel zmařen. Zazdění průjezdu nemá samo o sobě žádnou samostatnou hospodářskou funkci. Stěžovatelé nabyli vlastnické právo k zazdění průjezdu nikoliv tím, že ohlásili stavebnímu úřadu stavební úpravu (ve skutečnosti však zazdění průjezdu nebylo součástí ohlášení stavebních úprav – viz níže), ale faktickým zhotovením součásti budovy.

[45] Za daných okolností je z pohledu vzniku vlastnického práva zcela nerozhodné, kdo zazdění průjezdu fakticky provedl a zda tak učinil na základě ohlášení stavebních úprav stavebnímu úřadu či stavebního povolení, neboť samotné zazdění průjezdu nemůže být předmětem vlastnického práva, jelikož se jedná o součást jiné nemovitosti (budovy č. p. 13). Rozlišovat mezi vlastníkem budovy č. p. 13 a stavebníkem stavby (zazdění průjezdu) by v této věci nemělo žádný význam. Dle § 129 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona), lze odstranění stavby naříditi jen vlastníkově stavby (event. s jeho souhlasem třetí osobě). Není tedy třeba zjišťovat, kdo je stavebníkem ve smyslu § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona. Argumentace stěžovatelů, že neprovedli zazdění stavby, se proto mýlí s právními otázkami nezbytnými pro posouzení této věci.

[46] Tato skupina námitek je rovněž nedůvodná.

IV.C.

Posouzení ohlášení stavebních úprav ze dne 11. 8. 2006

[47] Stěžovatelé dále napadají hodnocení dokumentů obsažených ve správním spise, které se týkají ohlášení stavebních úprav ze dne 11. 8. 2006. Tvrdí, že na základě sdělení správního orgánu I. stupně ze dne 28. 8. 2006, že nemá námitek proti provedení ohlášených stavebních úprav, mohli provést zazdění průjezdu.

[48] Nejvyšší správní soud se v hodnocení obsahu správního spisu ve vztahu k obsahu ohlášení stavebních úprav ze dne 11. 8. 2006 shoduje s městským soudem a žalovaným. V ohlášení ze dne 11. 8. 2006 jsou stavební úpravy popsány jako oplocení pozemku – dokončení ve dvorním traktu 113/1 s pozemkem 131/1. Dle technické zprávy ze září 2002 mělo být oplocení provedeno zdí z cihel, zdivo mělo být do výšky 2750 mm a ukončeno betonovými střešními taškami. Oplocením pozemku st. 113/1 mělo dojít k fyzickému oddělení od sousedního pozemku st. 131/1. Z textu ohlášení stavby i technické zprávy vyplývá, že se týká pouze oplocení pozemku. Zazdění průjezdu však nelze podřadit pod pojem oplocení. Stěží si lze představit, že zazdění průjezdu by mohlo být realizováno zdivem o výšce 2750 mm, ukončeným z betonových střešních tašek vyspádaných na pozemek stěžovatelů. Technická zpráva žádný jiný způsob provedení oplocení nezmiňuje, z čehož logicky vyplývá, že se zazděním průjezdu nepočítá (zazdění průjezdu přitom fakticky dosahovalo výšky 1,8 m + 1,2 m v oblouku). Stěžovatelé se tedy mýlí, pokud se snad domnívají, že text ohlášení ze dne 11. 8. 2006 a technické zprávy připouští takový výklad, dle něhož by předmětem ohlášených stavebních úprav bylo zazdění průjezdu. Dle Nejvyššího správního soudu je s ohledem na shora uvedené nepochybné, že text ohlášení stavebních úprav ze dne 11. 8. 2006 ani technická zpráva nezahrnují zazdění průjezdu.

[49] Ve správním spise jsou dále založeny dvě verze jednoduché stavební dokumentace (výkres č. 2) zpracované Ing. K. Š. vztahující se k akci „oplocení pozemku st. p. 113/1“. První verze je založena ve dvou vyhotoveních, první je opatřeno razítkem Městského úřadu Kolín, odboru výstavby, stavebního úřadu, druhé razítkem Okresního úřadu Kolín, referátu regionálního rozvoje, oddělení kultury. Druhé vyhotovení je přílohou k rozhodnutí Okresního úřadu Kolín ze dne 11. 10. 2002, čj. 38 752/2002/Schw. V obou vyhotoveních této verze stavební dokumentace není zakresleno zazdění průjezdu.

[50] Druhá verze této dokumentace má rovněž dvě vyhotovení – první není opatřeno razítkem žádného z úřadů, druhé je opatřeno razítkem Okresního úřadu Kolín, jedná se o kopii přílohy k rozhodnutí čj. 38752/02/Schw ze dne 11. 10. 2002. První a druhá verze se liší v tom, že v místě průjezdu je zakreslena červená čára (k dalším drobným rozporům viz protokol Městského úřadu Kolín z jednání dne 25. 6. 2008 k čj. 14607/08 - 24922/2008/Kod). Dle legendy se má jednat o nové oplocení. Na tomto místě je vhodné zopakovat, že mezi zbudováním nového oplocení a zazděním stávajícího průjezdu je z hlediska rozsahu a povahy stavebních prací významný rozdíl. Tento rozdíl by se měl odrazit i v odlišném způsobu označení nově budovaného oplocení a zazdění průjezdu ve stavební dokumentaci. Jedno vyhotovení stavební dokumentace z každé verze má být přílohou k rozhodnutí Okresního úřadu Kolín ze dne 11. 10. 2002, čj. 38 752/2002/Schw. Z tohoto rozhodnutí však plyne, že se vskutku vztahuje pouze na stavbu nové zdi, nikoliv současně i na zazdění průjezdu.

[51] Na základě úvah blíže rozvedených v bodech [48] a [50] shora dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že předmětem ohlášení stavby ze dne 11. 8. 2006 a sdělení správního orgánu I. stupně ze dne 28. 8. 2006 není zazdění průjezdu budovy č. p. 13. Závěr městského soudu a žalovaného, že zazdění bylo provedeno bez stavebního povolení či ohlášení stavby, je proto správný. Rovněž tato námitka stěžovatelů je nedůvodná.

IV.D.

Poučovací povinnost stavebního úřadu

[52] Na závěr stěžovatelé namítají, že správní orgán I. stupně nepoučil stěžovatele v řízení o nařízení odstranění stavby o tom, že mohou požádat o její dodatečné povolení. Tím měl být porušen § 4 správního řádu.

[53] Dle § 129 odst. 3 stavebního zákona přeruší stavební úřad řízení o odstranění stavby jen tehdy, pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá o její dodatečné povolení a předloží doklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Řízení o dodatečné povolení stavby tedy nemůže být zahájeno z moci úřední. Z obsahu správního spisu a dosavadních vyjádření stěžovatelů je nesporné, že stěžovatelé žádost o dodatečné povolení stavby nepodali. Z vyjádření stěžovatelů nelze ani dovodit, že zamýšleli takovou žádost podat.

[54] Dle § 4 odst. 2 správního řádu poskytne správní orgán v souvislosti se svým úkonem dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Správní řád sice výslovně nestanoví, že poučovací povinnost správního orgánu se vztahuje pouze na procesní práva a povinnosti, nicméně z povahy správního řádu jako procesního předpisu vyplývá, že správní orgán je povinen poučit účastníky o právech a povinnostech plynoucích z právních předpisů upravujících řízení před správními orgány. Poučovací povinnost se tedy nevztahuje na poučování o otázkách hmotného práva, tedy zda a jak mají účastníci řízení hájit v řízení svá práva a jaké důsledky pro ně plynou z toho, že tak neučiní. Přiměřenost poučení o hmotných právech znamená, že účastníkům řízení se musí dostat poučení zejména o těch procesních právech, která spadají pod právo na spravedlivý proces. Poučovací povinnost se nadto váže pouze k úkonům správního orgánu (viz Vedral, J. *op. cit. v bodě [21] shora*, s. 77 - 79).

[55] Z § 4 odst. 2 správního řádu nelze vyvodit, že by stavební úřady byly obecně povinny poskytovat účastníkům řízení o odstranění stavby poučení o právu požádat o dodatečné povolení stavby. Podání žádosti o dodatečné povolení stavby totiž je kvalifikovaným úkonem (návrhem na zahájení řízení), který má – narozdíl od předešlé právní úpravy [srov. § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)] - za následek zahájení správního řízení s odlišným předmětem (srov. § 129 nového stavebního zákona). Nejedná se tedy o poučení ohledně procesních práv a povinností, jejichž neznalost by mohla vést ke zkrácení stěžovatelů na jejich právech v řízení o odstranění stavby. Poučovací povinnosti správního orgánu nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit [srov. nález sp. zn. I. ÚS 63/96

ze dne 25. 6. 1997 (N 82/8 SbNU 267), či usnesení sp. zn. III. ÚS 480/97 ze dne 5. 3. 1998 (U 18/10 SbNU 403)]. To samozřejmě neznamená, že by stavební úřady o tomto právu poučovat nesměly. Poučovací povinnost správních orgánů však nelze zaměňovat s právem účastníků na poskytování právních rad. Účastníkům řízení se může dostat návod, co je třeba učinit, aby dosáhli žádaného účinku, v rámci právních služeb poskytovaných advokáty či jinými profesionály v oblasti práva.

[56] O odlišnou situaci se jedná tehdy, pokud účastník řízení učinil náznak žádosti o dodatečné povolení stavby, resp. rozpoznatelným způsobem vyjádřil vůli požádat o dodatečné povolení stavby. Jestliže z počínání tohoto účastníka vyplynulo, že bez přiměřeného poučení není schopen zformulovat žádost se všemi náležitostmi, je stavební úřad povinen poskytnout žadateli poučení o náležitostech řádné žádosti.

[57] Nejvyšší správní soud se dále v návaznosti na argumentaci stěžovatelů uplatněnou v kasační stížnosti zabýval tím, zda absence poučení o právu požádat o dodatečné povolení stavby ze strany správního orgánu I. stupně neměla za následek zkrácení stěžovatelů na jejich právech v řízení o odstranění stavby. Ze správního spisu vyplývá, že v řízení před správním orgánem I. stupně stěžovatelé neargumentovali tím, že průjezd byl zazděn na základě ohlášení stavebních úprav ze dne 11. 8. 2006. Omezili se pouze na tvrzení, že zazdění průjezdu neprovedli. Stěžovatelé mají za to, že pokud správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že zazdění průjezdu bylo provedeno bez ohlášení stavebnímu úřadu, měl stěžovatele, kteří byli v dobré víře v existenci souhlasu s provedením zazdění průjezdu, vyzvat k podání žádosti o dodatečné povolení stavby. Tato teze však nemůže obstát. Stěžovatelé se na ohlášení stavebních úprav vůbec neodvolávali. Správní orgán I. stupně v takovémto případě nemůže dovozovat za stěžovatele jejich procesní strategii. Teprve v odvolání stěžovatel ad a) namítal, že zazdění průjezdu bylo provedeno v souladu s ohlášením ze dne 11. 8. 2006. To ovšem bylo již v situaci, kdy stěžovatelům bylo doručeno rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, a tím se seznámili s právním názorem správního orgánu I. stupně. Ani v průběhu odvolacího řízení nebyla podána žádost o dodatečné povolení stavby. Zdejší soud přitom judikoval, že žádost o dodatečné povolení stavby lze podat i v průběhu řízení o odvolání (viz rozsudek ze dne 19. 3. 2008, čj. 6 As 38/2007 - 146).

[58] Správní orgán I. stupně dále ve svém rozhodnutí uvedl, že dodatečné povolení stavby by bylo v rozporu s veřejnými zájmy chráněnými zvláštními předpisy a v rozporu se stanovisky dotčených orgánů. Daný pozemek je totiž závaznou částí regulačního plánu městského historického jádra určen z hlediska prostorové regulace jako průjezd, průchod a z hlediska regulace dopravy jako průchod vnitroblokem. Správní orgán I. stupně měl tedy v řízení o odstranění stavby dostatečné poznatky nasvědčující tomu, že stavba by nemohla být dodatečně povolena. Stavba totiž může být dodatečně povolena jen za podmínky, že její vlastník či stavebník prokáže, že není umístěna v rozporu s územněplánovací dokumentací, v daném případě s regulačním plánem (§ 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona]. Eventuální poučení stěžovatelů o právu podat žádost o dodatečné povolení stavby v situaci, kdy stěžovatelé neargumentovali tím, že stavba byla řádně ohlášena, a kdy by stavba nemohla být dodatečně povolena pro rozpor s regulačním plánem, by bylo neúčelné. Správní orgány tedy nezatížily řízení o odstranění stavby vadou. Tato námitka je nedůvodná.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[59] S ohledem na výše uvedené a skutečnost, že v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[60] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé, kteří neměli v tomto řízení úspěch, nemají na jejich náhradu právo. Žalovanému nevznikly v řízení o kasační stížnosti žádné náklady převyšující běžnou administrativní činnost. Proto Nejvyšší správní soud nepřiznal žalovanému náhradu nákladů řízení. Dle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností uložených soudem. Soud však osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil, a proto rozhodl, že nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 13. října 2010

JUDr. Josef Baxa
předseda

senátu