



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **a) Z. K., b) R. K.**, oba zast. advokátem Mgr. Pavlem Šimákem, se sídlem AK Komenského 319, Písek, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2012, č. j. 9 Ca 257/2009 - 37,

t a k t o :

- I.** Řízení o kasační stížnosti žalobkyně b) **se zastavuje.**
- II.** Kasační stížnost žalobce a) **se zamítá.**
- III.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností doručené Nejvyššímu správnímu soudu dne 13. 2. 2012 a následně doplněné dne 21. 3. 2013 se žalobci domáhají zrušení výše označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“); tímto byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 6. 2009, čj. 16178/2009- 83/1227.

Protože žalobci současně s podáním kasační stížnosti nesplnili poplatkovou povinnost v souladu s ust. § 4 odst. 1 písm. d) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, byli vyzváni usnesením č. j. 5 As 8/21013 - 5, resp. usnesením č. j. 5 As 8/2013 - 7, ze dne 20. 2. 2013, k úhradě soudního poplatku. Vzhledem k tomu, že žalobkyně b) soudní poplatek neuhradila, bylo ve vztahu k ní řízení stran podané kasační stížnosti v souladu s ust. § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o

soudních poplatcích ve spojení s ust. § 47 písm. c) zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) zastaveno.

Je-li řízení zastaveno, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (ust. § 60 odst. 3 s. ř. s.).

I. Skutkový stav

Dne 29. 7. 2005 vydal Městský úřad Písek, odbor výstavby (stavební úřad) rozhodnutí o umístění a povolení stavby, která měla být dokončena dne 31. 12. 2006. Stavba byla stavebníkem – společností BYTY GREGOROVA s. r. o. zahájena v dobré víře, že vydané povolení ke stavbě je v právní moci. Následně k podání žalobce Ing. Z. K. (dále „stěžovatel“) ze dne 26. 4. 2006 (podnět a odvolání) bylo rozhodnutí o umístění a povolení stavby doručeno stěžovateli (i žalobkyni b) jakožto opomenutým účastníkům řízení. K odvolání žalobkyně R. K. Krajský úřad Středočeského kraje rozhodnutím ze dne 10. 11. 2006 zrušil rozhodnutí stavebního úřadu o umístění a povolení stavby, přičemž současně zamítl odvolání žalobce Ing. Z. K. jako opožděné. Tento výrok o opožděném odvolání byl následně zrušen rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10 Ca 3/2007, ze dne 2. 4. 2007, a to z důvodu nesprávného posouzení dne podání odvolání. Na základě odvolacího rozhodnutí Krajského úřadu pro Jihočeský kraj stavební úřad v řízení pokračoval, ale po zjištění, že stavba již byla zahájena, stavební řízení dle § 88 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb. (stavební zákon) rozhodnutím ze dne 31. 1. 2007 zastavil a následně dle § 129 odst. 3 nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb. zahájil řízení o odstranění stavby prováděné bez stavebního povolení. Po podání žádosti stavebníka o dodatečné povolení stavby ze dne 25. 4. 2007, bylo řízení o odstranění stavby opatřením stavebního úřadu ze dne 30. 4. 2007 přerušeno; dne 3. 8. 2007 bylo vydáno rozhodnutí, jímž byla podle § 115 stavebního zákona stavba dodatečně povolena. Odvolání stěžovatele podané proti dodatečnému povolení stavby Krajský úřad Jihočeského kraje rozhodnutím ze dne 27. 12. 2007 jako opožděné zamítl, avšak dospěl k závěru, že dle § 92 odst. 1 jsou dány předpoklady k přezkoumání rozhodnutí stavebního úřadu v přezkumném řízení podle § 94 správního řádu.

Protože, jak výše uvedeno, krajský úřad zjistil pochybení zjevná ze spisu, provedl zkrácené přezkumné řízení a dne 17. 3. 2008 vydal rozhodnutí, jímž změnil rozhodnutí o vydání dodatečného stavebního povolení ze dne 3. 8. 2007. Změnou napravil formální vady ve formulaci výroku a označení příslušných právních předpisů, zejména uvedl, že jde o dodatečné povolení stavby podle § 129 odst. 3 stavebního zákona a upřesnil okruh účastníků řízení a doplnil jejich označení.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel i žalobkyně b) odvolání, v němž namítali rozpor rozhodnutí s právními předpisy, nedostatky důvodů rozhodnutí a nicotnost rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 3. 8. 2007 pro nedostatek územního rozhodnutí. Stěžovatel nadto namítal, že stavbu nelze na označených pozemcích provést, ust. § 97 odst. 3 správního řádu nepřipouští doplnění rozhodnutí, nejsou uvedena jména všech účastníků řízení, nebylo provedeno dostatečné dokazování o okruhu účastníků řízení, nebyla náležitě odůvodněna dobrá víra stavebníka, nebyl ověřen soulad projektové dokumentace s podmínkami územního rozhodnutí a nesouhlasil s tím, že stavba je již dokončena. Stěžovatel dále namítal, že krajský úřad nevzal v úvahu vlastnická práva nabytá v dobré víře a že dodatečné stavební povolení ze dne 3. 8. 2007 bylo nezákonně vydané zaměstnancem účastníka řízení.

pokračování

V mezidobí byla ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích podána stěžovatelem žaloba proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 27. 12. 2007, jímž bylo jako opožděné zamítnuto jeho odvolání proti dodatečnému povolení stavby ze dne 3. 8. 2007, soud rozsudkem sp. zn. 10 Ca 29/2008 ze dne 23. 4. 2008 podanou žalobu zamítl *(v odůvodnění rozhodnutí se mimo jiné krajský soud vypořádal dílem i s meritorními námitkami stran doručování a zjištěného okruhu účastníků řízení, které posuzoval ve vztahu k výroku správního orgánu o opožděnosti podaného odvolání, které de facto uplatňuje stěžovatel i v nyní vedeném soudním řízení – pozn. NSS).*

Žalovaný na podkladě odvolání stěžovatele přezkoumal rozhodnutí krajského úřadu ze dne 17. 3. 2008 vydané ve zkráceném přezkumném řízení podle skutkového a právního stavu v době vydání dodatečného stavebního povolení, a dospěl k závěru, že stavební úřad se nedopustil pochybení, které by mělo vliv na zákonnost rozhodnutí, jakož i k tomu, že pro vydání rozhodnutí byly splněny i podmínky pro vedení zkráceného přezkumného řízení.

Při vypořádání odvolacích námitek žalovaný vycházel z toho, že rozestavěnou a nedokončenou stavbu lze dle stavebního zákona dodatečně povolit, že rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nelze jen na podkladě přesvědčení žalobců a podání žaloby na prohlášení nicotnosti ke správnímu soudu považovat za nicotné a že námitky ohledně neproveditelnosti stavby bez územního rozhodnutí a požadavek na ověření projektové dokumentace s podmínkami územního rozhodnutí nejsou relevantní, neboť se posuzuje již stavba provedená a nikoliv umístění stavby. Zhodnotil, že stavba je situována v souladu se závaznou částí Územního plánu města Písek a v souladu s platným regulačním plánem „Vnitroblok Gregorova Písek“. V otázce okruhu účastníků řízení žalovaný odkázal na rozhodnutí krajského úřadu s tím, že účastníky přezkumného řízení jsou ti, kdo jimi byli v přezkoumávaném řízení. K námitce šetření vlastnických práv v dobré víře žalovaný uvedl, že stěžovatel, jakož ani žalobkyně a) jako účastníci řízení z přezkoumávaného rozhodnutí žádných práv nenabyli ani nabýt nemohli. Ohledně úřední osoby, která vypracovala rozhodnutí, žalovaný uvedl, že jde o zaměstnance Městského úřadu Písek, který je oprávněnou úřední osobou podle vnitřních předpisů úřadu. K namítanému stupni dokončení stavby žalovaný odkázal na to, že způsobilost užívání stavby a její kolaudace není předmětem tohoto řízení. Dále žalovaný uvedl způsob doručování rozhodnutí podle okruhu účastníků řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu - stěžovateli i žalobkyni b) do vlastních rukou, a ostatním účastníkům řízení dle § 27 odst. 2 a 3 správního řádu veřejnou vyhláškou.

II. Řízení před městským soudem

Žalobci v podané žalobě považovali napadené rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné z následujících žalobních důvodů:

- žalovaný ani krajský úřad nevymezili řádně okruh účastníků řízení, žalovaný v napadeném rozhodnutí ztotožnil okruh účastníků odvolacího řízení s okruhem účastníků řízení v 1. stupni před krajským úřadem s tím, že žalobci jsou účastníky podle § 27 odst. 1 správního řádu, jímž se má doručovat do vlastních rukou a účastníkům podle § 27 odst. 2 a 3 správního řádu veřejnou vyhláškou. Přitom podle

názoru žalobců krajský úřad uvedl velký počet účastníků řízení dle § 27 odst. 2 a 3 správního řádu, avšak neprovedl dokazování o tom, jak tito jsou ve svých právech nebo povinnostech přímo dotčeni ve smyslu § 109. Žalovaný argumentoval tím, že krajský úřad ve změně upřesnil okruh účastníků řízení doplněním jejich označení, i když okruh účastníků z hlediska ust. § 109 stavebního zákona vůbec prošetřen nebyl. Správní orgány tedy okruh účastníků řízení řádně nevymezily, o jejich procesním postavení neprovedly žádné dokazování a to je důvodem dle judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu (2 As 53/2006 - 79 a IV. ÚS 656/02) ke zrušení napadeného rozhodnutí.

- neposouzení vady řízení, totiž že nebyly splněny podmínky pro doručování účastníkům řízení dle § 27 odst. 2 a 3 správního řádu veřejnou vyhláškou; to souvisí se žalobní námitkou pod bodem I. s námitkou nedostatečného vymezení okruhu účastníků řízení.

- účastníci řízení dle § 27 odst. 2 a 3 správního řádu byli právě z důvodu nesprávného doručování veřejnou vyhláškou zbaveni možnosti se vyjádřit k podkladům rozhodnutí a účinně hájit svá práva a oprávněné zájmy. Stejně tak žalobci Ing. Z. K., který byl v rozhodnutí označen jako účastník řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu a bylo mu doručováno do vlastních rukou, nebyla dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu a porušení tohoto práva zakládá nezákonnost rozhodnutí.

- rozhodnutí bylo vydáno na základě neúplných skutkových zjištění a nemá oporu v provedeném dokazování. K této námitce žalobci poukázali na to, že ve smyslu § 76, § 129 odst. 3 stavebního zákona se v řízení o dodatečném povolení stavby postupuje podle § 111 až 115. V daném případě bylo dodatečné povolení stavby vydáno bez územního rozhodnutí a závěr žalovaného, že rozestavěnou stavbu lze dodatečně povolit bez územního rozhodnutí, nemá oporu v zákoně. Tvrdili, že na uvedeném nemůže nic změnit ani skutečnost, že pro umístění předmětné stavby byl zpracován a schválen regulační plán, neboť ten nemůže nahradit územní rozhodnutí. V další argumentaci namítali, že rozhodnutím ze dne 3. 8. 2007 nebyla dodatečně povolena stavba zahájená podle stavebního povolení ze dne 29. 7. 2005, ale stavba jiná, podle jiné dokumentace, částečně na jiných pozemcích, proto ani skutkové zjištění, že stavba byla zahájena v dobré víře, že stavební povolení je pravomocné, nemá oporu v provedeném dokazování. Stavební povolení nikdy právní moci nenabývalo, proto stavebník z tohoto nepravomocného rozhodnutí ani žádného práva zahájit stavbu nenabyl.

- celé správní řízení je od počátku stíženo vadou spočívající v porušení zásady rovnosti účastníků, neboť v prvním stupni rozhodoval orgán účastníka řízení Města Písku.

Městský soud předně pro účely vypořádání rozsáhlých námitek žalobců vymezil předmět přezkumného řízení před soudem, t. j. charakter rozhodnutí a řízení, v němž bylo žalobou napadené rozhodnutí vydáno; napadené rozhodnutí bylo vydáno jako odvolací rozhodnutí ve věci přezkumného řízení podle § 97 správního řádu, a to v přezkumném řízení charakteru *zkráceného přezkumného řízení* podle § 98 správního řádu. Prvostupňovým rozhodnutím v tomto přezkumném řízení je rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 17. 3. 2008, kterým bylo změněno rozhodnutí o dodatečném povolení stavby (rozhodnutí Městského úřadu Písek ze dne 3. 8. 2007).

pokračování

Městský soud poukázal na to, že podle § 98 správního řádu (zkrácené přezkumné řízení) jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení; dokazování se neprovádí. Odkázal na ust. § 92 odst. 1 správního řádu, podle kterého opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne; jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.

Městský soud uzavřel, že protože odvolání žalobce proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby bylo v řízení o dodatečném povolení stavby krajským úřadem zamítnuto jako opožděné, byla dána povinnost krajského úřadu z úřední povinnosti zkoumat, zda jsou splněny předpoklady pro vedení přezkumného řízení; krajský úřad tyto předpoklady našel, a proto opožděné odvolání stěžovatele vzal v souladu s citovaným zákonným ustanovením pouze jako *podnět* k přezkumu, což znamená, že z tohoto podnětu vychází toliko jako z iniciativy při posuzování důvodnosti přezkumu. Důvod k vedení přezkumného řízení je uveden v ust. § 94 správního řádu a je vymezen tak, že přezkoumat pravomocné rozhodnutí správního orgánu je možné tehdy, pokud lze důvodně pochybovat o tom, že je v souladu s právními předpisy.

Městský soud konstatoval, že přezkumné řízení se tedy zahajuje z úřední povinnosti v případě opožděného a nepřípustného odvolání tak, že toto odvolání je toliko rámcem pro posouzení souladu pravomocného rozhodnutí s právními předpisy, není nárokem na vypořádání všech odvolacích námitek žalobce, logicky proto, že tyto námitky měly své místo v řádném odvolacím řízení a nebyly vypořádány z důvodu opožděnosti nebo nepřípustnosti odvolání. Přezkumné řízení tak nemůže nahrazovat řízení odvolací. To ostatně vyplývá i z toho, že přezkumnému řízení podléhají toliko rozhodnutí nezákonná, nikoliv však rozhodnutí věcně nesprávná, která nejsou v přímém (a v přezkumném řízení rovněž nadto ještě ve zjevném) rozporu se zákonem. Správní orgán v dané věci ve zkráceném přezkumném řízení, v němž usoudil na přímé a zjevné porušení zákona, postupoval tak, že odstranil zjevné vady rozhodnutí o dodatečném povolení stavby ze dne 3. 8. 2007, především napravil část výroku rozhodnutí v tom, že jeho předmětem je dodatečné povolení stavby a nikoliv pouze povolení stavby a doplnil právní předpis - ust. § 129 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého bylo nepochybně postupováno. Dále vymezil okruh účastníků řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu konkrétním označením účastníků řízení a doplnil označení zástupce stavebníka, kterého považoval za účastníka řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu. Skutečnost, že tak učinil ve výroku svého rozhodnutí ne zcela schématicky přehledně z hlediska změny 1. části rozhodnutí, v dané věci nemá dle městského soudu vliv na zákonnost rozhodnutí, ostatně tento způsob formální změny nebyl žalobci v podaném odvolání vytýkán a není vytýkán ani v podané žalobě.

Pokud bylo v odvolání stěžovatele vytýkáno, že v přezkumném řízení nelze rozhodnutí doplňovat, nemá tato námitka dle městského soudu oporu v ust. § 90 odst. 1 správního řádu, neboť správní orgán je oprávněn svým rozhodnutím vydaným v přezkumném řízení přezkoumávané rozhodnutí *měnit* a doplnění chybějící náležitosti dle § 69 odst. 2 správního řádu, jíž je okruh účastníků řízení, je *změnou* rozhodnutí.

Skutečnost, že správní orgán vyslovil, že rozhodnutí „doplňuje“ výčtem účastníků řízení je druhem změny, kterou správní orgán avizuje již v záhlaví svého rozhodnutí slovy „*mění takto*.“ Správní orgán také v souladu s povahou věci vypustil z rozhodnutí nadbytečné poučení o zahájení stavby, když v daném řízení šlo již o stavbu rozestavěnou a dodatečně povolovanou.

Městský soud konstatoval, že správní orgán odstranil přímé a zjevné nezákonnosti rozhodnutí; přitom nápravu těchto nezákonností mohl učinit ve zkráceném přezkumném řízení, neboť k této nápravě nepotřeboval kromě přezkoumávaného rozhodnutí ze dne 3. 8. 2007 a znalosti věci ze spisu další podklady. Krajský úřad také ve svém měnícím rozhodnutí náležitě odůvodnil, koho vzal stavební úřad za účastníky řízení a z čeho krajský úřad vycházel, když rozhodnutí o dodatečném povolení stavby doplnil o okruh konkrétních osob. Uvedl, že za účastníky řízení (včetně žalobců) vzal vedle stavebníka a obce i vlastníky sousedních pozemků a staveb, případně nositele práv odpovídajících věcnému břemeni, neboť usoudil, že jejich práva mohou být stavbou dotčena. Krajský úřad okruh těchto účastníků zjistil ze spisového materiálu, konkrétně z informativních výpisů z katastru nemovitostí.

S ohledem na uvedené městský soud dospěl k závěru, že není oprávněná námitka nedostatečně vymezeného okruhu účastníků řízení; podle § 95 odst. 4 správního řádu jsou účastníky přezkumného řízení účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí; pro správní orgány rozhodující v přezkumném řízení postačovalo, aby vyšly ze správního spisu a tyto osoby konkrétně označily podle podkladů v něm založených. Městský soud konstatoval, že stěžovatel jakož i žalobkyně b) byli, ostatně jak sami tvrdí z titulu malé vzdálenosti jejich pozemků od stavby, vedle dalších dotčených osob účastníky řízení dle § 109 stavebního zákona, čemuž odpovídá postavení účastníka i dle § 27 odst. 2 správního řádu, neboť nemohou být účastníky řízení z titulu žadatele o stavební povolení či osobou ve společenství práv se žadatelem ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu. To, že žalovaný až v napadeném rozhodnutí označil stěžovatele a žalobkyni b) za účastníky řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu, ačkoliv tito jsou správně v rozhodnutí správního orgánu 1. stupně ze dne 17. 3. 2008 (v rozhodnutí o změně) označeni správně jako účastníci dle § 27 odst. 2 správního řádu, je sice chybou, avšak toto nezakládá důvody ke zrušení napadeného rozhodnutí, protože tato chyba nemá v přezkumném řízení vliv na postavení žalobců v řízení o dodatečném povolení stavby; na jejich procesním postavení se nic nezměnilo.

Městský soud dále uvedl, že není důvodné tvrzení o nedostatečně vymezeném okruhu účastníků řízení a o neprovedení dokazování, když ve správním spise jsou založeny výpisy z katastru nemovitostí označující pozemky a osoby, jichž se stavba může dotýkat a tyto listiny jsou důkazním materiálem; námitky jsou v tomto směru založeny na nepodloženém tvrzení, které nemá oporu ve spisovém materiálu, nadto tyto námitkami míří do zjištění skutkového stavu věci, který z pohledu věcné správnosti nemá místo v přezkumném řízení a měly být předmětem odvolacího řízení ve věci dodatečného povolení stavby (odvolání stěžovatele proti tomuto rozhodnutí však bylo zamítnuto jako opožděné). Městský soud za zásadní považoval především skutečnost, že tyto vznesené námitky mířící do vymezení okruhu účastníků řízení směřují nad rámec procesních práv stěžovatele vymezených zákonem. V tomto směru konstatoval, že pokud je namítáno nedostatečné zjištění účastníků přezkumného řízení, potažmo řízení o dodatečném povolení stavby, touto námitkou nemůže mít na mysli stěžovatel sebe v postavení účastníka řízení, neboť

pokračování

jeho (jakož i postavením žalobkyně b) se správní orgány zabývaly již v předchozích rozhodnutích, když právě jejich opomenutí bylo důvodem zrušení původního stavebního povolení.

V kontextu s výše uvedeným posoudil městský soud i druhou námitku stran doručování, kterou neshledal rovněž důvodnou; konstatoval, že stěžovateli a ostatním účastníkům řízení v postavení účastníků dle § 109 stavebního zákona (§ 27 odst. 2 správního řádu) bylo v souladu se zákonem doručováno veřejnou vyhláškou. Správní orgán postupoval v souladu s ust. § 144 odst. 1 a 6 správního řádu a dosavadní správní praxí, kdy v řízení s větším počtem účastníků, za které se považuje řízení s více než 30 účastníky, lze doručovat veřejnou vyhláškou.

Městský soud nepřisvědčil žalobě ani v tom, že za důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí je třeba vzít skutečnost, že stěžovateli nebyla dána možnost se vyjádřit k podkladům řízení dle §36 odst. 3 správního řádu. Městský soud opětovně poukázal na to, že v dané věci žaloba směřuje proti rozhodnutím vydaným ve zkráceném přezkumném řízení, tedy v řízení, ve kterém dle § 98 správního řádu je prvním úkonem vydání rozhodnutí, neprovádí se dokazování a není zapotřebí vysvětlení účastníků; správní orgán přistoupil ke změně rozhodnutí o dodatečném povolení stavby změnou výroku a odůvodnění rozhodnutí napravujícím chyby a chybějící náležitosti rozhodnutí, čímž dal rozhodnutí do souladu se zákonem, přitom nepotřeboval žádné další podklady, které by nově opatroval nad rámec dosavadního řízení o dodatečném povolení stavby a které by nebyly založeny ve správním spise.

K další námitce městský soud správně poukázal na to, že přezkoumávaným rozhodnutím je rozhodnutí o dodatečném povolení stavby již zahájené a rozestavěné. Skutečnost, že stavba byla zahájena a realizována bez pravomocného stavebního povolení, je dle stavebního zákona právě důvodem pro vedení řízení o odstranění stavby, avšak do té doby, než stavebník požádá o dodatečné povolení stavby, což v dané věci stavebník učinil. V řízení o dodatečném povolení stavby již není na místě vydávat územní rozhodnutí, neboť stavba, je-li zahájena, je již územně vymezena a umístěna, proto je na místě toliko zkoumat podmínky pro dodatečné povolení stavby již umístěné, a to dle § 129 odst. 2 písm. a) -c) stavebního zákona. To však neznamená, že by zásady územního řízení nebyly být v řízení o dodatečném povolení stavby zohledněny; to umožňuje ust. § 129 zákona, podle něhož jednou z podmínek je vždy zkoumání souladu stavby se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací. Posouzení, zda postavená stavba ob stojí z hlediska podkladů územního plánování je předmětem rozhodnutí o dodatečném povolení stavby ze dne 3. 8. 2007, proti kterému stěžovatel podal odvolání a v tomto odvolání mohl případný nesoulad stavby s územním plánem namítat. V přezkumném řízení však stěžovatel svou námitku uplatnil v rovině toliko neexistence územního rozhodnutí jako předpokladu pro dodatečné povolení stavby a v tomto smyslu tedy nemůže být námitka důvodná.

Jako nedůvodnou shledal městský soud námitku, že by předmětem dodatečného povolení stavby byla stavba jiná, podle jiné projektové dokumentace. Předmětná stavba obytného souboru byla nepravomocně povolena stavebním povolením ze dne 29. 7. 2005, a to dle téže projektové dokumentace jako byla i dodatečně povolena rozhodnutím ze dne 3. 8. 2007. Městský soud poukázal na to, že žaloba neuvádí, o jaké jiné stavbě bylo v dodatečném rozhodnutí stavby rozhodováno oproti stavbě původní. Pokud je odlišnost

stavby dovozována z toho, že předmětná stavba nedodržela parametry původní projektové dokumentace a byla postavena v rozporu s ní, či byla částečně postavena na jiných pozemcích, pak jde stále o stavbu postavenou bez stavebního povolení, případně i v rozporu s projektovou dokumentací, to znamená, že při existenci žádosti stavebníka o dodatečné povolení stavby zde stále byly dány právní i procesní důvody pro vedení řízení o dodatečném povolení stavby a bylo na stavebním úřadu, aby rozhodl o dodatečné legalizaci stavby či její nelegálnosti (to v případě oprávněnosti námitek účastníků řízení).

Městský soud neshledal důvodné ani námitky účastníků řízení o porušení rovnosti účastníků řízení. Skutečnost, že rozhodnutí o dodatečném povolení stavby vydal orgán Městského úřadu Písek, když účastníkem řízení bylo i město Písek, není automatickým důvodem pro konstatování vady řízení. Námitka spojitosti zájmů úřední osoby rozhodující ve věci se zájmy města Písek, která je odůvodněna toliko pracovním poměrem k orgánu rozhodujícím ve věci, neobstojí. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze (např. č. j. 2 As 21/2004 - 67 a č. j. 10 Ca 53/2006 - 147) zákon připouští, aby obecní úřad jako orgán obce, jakožto jednotky územní samosprávy vykonával i působnost státní správy a pouze tato situace, která je předpokládána zákonem, nemůže bez dalšího zakládat důvod podjatosti; k takovým pochybnostem by musela přistoupit ještě další skutečnost, z níž by vyplynula důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany zaměstnavatele a naopak. Městský soud konstatoval, že správní rozhodnutí bylo vydáno věcně příslušným orgánem dle § 13 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, nadto žaloba neuvádí žádnou skutečnost, která by zakládala pochybnosti o kolizi zájmů tohoto úřadu či konkrétního zaměstnance úřadu se zájmy města Písek, jehož stanoviska vyjadřuje zastupitelstvo obce jako kolektivní orgán.

Městský soud neshledal námitky uplatněné v žalobě důvodné, a proto žalobu zamítl.

III. Obsah kasační stížnosti

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá důvody dle ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. tvrdí, že skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto vadu měl městský soud napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; dále uplatňuje důvod dle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; namítá nepřezkoumatelnost rozsudku pro nesrozumitelnost.

V odůvodnění kasační stížnosti stěžovatel vytýká vady správního rozhodnutí ze dne 1. 6. 2009, rozhodnutí ze dne 27. 12. 2007, resp. ze dne 3. 8. 2007, zabývá se průběhem správního řízení, uvádí citace z některých správních rozhodnutí, z nichž dovozuje vady, jichž se správní orgán dopustil. Ve vztahu k napadenému přezkoumávanému rozsudku městského soudu pouze konstatuje, že jako důvod kasační stížnosti uvádí nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem, nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí; takovými vadami je např. nerespektování závazného nálezu Ústavního soudu (nález IV. ÚS 656/02 ze dne 15. 1. 2004, v němž Ústavní soud jednoznačně stanovil, že i ve vztahu k okruhu účastníků je totiž pro správní soud rozhodující skutkový stav, jak jej zjistil správní orgán, to ovšem

pokračování

pouze za předpokladu, že skutková zjištění provedená správním orgánem jsou úplná a bezvadná; v opačném případě je povinností správního soudu napadené správní rozhodnutí zrušit jako nezákonné a vrátit věc správnímu orgánu k dalšímu řízení.

V doplnění kasační stížnosti ze dne 21. 3. 2013 stěžovatel opakovaně odkazuje na předchozí důvody (viz výše), dále poukazuje dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. na nesprávné posouzení právní otázky stran řízení s velkým počtem účastníků podle § 144 správního řádu, konstatuje, že městský soud posoudil tuto otázku odlišně od právního názoru uvedeného v rozhodnutí NSS č. j. 2 As 53/2006 - 79, ze dne 21. 3. 2007. Uvádí, že ačkoli v předchozím správním řízení nebyla ve vztahu k okruhu účastníků správním orgánem provedena úplná a bezvadná skutková zjištění ohledně možného přímého dotčení práv vlastníků vzdálenějších pozemků a staveb, které nemají společnou hranici s prováděnou stavbou.

Stěžovatel tvrdí, že není zřejmé, proč městský soud nevzal při posuzování okruhu účastníků řízení v úvahu, že jím zmínění výpisy z katastru údajně založené ve správním spise sice mohou být podle § 51 odst. 1 správního řádu důkazním materiálem k provedení důkazů, ale samy o sobě nejsou důkazem provedeným správními orgány ve smyslu zákona, když celé správní řízení bylo vedeno mimo ústní jednání, přitom stěžovatel nebyl o provádění důkazů vyrozuměn. Z uvedeného je dle stěžovatele zřejmé, že závěr soudu o nepodloženém tvrzení stěžovatele je nesprávný. Pokud soud uvádí, že žalobci založili své námitky na nepodloženém tvrzení, soud zřejmě přehlédl, že žalobci své námitky v tomto směru uplatnili již v podání ze dne 16. 10. 2007 ve svém doplnění odvolání proti stavebnímu povolení ze dne 3. 8. 2007; rozsudek tak nevychází ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu a je nepravdivý a nepřezkoumatelný. Stěžovatel tvrdí, že odůvodnění soudu na str. 7 a 8, jehož část cituje, je v logickém rozporu. Stěžovatel uvádí, že je sice pravda, že žalobci v žalobě namítají nesprávné vymezení okruhu účastníků předchozího správního řízení, ale není pravda, že uplatněním námítky nesprávného vymezení okruhu účastníků předchozího správního řízení míří nad rámec svých procesních práv vymezených jim zákonem. Tato námitka byla uplatněna zcela v souladu s ust. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., podle něhož žaloba musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí správního orgánu za nezákonné nebo nicotné. V daném případě je podstatné, že bylo-li ve vztahu ke stanovení okruhu účastníků provedené dokazování, tak jak jej provedl správní orgán, nedostatečné, byl podle nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2001, sp. zn. IV. ÚS 656/02 správní soud povinen napadené rozhodnutí zrušit jako nezákonné.

Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ke kasační stížnosti vyjádření nepodal.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížnost z důvodů a v rozsahu uplatněném stěžovatelem v intencích ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel vznesl v kasační stížnosti námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů; Nejvyšší správní soud se proto a priori musel zabývat touto námitkou; shledal-li by ji totiž důvodnou, bránila by již tato skutečnost sama o sobě přezkoumání napadeného rozsudku.

Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře několikrát. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, v němž konstatoval: *„Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné“*. Rovněž tak např. v rozsudku dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, zdejší soud uvedl: *„Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny“*; obdobně též v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, soud konstatoval, že *„pokud z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“* (dále též viz např. rozsudek ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, rozsudek ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, rozsudek ze dne 22. 9. 2011, č. j. 5 Aps 4/2011 - 326 etc.)

Nejvyšší správní soud v intencích výše uvedeného tedy konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvažil o pro věc zásadních skutečnostech (uplatněných žalobních bodech), resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené pak musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí (po věcné stránce) je pak správní soud, nestanoví-li zákon jinak (srov. ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. v návaznosti na ust. § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), vázán striktní dispoziční zásadou. Uvedená dispoziční zásada však není účinná v otázkách, ke kterým je správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti. Současně z rozsudku musí být patrné, jak se správní soud vypořádal se vznesenými žalobními body a k nim se vztahující zásadní žalobní argumentací. Ponechat stranou nelze ani okolnost, že odůvodnění soudního rozhodnutí v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči němu ze strany účastníků řízení. Pokud by soudní rozhodnutí vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nereflektovalo na žalobní námitky a zásadní argumentaci, o kterou se opírá, pomíjelo by jednotlivá podání stěžovatele a námitky v nich uvedené, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost. Napadený rozsudek městského soudu žádným deficitem ve smyslu výše uvedeného netrpí; námitka nepřezkoumatelnosti uplatněná stěžovatelem je nedůvodná.

pokračování

Nejvyšší správní soud považuje za nutné zdůraznit, že předmětem soudního přezkoumání je rozhodnutí vydané ve zkráceném přezkumném řízení (viz § 94 an. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Nepřísluší proto v nyní vedeném řízení zabývat se věcnými námitkami, jimiž stěžovatel směřuje do rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, resp. do rozhodnutí předchozích, tyto námitky mohl uplatnit stěžovatel v odvolání, které rovněž podal, nicméně tak učinil opožděně. Nezabýval-li se námitkami uplatněnými stěžovatelem v opožděně podaném odvolání žalovaný správní orgán, neboť ust. § 92 správního řádu mu to neumožňuje, tím méně se jimi může zabývat správní soud.

Opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán na základě ust. § 92 odst. 1 správního řádu zamítne, aniž by je přezkoumával postupem stanoveným v § 89 odst. 2 an. ustanoveních týkajících se meritorního přezkoumávání prvostupňového rozhodnutí. Pokud již odvoláním napadené rozhodnutí nabylo právní moci, ukládá správní řád odvolacímu orgánu, a to zejm. s ohledem na zásadu legality, resp. zásadu ochrany veřejného zájmu (§2 odst. 1 a 4 správního řádu), aby z úřední povinnosti zkoumal, zda nejsou u tohoto rozhodnutí dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení (§ 94 a násl. správního řádu), popř. pro obnovu řízení (§ 100 správního řádu).

Přezkumné řízení, jakkoli je řazeno mezi opravné prostředky směřující proti pravomocnému rozhodnutí, *stricto sensu* není klasickým (řádným) opravným prostředkem, neboť účastníci řízení, v němž bylo vydáno již pravomocné správní rozhodnutí, nejsou aktivně legitimováni k podání návrhu na zahájení přezkumného řízení; k provedení sice mohou dát podnět, což učinil i stěžovatel, tento podnět však není návrhem na zahájení správního řízení a správní orgán není vázán obsahem návrhu. Nicméně pokud správní orgán zjistí, že lze důvodně pochybovat o tom, že vydané rozhodnutí je v souladu s právními předpisy, přezkumné řízení zahájit musí; to v projednávané věci správní orgán učinil. V zájmu procesní ekonomie připouští správní řád při splnění stanovených podmínek tzv. zkrácené přezkumné řízení, a to tehdy, je-li porušení právního předpisu zjevné již ze spisového materiálu. Ze spisového materiálu bylo zjištěno, že takové podmínky splněny byly.

Nejvyšší správní soud považuje za nutné rovněž podotknout, že s podklady pro dodatečné povolení stavby se stěžovatel mohl seznámit již v průběhu řízení o dodatečném povolení stavby, neboť, jak již bylo výše uvedeno, byl účastníkem tohoto řízení. Stěžovatel se tak mohl seznámit s podklady řízení o dodatečném povolení stavby, případné námitky mohl uplatnit v řízení o dodatečném povolení stavby a poté v odvolání v uvedeném řízení. Namítá-li tedy stěžovatel, že mu nebylo umožněno v přezkumném řízení seznámit se s podklady rozhodnutí, činí tak zcela nepřipadně; tato námitka nemůže být úspěšná. Stran uplatněné námitky směřující do neexistence územního rozhodnutí jako předpokladu pro dodatečné povolení stavby, Nejvyšší správní soud rovněž musí konstatovat její nepřipadnost, neboť v tomto směru rozhodnutí ze dne 3. 8. 2007 nevykazovalo zjevné rozpory se zákonem. Pro dodatečné povolení stavby zákon nevyžaduje vydání územního rozhodnutí a otázka souladu stavby postavené bez stavebního povolení s podklady územního plánování byla otázkou skutkových zjištění v řízení o dodatečném povolení stavby a věcné správnosti rozhodnutí ze dne 3. 8. 2007. Správní orgány v přezkumném řízení tedy mohly jen zkoumat, jaké rozhodnutí je předmětem přezkumu a při zjištění, že

jde o rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, následně pak, zda byl dodržen postup dle § 129 stavebního zákona, což správní orgány také učinily.

Je třeba též konstatovat, že stěžovatel byl účastníkem řízení v souladu s ust. § 109 stavebního zákona, případně § 27 odst. 2 správního řádu. Pokud namítá nedostatečné vymezení okruhu účastníků řízení, Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje s argumentací městského soudu, kterým tato námitka nebyla shledána důvodnou. Stěžovateli, domáhá-li se ochrany svých veřejných subjektivních práv v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nepřísluší uplatňovat práva jiných účastníků řízení, je pouze na nich, aby své námitky v příslušném řízení uplatňovali sami, a to v rozsahu jejich možného dotčení na hmotných právech. Účastenství stěžovatele v řízení o dodatečném povolení stavby, potažmo v přezkumném řízení je dle § 109 limitováno vymezením hmotných práv a zájmů v řízení daných vlastnickým právem k sousedním pozemkům a stavbám a jen v mezích těchto práv mohl být umístěním předmětné stavby dotčen. Argumentuje-li stěžovatel v kasační stížnosti dikcí ust. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., je tato argumentace zcela nepřipadná. Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených zákonem (viz ust. § 2 s. ř. s. § 2 s. ř. s.). Stěžovateli nepřísluší domáhat se ochrany práv jiných účastníků řízení, která mu nepřísluší, jinými slovy žalobními body musí směřovat stěžovatel (resp. žalobce) k dotčení vlastních veřejných subjektivních práv.

Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že ze samotné skutečnosti, že rozhodnutí o dodatečném povolení stavby vydal orgán Městského úřadu Písek, když účastníkem řízení bylo i město Písek, nelze automaticky bez dalšího dovozovat vady řízení. Námitka spojitosti zájmů úřední osoby rozhodující ve věci se zájmy města Písek, která je odůvodněna toliko pracovním poměrem k orgánu rozhodujícím ve věci, proto neobstojí. Otázkou podjatosti úředních osob se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 - 119, příst. na www.nssoud.cz, v němž konstatoval mimo jiné: „Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky“. Stěžovatel žádné indicie směřující k úvahám o možné podjatosti úředních osob podílejících se na vydání správního rozhodnutí nepředestřel; jeho námitka je tedy pouze v rovině obecného konstatování stavu věci.

Dovolává – li se stěžovatel rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 53/2006 - 79, ze dne 21. 3. 2007, je třeba konstatovat, že tak činí nepřipadně, neboť v dané věci se jednalo o zcela jiný skutkový případ; byť tento rozsudek se zabýval otázkou účastenství ve vztahu k doručování, činil tak však v kontextu s odmítnutím přístupu účastníků správního řízení k soudu (žaloba byla krajským soudem odmítnuta); obdobně se odmítnutím přístupu k soudu účastníkům, s nimiž správní orgány nejednaly, ač tak činit měly, zabýval i citovaný nálezný Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 656/02; stěžovatel nebyl v pozici takového účastníka, neboť v řízení s ním jakožto s účastníkem jednáno bylo, nadto se ani neocitl v situaci, kdy by byla jeho žaloba odmítnuta.

pokračování

Nejvyšší správní soud shledal rozhodnutí městského soudu zcela v souladu se zákonem; městský soud se řádně vypořádal s uplatněnými námitkami stěžovatele a své rozhodnutí přezkoumatelným způsobem rovněž odůvodnil. Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji dle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ust. § 60 odst. 1 s. ř. s.; stěžovatel neměl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží; žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady přesahující jeho běžnou správní činnost nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 6. srpna 2013

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu