



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Černého, Ph.D., a soudců Mgr. Radima Kadlčáka a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

žalobkyně: **K. C.**, narozená X,
bytem X,
zastoupená JUDr. Miloslavou Coufalovou, advokátkou,
sídlem Neštěmická 779/4, 400 07 Ústí nad Labem,
proti
žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**,
sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 11. 2018, č. j. 586/UPS/2017-3,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím své právní zástupkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 11. 2018, č. j. 586/UPS/2017-3, jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Chlumec, Odboru rozvoje města a životního prostředí (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 24. 7. 2017, č. j. 3826/17/ORMŽP/ISr, kterým bylo výrokem I. rozhodnutí podle § 129 odst. 8 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), žalobkyni jako vlastníku stavby nařízeno obnovení předcházejícího stavu stavby spočívající v odstranění dvou oken složených ze skleněné výplně a okenního rámu ve štitové zdi objektu na hranici mezi pozemky parc. č. XA a parc. č. XB v k. ú. X a zazdění dvou stavebních otvorů vzniklých po odstranění oken, a dále podle § 130 odst. 1 stavebního zákona správní orgán I. stupně stanovil podmínky pro odstranění stavby. Výrokem II. prvostupňového rozhodnutí pak byla podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), žalobkyni jako vlastníku stavby uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Žalobkyně se současně domáhala toho, aby soud zrušil i shora odkazované prvostupňové rozhodnutí a uložil žalovanému povinnost nahradit jí náklady soudního řízení.

Žaloba

1. Žalobkyně v podané žalobě předně zrekapitulovala dosavadní průběh správního řízení, přičemž uvedla i sporné okolnosti předmětné věci. Zdůraznila, že se stala vlastníkem budovy Český Újezd č. p. XC (dále jen „budova“ nebo „stavba“) v roce 2007. Projektová dokumentace se k této budově nedochovala. Okna ve štitové zdi budovy však vždy existovala (cca od roku 1848), resp. jsou původní, jak je dle žalobkyně zřejmé ze stavebně technického řešení dané budovy a okenních otvorů. Současně zmínila, že se nezachovaly žádné akty správních orgánů, které by ve vztahu ke štitovým oknům zakládaly trvalou změnu stavby oproti původnímu stavu v tom smyslu, že by poslední platný stav budovy byl bez štitových oken. Argument žalovaného, že trvalý stav budovy bez štitových oken vyplývá z dokumentace pro změnu užívání stavby s tím, že okna nebyla v půdorysu dotčených prostor znázorněna, žalobkyně považuje za nesprávný, neboť se pro účely změny užívání stavby jednalo pouze o zjednodušenou dokumentaci (tzv. pasport stavby) dle § 125 stavebního zákona. Tato zjednodušená dokumentace (pasport stavby) přitom neřeší celkové stavebně technické uspořádání jednotlivých stavebních prvků objektu. Nebylo tedy možno vycházet z toho, že zjednodušená dokumentace závazně určovala do všech podrobností stavebně technické řešení dotčené stavby, včetně vstupních a okenních otvorů. Zaslepení předmětných okenních otvorů nemělo nikdy povahu trvalé stavební úpravy, kterou by se sledovalo odstranění oken. Žalobkyně tak svou činností nevytvořila ve štítu budovy nová okna, jak tvrdí žalovaný.
2. Svým stavebně technickým řešením bylo zaslepení okenních otvorů dle názoru žalobkyně toliko provizorní (tj. nejednalo se o trvalou změnu stavby). Odstranění zaslepení okenních otvorů poté, co se žalobkyně ujala nově výkonu vlastnických práv a začala svůj majetek spravovat, tak bylo za popsané situace opatřením k prodloužení životnosti okenních otvorů, a mělo proto účinky údržby, nikoliv nepovolené stavebně technické změny stavby. Jestliže okenní otvory stavebně ani právně nepřestaly existovat, nebylo možné dle žalobkyně uzavřít, že odstraněním provizorního zaslepení nebo tzv. „vyzdívky“ vznikla nová okna, a došlo tak ke změně stavby. Nadto, nařízení obnovení původního stavu poté, co správní orgán I. stupně povolil změnu užívání domu na rodinný dům, by znehodnotilo

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

obytný prostor rodinného domu a poškodilo by majetek žalobkyně, přičemž by bylo též nepřipustně nařízeno zastínění obytné místnosti a jídelny domu žalobkyně.

3. Dále žalobkyně uvedla, že podáním učiněným dne 7. 11. 2011 byly stavební práce správnímu orgánu I. stupně ohlášeny, včetně osazení nových oken. V tomto dokumentu byly záměry žalobkyně zcela srozumitelně a jasně vysvětleny, okna byla dokonce i nafocena, když je na fotografiích vidět i odkazované provizorium zaslepení. Správní orgán I. stupně přitom žalobkyni nevyzval, aby odstranila jakékoliv vady tohoto podání, ani nevzněl žádné námitky, a žalobkyně tak po uplynutí zákonem stanovené hmotněprávní lhůty předmětné práce v dobré víře provedla. Žalobkyně tudíž nepochybila, když postupovala podle § 106 stavebního zákona, přičemž tak dle jejího názoru nebyl dán důvod zahajovat s ní řízení o odstranění stavby nebo obnovení původního stavu (resp. znehodnotit její budovu).
4. Žalobkyně též namítla, že vyjádření krajského řádu ze dne 23. 2. 2015, č. j. 308/UPS/2014, ke stížnosti H. B., nemohlo být považováno za úkon, z něhož by správnímu orgánu I. stupně plynuly nějaké povinnosti, jejichž neplnění by bylo nutno považovat za nečinnost, která by odůvodňovala aplikaci § 80 odst. 2 správního řádu ve vazbě na § 6 odst. 1 téhož zákona. Dopis určený stěžovateli v řízení o stížnosti totiž dle žalobkyně nebylo možné považovat za podnět k zahájení řízení ve smyslu § 42 správního řádu.
5. Žalobkyně zároveň trvala na tom, že její podání ze dne 7. 11. 2011 mělo povahu ohlášení prací a hmotněprávní účinky tohoto úkonu nastaly uplynutím lhůty uvedené v tehdejší znění § 106 stavebního zákona. Tyto nastalé hmotněprávní účinky pak nemohly být odstraněny specifickým postupem jako je vyjádření žalovaného ke stížnosti třetí osoby, zaslání tohoto vyjádření na vědomí správnímu orgánu I. stupně a následné vydání příkazu k nápravě pro údajnou nečinnost správního orgánu I. stupně. Ve věci tak bylo zcela nedůvodným řešit případné pochybení správního orgánu I. stupně vůči třetí osobě „na účet“ žalobkyně, konající v dobré víře a nařizovat jí devastaci jejího rodinného domu. Žalovaný tedy dle názoru žalobkyně porušil § 2 odst. 3 a § 4 správního řádu tím, že zasáhl do jejích práv nabytých v dobré víře, přičemž v souvislosti s jeho údajným nesouhlasem s ohlášením stavby ze dne 7. 11. 2011 žalobkyni nevyzval k nápravě a neposkytl jí poučení, aby mohla provést daný úkon podle jeho představ.
6. Žalobkyně též uvedla, že v řešeném případě nebyla samostatně vyrozuměna o změně právní kvalifikace. Práva a povinnosti vyplývající z povahy institutu odstranění stavby a obnovení předchozího stavu jsou přitom rozdílná, a žalobkyně tedy měla právo na to, aby v tomto kontextu správní orgán I. stupně postupoval řádně a tuto změnu nezdůvodnil jen výkladem v odůvodnění jeho rozhodnutí (nadto za situace, kdy došlo k zásahu do vlastnictví žalobkyně).
7. Podle žalobkyně pak měl být skutkový stav věci zkoumán nestranně. Povinností správních orgánů tedy bylo zjistit skutkový stav objektivně (§ 50 odst. 3 věta druhá správního řádu) a v rozhodnutí uvést, z jakých důkazů vycházely, což se však nestalo. Tvrzení žalobkyně, že jsou předmětná okna původní a jejich zaslepení (vyzdívka) nemělo nikdy povahu trvalé změny stavby, přičemž odstraněním zaslepení nedošlo ke vzniku nových okenních otvorů, tak mělo být řádně posouzeno a v odůvodnění správních orgánů též skutkově a právně vypořádáno. Žalobkyně přitom již ve svých prvotních podáních upozorňovala na to, že se kontrolní prohlídka stavby provedená dne 7. 5. 2015 uskutečnila ještě před zahájením daného řízení, a to pouze formálně, když žalovaný do protokolu pouze obecně uvedl, že

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

„poslední legitimní stav objektu p. C. je souhlas se změnou užívání objektu, bez stavebních úprav“, aniž by stavebně technické řešení na kontrolní prohlídce stavby řádně ověřil.

8. Následně žalobkyně uvedla, že povolená změna užívání domu neměla nic společného se stížností třetí osoby na okna ve štítu budovy. Práce týkající se odstranění zaslepení oken byly prováděny až přibližně tři roky poté, co byla povolena změna užívání domu na rodinný dům. Jednalo se tedy o dvě rozdílná řízení, a pokud se týká změny užívání stavby, třetí osoba jako stěžovatelka nebyla účastníkem tohoto řízení a nebyl ani důvod poskytovat jí ze spisu podrobný výťah k otázkám týkajícím se bydlení manželů C. Z hlediska stížnosti nebylo pro stěžovatelku podstatné, že žalobkyně požádala o změnu užívání, že mění budovu na „dvougenerační dům“, a že se jednalo o „změnu kulturního domu na rodinný dům“; pro stěžovatelku nebylo dle žalobkyně podstatné ani to, která osoba podávala sdělení ze dne 7. 11. 2011 a tyto informace, které žalovaný poskytl, překračovaly rámec potřebný pro vyřízení stížnosti na okna ve štítu domu. Žalovaný tak bez právní opory veřejně rozšiřoval a zveřejňoval důvěrné osobní informace, které se týkaly pouze žalobkyně a jejího majetku. Nadto žalovaným stěžovateli sdělený právní názor v přípisu ze dne 23. 2. 2015, č. j. 308/UPS/2014, obsahoval nesprávné informace. Žalovaný zároveň zveřejnil jeho právní názor dříve, než učinil skutkový stav předmětem dokazování v jím navrhovaném řízení o odstranění nepovolené stavby a než posoudil námitky žalobkyně.
9. V prvostupňovém (resp. i napadeném) rozhodnutí dle žalobkyně také chybí uvedení popisu původního stavu, který má být obnoven, a to v podrobnostech umožňujících nesporné naplnění příkazu. Nejasně byl též vymezen okruh účastníků řízení, když by tito dle žalobkyně měli být vymezeni přiměřeně podle § 129 odst. 10 stavebního zákona. Z napadeného rozhodnutí poté nevyplývá, proč byla za účastníka řízení považována pouze H. B. a nikoliv jiné osoby předpokládané v odkazovaném ustanovení stavebního zákona.
10. Závěrem žalobkyně namítla, že bylo jejím právem, aby žalovaný do napadeného rozhodnutí v souladu s § 69 správního řádu uvedl jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby dle § 15 odst. 2 správního řádu. Žalobkyni přitom není zřejmé, proč napadené rozhodnutí nepodepsala do té doby podepisující oprávněná úřední osoba, a zda tedy došlo ke změně oprávněné úřední osoby ve věci.

Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Následně zmínil, že okruh účastníků řízení stanovuje věcně a místně příslušný správní orgán, a to s ohledem na konkrétní případ. Vzhledem k tomu, že štítová zeď budovy ve vlastnictví žalobkyně, které se obnovení předcházejícího stavu stavby týká, je umístěna při hranici pozemku ve vlastnictví H. B., bylo dle žalovaného jasné, že výkonem rozhodnutí mohla být dotčena práva této osoby. Účastenství by pak správní orgán I. stupně ve věci odůvodňoval pouze tehdy, pokud by stanovení okruhu účastníků řízení správním orgánem I. stupně bylo předmětem námitek účastníků řízení.
12. Dále žalovaný zmínil, že byl jako nadřízený správní orgán správního orgánu I. stupně povinen prošetřit postup podřízeného orgánu. Poté, co žalovaný obdržel dne 25. 6. 2014 podání nadepsané jako žádost o prošetření postupu správního orgánu I. stupně ve věci provedení dvou okenních otvorů ve štítové zdi budovy ve vlastnictví žalobkyně, bylo povinností žalovaného tuto věc prošetřit. Žalovaný poté své stanovisko v řešeném případě zaujal i na základě prostudování materiálů týkajících se správním orgánem I. stupně odsouhlasené změny v užívání dané stavby. Žalobkyní ohlášenou změnu v užívání stavby a Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

následně vydaný souhlas správního orgánu I. stupně přitom žalovaný shledává za stěžejní podklady ve věci. Žalovaný tak nepřekročil meze svého oprávnění, když při vyřízení podání H. B. uvedl informace týkající se právě změny v užívání stavby. Předmětná žalobní námitka se pak dle žalovaného nevztahuje k žalobou napadenému rozhodnutí.

13. S odkazem na jeho organizační řád žalovaný též zmínil, že oprávněnou úřední osobou pro danou věc byla vedoucí oddělení stavebního úřadu Ing. H. B., přičemž jako další oprávněná osoba byla určena B. B., DiS. Podpis napadeného rozhodnutí si přitom vyhradila právě vedoucí oddělení stavebního úřadu.
14. Žalovaný dále konstatoval, že si žalobkyně v roce 2007 zakoupila budovu, která ve štítové zdi funkční okenní otvory neměla. Jediným opatřením vydaným k předmětné stavbě správním orgánem I. stupně byl souhlas se změnou v užívání objektu ze dne 5. 5. 2008. Tento souhlas byl vydán na základě podání žalobkyně ze dne 10. 4. 2008, jehož součástí byla i zjednodušená výkresová dokumentace - zjednodušené výkresy stávajícího stavu a navrhovaného stavu, v rozsahu a podrobnostech odpovídajících druhu a účelu stavby. V těchto výkresech byla dotčená štítová zeď zakreslena bez okenních otvorů, ačkoliv ve třech zbývajících obvodových stěnách stavby okenní otvory a dveře schematicky zakresleny byly. Ani v textové části předmětného dokumentu nebylo zmíněno, že by žalobkyně změnou v užívání stavby zamýšlela i stavební úpravy. V tomto kontextu byl tedy odkazovaný souhlas správním orgánem I. stupně vydán - tj. bez stavebních úprav. Žalovaný proto i s ohledem na časový rámec relevantních úkonů ve věci nesouhlasil s žalobkyní, že odstraněním zaslepení okenních otvorů došlo *de facto* k obnovení původního stavu stavby. Podání žalobkyně ze dne 7. 11. 2011 žalovaný zároveň nepovažoval za ohlášení stavebních úprav. Žalovaný měl tedy za to, že žalobkyní provedená stavební úprava nebyla řádně povolena, přičemž o její dodatečné povolení nebylo požádáno.

Posouzení věci soudem

15. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť účastníci řízení s tímto postupem výslovně souhlasili.
16. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé s. ř. s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobkyně uplatnila v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobkyně je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlédnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s.
17. Soud po přezkoumání skutkového i právního stavu věci a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba není nedůvodná.
18. Podle § 129 odst. 8 stavebního zákona, pokud je třeba nařídit obnovení předcházejícího stavu stavby, u které byly bez stavebního povolení nebo ohlášení stavebnímu úřadu anebo v rozporu s ním provedeny stavební úpravy spočívající v odstranění některé části stavby, postupuje stavební úřad podle odstavců 2 a 3 přiměřeně.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

19. Nadepsané ustanovení tak reaguje na situaci, kdy stavebník nic nového nevybuduje, ale naopak bez potřebného povolení či ohlášení anebo v rozporu s ním část stavby odstraní. Stavební úřad v takovém případě nařizuje vlastníkově stavby opačný postup, než je odstranění stavby; na základě rozhodnutí stavebního úřadu podle tohoto ustanovení má naopak stavební dílo – část stavby, vzniknout (srov. Vávrová, E., Doležalová, V., Knecht, M., Zahumenská, V., Konečná, D., Humlíčková, P., Černín K. a Strakoš, J.: *Stavební zákon. Praktický komentář*, Wolters Kluwer, Praha: 2021, k § 129; a Průcha, P., Gregorová, J. aj.: *Stavební zákon: Praktický komentář*, Nakladatelství Leges, Praha: 2017, k § 129). Předmět výsledného rozhodnutí vydávaného následně v řízení vedeném z moci úřední je poté třeba formulovat jako „nařízení obnovení předešlého stavu stavby“. Dle komentářové literatury je přitom „předešlým stavem“ třeba rozumět „poslední zdokumentovaný stav, který odpovídá dokumentaci skutečného provedení stavby předložené ke kolaudaci stavby nebo projektové dokumentaci ověřené ve stavebním řízení, případně v rámci souhlasu s ohlášením, nebo též dokumentaci, pro kterou byl vydán certifikát autorizovaného inspektora“ (viz Macháčková, J. a kol.: *Stavební zákon. Komentář. 3. vydání.*, C. H. Beck, Praha: 2018, k § 129). V návaznosti na uvedenou citaci pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 2. 2020, č. j. 8 As 52/2019-75, formou právní věty konstatoval, že „[p]okud stavební úřad nařídí obnovení předcházejícího stavu stavby dle § 129 odst. 8 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, musí být obnoven předcházející povolený stav, tedy s umístěním, jaké měla původní povolená stavba, a tento stav musí být v rozhodnutí konkrétně určen.“ Z odůvodnění odkazovaného rozsudku současně plyne, že „[j]estliže je tedy nařízeno obnovení předcházejícího stavu, musí být obnoven předcházející stav povolený, tedy stav v určeném místě a za stanovených podmínek; je zřejmý z povolení, projektové dokumentace předcházející stavby a z dalších relevantních dokladů. Bez náležité dokumentace, provedení dostatečných důkazů skutkového stavu či alespoň základních charakteristik (zde především umístění stavby) není možné nařídit obnovu předcházejícího stavu.“
20. V kontextu projednávané věci je pak předně třeba uvést, že ze spisové dokumentace plyne, že jediným (tj. i posledním) dokladovaným, tedy příslušným správním orgánem evidovaným a potvrzeným, stavem předmětné stavby byl stav doložený žalobkyní správnímu orgánu I. stupně v rámci vydání souhlasu se změnou v užívání stavby z objektu občanské vybavenosti (kulturního domu) na rodinný dům [viz oznámení změny v užívání stavby ze dne 1. 4. 2008 včetně dokumentace s vyznačením stávajícího a nového způsobu užívání jednotlivých místností a prostorů ve smyslu § 13 vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu (dále jen „vyhláška č. 526/2006 Sb.“), a souhlas se změnou v užívání stavby ze dne 5. 5. 2008, č. j. SÚ/935/07/Ho]. Odkazovaný souhlas se změnou v užívání stavby ze dne 5. 5. 2008 byl správním orgánem I. stupně vydán podle § 126 odst. 2 a § 127 odst. 1 stavebního zákona (v tehdy účinném znění) a § 14 vyhlášky č. 526/2006 Sb., přičemž zde bylo konstatováno, že změna v užívání stavby „podstatně nemění nároky stavby na okolí, je v souladu se záměry územního plánování, s veřejnými zájmy chráněnými zákonem a se zvláštními právními předpisy, není podmíněna provedením změny stavby a nedotýká se práv třetích osob a nevyžaduje podrobnější posouzení jejich účinků na okolí.“ Jak už bylo shora naznačeno, daný souhlas se změnou v užívání stavby byl vydán na základě oznámení žalobkyně ze dne 1. 4. 2008 (podaného u správního orgánu I. stupně dne 10. 4. 2008), jehož nedílnou součástí byla i zjednodušená (výkresová) dokumentace – tzv. passport stavby dle § 125 stavebního zákona [tj. zjednodušené výkresy stávajícího (původního) stavu a navrhovaného (nového) stavu, v rozsahu odpovídajícím účelu stavby s popisem způsobu užívání všech prostorů a místností]. K tomu je nutno uvést, že dle § 125 odst. 6 stavebního

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

zákona ve spojení s § 4 odst. 1 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb (v tehdy účinném znění), a přílohou č. 3 k této vyhlášce, zjednodušená dokumentace (pasport stavby) obsahoval mj. situační výkres a zjednodušené výkresy skutečného provedení stavby v rozsahu a podrobnostech odpovídajících druhu a účelu stavby s popisem způsobu užívání všech prostorů a místností. V obecné rovině je pak možno v souvislosti s § 125 stavebního zákona, který se týká dokumentace skutečného provedení stavby, tedy i pasportu stavby, poukázat i na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž se podává, že *„[ú]čelem právní úpravy § 125 stavebního zákona z roku 2006 je nastolit stav právní jistoty ohledně technického provedení v minulosti povolené stavby a jejího účelu, jejíž dokumentace zcela chybí, či případně není dostatečným zdrojem informací o stavbě; umožňuje také určit účel užívání stavby, o němž se nedochovaly doklady.“* (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 344/2016-42, nebo ze dne 25. 4. 2019, č. j. 9 As 83/2019-35).

21. V žalobkyní doložené zjednodušené (výkresové) dokumentaci předmětné stavby přitom byla dotčená štítová stěna seznatelně zakreslena bez okenních otvorů, a to jak pro stávající (původní) stav, tak i pro navrhovaný (nový) stav objektu, ačkoliv ve všech zbývajících obvodových stěnách stavby okenní a dveřní otvory zakresleny byly, a to způsobem odpovídajícím původnímu reálnému stavu na daném místě, jak je ostatně možné ověřit z fotodokumentace obsažené ve správním spisu. V návaznosti na vše výše uvedené se tak jeví neopodstatněným a nelogickým tvrzení žalobkyně, že ve zjednodušené (výkresové) dokumentaci skutečného provedení nebyly v úplnosti zaneseny (resp. určeny) okenní a dveřní otvory stavby. Žalobkyně zároveň ani v textové části oznámení změny v užívání stavby ze dne 1. 4. 2008 nijak nezmínila, že by poukazovanou změnou v užívání stavby zamýšlela provádět jakékoliv stavební úpravy (tj. změnu dokončené stavby). Právě za těchto okolností tedy byl vydán nadepsaný souhlas se změnou v užívání stavby ze dne 5. 5. 2008, č. j. SÚ/935/07/Ho. K tomu je možno upozornit, že pokud by změna v užívání stavby byla podmíněna změnou dokončené stavby, která by vyžadovala ohlášení nebo stavební povolení, byl by správní orgán I. stupně nucen dle § 126 odst. 4 stavebního zákona (v tehdy účinném znění) postupovat podle § 105 až § 117 téhož zákona a po dokončení změny stavby podle okolností dle § 120 nebo § 122 stavebního zákona.
22. Ve vztahu k předmětné stavbě tedy nebyl dohledán žádný jiný doklad vydaný či potvrzený příslušným správním orgánem (tj. rozhodnutí, či jakákoliv jiná dokumentace), který by v dotčené štítové zdi existenci funkčních okenních otvorů (resp. oken), nadto povolených, prokazoval. Ostatně ani žalobkyně žádný takový doklad nepředložila (popř. neupozornila na jeho existenci). Z fotodokumentace založené ve správním spisu se přitom zřejmým způsobem podává historické zazdění těchto okenních otvorů ve štítové zdi objektu na hranici mezi pozemky parc. č. XA a parc. č. XB v kat. úz. X, k čemuž i sama žalobkyně konstantně uváděla, že daný objekt *„zakoupila v roce 2007“*, přičemž ještě *„pro připomenutí stavu v roce 2011“* doložila fotografii *„zazdívký stávajících stavebních otvorů“*. Ve spisové dokumentaci se tak nenachází ani fotografické nebo jiné zachycení dřívější existence funkčních okenních otvorů (resp. oken) v dotčené štítové zdi; tedy do doby než žalobkyně fakticky provedla nyní posuzovanou stavební úpravu – tj. vybudovala předmětná okna (resp. vybourala historické zazdění dotčených okenních otvorů a tyto osadila novými okny). Soud tudíž v této části uzavírá, že posledním zdokumentovaným (povoleným) stavem předmětné stavby byl stav odpovídající zjednodušené (výkresové) dokumentaci skutečného provedení stavby doložený v rámci vydání souhlasu se změnou v užívání stavby ze dne 5. 5. 2008, č. j. SÚ/935/07/Ho, tj. bez funkčních okenních otvorů (resp. oken) v dotčené štítové zdi.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

23. Vycházejí z veškerých shora popsaných skutečností soud zároveň konstatuje, že dřívější zazdění daných okenních otvorů nelze vzhledem k informacím plynoucím ze zjednodušené (výkresové) dokumentace a pořízené fotodokumentace vyhodnotit tak, že by se jednalo pouze o žalobkyní tvrzené „provizorní zaslepení“ okenních otvorů (resp. oken), jehož odstranění mělo být správními orgány vyloženo toliko jako údržba stavby, která „prodloužila životnost okenních otvorů“ (§ 3 odst. 4 stavebního zákona). Vybourání historického zazdění okenních otvorů ve štitové stěně a jejich následné osazení dvěma okny, které žalobkyně dle jejího tvrzení zrealizovala v roce 2011, totiž bylo za dané situace třeba hodnotit za stavební úpravu – tj. změnu dokončené stavby – podle § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona.
24. K tomu je přiléhavým uvést, že pojem udržovacích prací vysvětlil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 24. 6. 2009, č. j. 1 As 35/2009-69, tak, že smyslem udržovacích prací je zachovat stavbu ve stavu, který odpovídá projektové dokumentaci ověřené ve stavebním řízení, ve zkráceném stavebním řízení či dokumentaci přiložené k ohlášení, popř. dokumentaci skutečného provedení stavby. V podstatě se tak jedná o běžně prováděné opravy, kterými se nemění právní poměry stavby, neboť udržovací práce musí být v souladu s existujícím právním stavem stavby. Stavební práce, kterými se mění vzhled stavby a zasahuje do nosných konstrukcí a které nejsou prováděny v souladu s ověřenou projektovou dokumentací stavby (či dokumentací skutečného provedení stavby), nejsou udržovacími pracemi ve smyslu § 3 odst. 4 stavebního zákona. V rozsudku ze dne 19. 7. 2018, č. j. 7 As 94/2018-26, Nejvyšší správní soud dále uvedl, že údržba je definována funkcí, kterou mají udržovací práce ve vztahu k udržovanému objektu plnit. Zdejší soud též poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 As 338/2017-32, ze kterého plyne, že udržovat lze jen existující a v zásadě funkční stavby vybavené příslušnou projektovou dokumentací, která také umožňuje ověřit soulad provedených prací s touto dokumentací. Jestliže došlo ke znehodnocení či faktickému zániku stavby v takové míře, že dlouhodobě neslouží a ani nemůže sloužit svému účelu, žádné udržovací práce zde nepřipadají v úvahu. Údržba slouží k běžným opravám a odstranění či opravě běžného opotřebení jinak funkční stavby (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 As 262/2017-54).
25. Údržbou stavby se tedy dle uvedené judikatury, ale i komentářové literatury, rozumějí práce, jimiž se zabezpečuje její dobrý stavební stav tak, aby nedocházelo ke znehodnocení stavby a co nejvíce se prodloužila její užitelnost. Stavební zákon tudíž udržovací práce nedefinuje obsahem, tj. vymezením, co se jimi myslí, nýbrž účelem prací. Ve své podstatě se pak jedná o běžně prováděné opravy a odstranění běžného opotřebení jinak funkční stavby či její části, kterými se nemění právní poměry stavby. Naproti tomu stavebními úpravami jsou typicky *„různé vestavby, přestavby, změny vzhledu stavby (např. zřízení nového okna nebo zazdění stávajícího), dispoziční změny stavby (zřízení nebo naopak vybourání příčky v jednotlivých místnostech) apod.“* (srov. Malý, S.: *Stavební zákon: Komentář*, Wolters Kluwer, Praha: 2007, k § 2, nebo Macháčková, J. a kol.: *Stavební zákon. Komentář. 3. vydání*, C. H. Beck, Praha: 2018, k § 2).
26. Na základě výše popsaných závěrů tak soud v projednávaném případě vyhodnotil tvrzení žalobkyně o pouhé údržbě předmětné části stavby zcela nepřipadným, neboť se zjevně nejednalo o běžně prováděnou opravu funkčního okenního otvoru (resp. okna), popř. odstranění jeho běžného opotřebení, přičemž také došlo k seznatelné (na první pohled viditelné) změně vzhledu stavby samotné. S ohledem na tato fakta tedy nebylo možno ve věci uzavřít, že účelem stavebních prací žalobkyně byla „pouhá“ údržba dotčených

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

okenních otvorů. Žalobkyně totiž v rámci provádění předmětné stavební úpravy musela nejdříve vybourat (odstranit) stávající historické (cihlové) zazdění těchto okenních otvorů, a teprve poté mohla nově vzniklé (tj. až od tohoto momentu funkční) okenní otvory osadit okny. Z uvedeného je tedy zřejmé, že až osazením nových oken do původně zazděných okenních otvorů ve štitové zdi začaly tyto otvory (resp. okna) plnit svoji funkci, kterou do té doby najisto plnit nemohly. Naopak je možno zmínit, že se za původního stavu objektu - tj. před faktickým provedením posuzovaných stavebních úprav - mohla údržba stavby (resp. její části) vztahovat pouze k opravě existujícího (funkčního) zazdění okenních otvorů ve štitové zdi (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 As 338/2017-32).

27. Jestliže žalobkyně posuzovanou stavební úpravu ve své argumentaci současně spojovala se souhlasem se změnou v užívání stavby ze dne 5. 5. 2008 z objektu občanské vybavenosti na rodinný dům, je třeba poukázat i na skutečnost, že k faktickému vybourání historického zazdění okenních otvorů ve štitové stěně a k jejich následnému osazení dvěma okny došlo dle tvrzení samotné žalobkyně až po třech letech od vydání nadepsaného souhlasu se změnou v užívání stavby. Přitom je podstatným znovu upozornit na to, že takto odsouhlasená změna v užívání stavby nebyla podmíněna provedením jakékoliv změny stavby samotné, přičemž v její zjednodušené (výkresové) dokumentaci byla dotčená štitová stěna zakreslena (jako jediná z obvodových stěn) bez okenních otvorů, a to jak pro stávající (původní) stav objektu, tak i pro stav navrhovaný (nový), jak už ostatně bylo shora popsáno. Zjednodušeně řečeno souhlas se změnou v užívání stavby ze dne 5. 5. 2008 s dotčenou stavební úpravou nijak nepočítal, když tato nebyla obsažena v žalobkyní podaném oznámení změny v užívání stavby ze dne 1. 4. 2008 včetně příloh, přičemž tak aktuálně nelze tvrdit, že nařízení obnovení předcházejícího stavu stavby znamená znehodnocení obytného prostoru rodinného domu [pozn. soudu – z pasportu stavby jsou přitom pro prostor obytné místnosti, jídelny a kuchyně ve zbývajících obvodových stěnách objektu zřejmé tři stávající funkční stavební otvory]. Uvedením do posledního zdokumentovaného (povoleného) stavu je proto v kontextu řešeného případu třeba rozumět uvedení do stavu právě před nepovolenou stavební úpravou, přičemž se tak neukládá uvedení do nezákonného původního stavu - tj. rozporného se souhlasem se změnou v užívání stavby, jak se nepřiléhavě snažila tvrdit žalobkyně.
28. Poukázala-li žalobkyně v tomto kontextu dále na to, že dne 7. 11. 2011 správnímu orgánu I. stupně ohlásila stavební práce včetně osazení nových oken, pak je třeba zrekapitulovat, že v tomto podání Ing. Ladislav Cibulka uvedl, že „na základě souhlasu se změnou užívání stavby vydaném pod č. j. SÚ/935/07/Ho ze dne 5. 5. 2008 (...) jsme začali částečně svépomocí a částečně dodavatelsky provádět udržovací práce. (...) Dále s ohledem na skutečnost, že podle stavebního zákona při stavebních úpravách nezasahujeme do nosných konstrukcí stavby, neměníme vzhled stavby ani způsob užívání není u těchto udržovacích prací vyžadováno stavební povolení ani ohlášení. Všechny udržovací práce provádíme v souladu se stavebním zákonem, kdy při naší činnosti zabezpečujeme dobrý stav budovy tak, aby nedocházelo ke znehodnocení stavby a co nejvíce se prodloužila její životnost. V současné době v rámci výše uvedených udržovacích prací provádíme vrácení oken do dočasně zaslepených okenních otvorů, abychom v jídelně nemuseli trvale svítit a vrátili tam zpět přirozené světlo, které zde původně bylo. Tyto doklady vám zasíláme z důvodu zadokumentování skutečnosti, že neprovádíme žádné zásahy do nosné konstrukce stavby a neměníme vzhled konstrukce domu.“ Obsah podání Ing. L. C. tak, jak byl shora citován, tedy nelze hodnotit jako ohlášení stavebních prací ve smyslu § 104 stavebního zákona (v tehdy účinném znění), když sám podatel (stavebník) výslovně označil jím prováděné práce za toliko udržovací, neměnicí mj. vzhled. Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

stavby, které dle něj „*nevyžadovaly stavební povolení ani ohlášení*“. V daném kontextu je tedy třeba upozornit na skutečnost, že toto podání jednak obsahově nesvědčilo tomu, že by se mělo jednat o ohlášení stavebních prací ve smyslu nadepsaného ustanovení stavebního zákona a jednak ani nesplňovalo náležitosti takového ohlášení podle § 105 stavebního zákona (v tehdy účinném znění) – když ohlášení stavby muselo obsahovat minimálně údaje o stavebníkovi, o pozemku, ohlášené stavbě, jejím rozsahu a účelu, o způsobu a době provádění stavby a její jednoduchý technický popis. Z výše uvedeného je proto dle soudu zřejmé, že podání Ing. L. C. ze dne 7. 11. 2011 nebylo možno shledat za zákonné ohlášení předmětných stavebních prací. Pro úplnost je pak v tomto ohledu možno zmínit, že dle § 105 odst. 4 stavebního zákona (v tehdy účinném znění) platilo, že podání, které nemá náležitosti podle odstavců 1 až 3, není ohlášením podle tohoto zákona a stavební úřad je usnesením odloží. Usnesení o odložení zašle stavebníkovi do 15 dnů ode dne učinění podání spolu s poučením o správném postupu při ohlašování staveb a o tom, že se stavbou nelze započít.

29. Zde je však v návaznosti na již výše provedené posouzení daných prací jako stavební úpravy dle § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona nutno zdůraznit, že tyto práce najisto představovaly změnu vzhledu stavby, a tudíž k nim bylo nezbytné stavební povolení [viz § 103 odst. 1 písm. h) a § 104 odst. 2 písm. n) stavebního zákona (v tehdejšího znění) *a contrario*], nikoliv tedy toliko ohlášení. K tomu je možno opětovně odkázat také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2009, č. j. 1 As 35/2009-69, v němž bylo konstatováno, že „*[p]ráce vedoucí ke změně stavby oproti ověřené projektové dokumentaci či dokumentaci skutečného provedení stavby jsou stavebními úpravami dle § 2 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Představují-li navíc změnu vzhledu stavby či zásah do jejích nosných konstrukcí, je k nim nezbytné stavební povolení (§ 103 odst. 1 písm. h) a § 104 odst. 2 písm. n) zákona č. 183/2006 Sb. a contrario*“. Za popsanych okolností tedy nebylo možno ve věci uvažovat ani z tohoto důvodu o možnosti udělení konkludentního souhlasu správního orgánu I. stupně s ohlášením zamýšlených stavebních úprav správním orgánem I. stupně ve smyslu § 106 odst. 1 stavebního zákona (v tehdy účinném znění).
30. V této části je též třeba uvést, že byť správní orgán I. stupně zůstal ve vztahu k podání Ing. L. C. ze dne 7. 11. 2011 zcela pasivní, resp. ve vazbě na v něm popisované skutečnosti - tj. prováděné stavební úpravy týkající se právě „*vrácení oken*“ do historicky zazděných okenních otvorů - rezignoval na jakékoliv relevantní úkony či zjištění stran možné nepovolené stavební úpravy, jakož i na poučení stavebníka v souladu se stavebním zákonem (v tehdy účinném znění) o správném postupu při povolování předmětné stavební úpravy a o tom, že s ní nelze za daných okolností započít, není možné na základě nesprávného postupu správního orgánu I. stupně (resp. z jeho pasivity) dovozovat, že tímto žalobkyni vzniklo subjektivní právo na provedení dotčené stavební úpravy, a že se tedy jedná o stavební úpravu (konkludentně) povolenou, a tedy zákonnou.
31. Pokud se v této souvislosti žalobkyně obecnou argumentací dovolávala zásahu do jejích práv nabytých v dobré víře, pak soud uvádí, že ze spisové dokumentace ani z postupu samotné žalobkyně ve věci nelze dovodit žádný prvek aktivity, na jehož základě by se žalobkyně dobré víry mohla dovolávat. Jinak řečeno, dobré víry se žalobkyně v řešeném případě nemůže dovolávat, když realizovala stavební úpravu na první pohled viditelně měnící vzhled stavby, a tudíž i vyžadující stavební povolení, aniž by vůbec o vydání takového povolení zažádala. K tomu je možno poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2022, č. j. 7 As 128/2022-24, v němž bylo popsáno, že

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

„[d]obrou víru lze chápat jako objektivně posuzované vědomí jednotlivce o souladu jednání s právem, přičemž mezi případy, kdy se stavebník zpravidla dobré víry dovolávat nemůže, patří například právě situace, kdy stavebník realizoval svůj stavební záměr bez povolení, případně jej realizoval způsobem výrazně odlišným od schválené projektové dokumentace.“ Ve vazbě na už dříve vyslovené závěry tak lze konstatovat, že to byla žalobkyně, kdo realizoval předmětnou stavební úpravu bez stavebního povolení, a musí tak nést negativní následky s tím spojené (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014-36, či ze dne 30. 9. 2021 č. j. 7 As 143/2021-23). Soud přitom nijak nezlehčuje důsledek předmětného rozhodnutí, avšak tento je ústavně aprobovaný, neboť směřuje k potřebě ochrany zákonem chráněného zájmu na dodržení požadavků stavebního zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2022, č. j. 7 As 204/2022-31).

32. V tomto ohledu je možno též doplnit, že žalovaný v napadeném rozhodnutí správně připomenul, že pro legalizaci nepovolených stavebních úprav slouží institut jejich dodatečného povolení. O možnosti předmětnou stavební úpravu dodatečně zlegalizovat přitom byla žalobkyně v projednávaném případě správním orgánem I. stupně řádně poučena v oznámení ze dne 4. 6. 2015, č. j. 02506/15/SO/ISr, nicméně sama takto nepostupovala, a řízení o dodatečném povolení předmětné stavební úpravy tedy nemohlo být ani zahájeno.
33. Namítla-li žalobkyně blíže nespecifikovaným způsobem také to, že bylo povinností správních orgánů zjistit skutkový stav objektivně a v rozhodnutí uvést, z jakých důkazů vycházely, pak vzhledem k obecnosti tohoto tvrzení a již výše konstatovaným pro věc relevantním skutečnostem, soud nemohl přisvědčit ani této žalobní argumentaci. Soudu přitom není vůbec zřejmé, v čem konkrétně neměl být skutkový stav věci zjištěn objektivně a jaké důkazy neměly být v napadeném rozhodnutí uvedeny, resp. které rozhodné okolnosti svědčící v prospěch (či v neprospěch) žalobkyně měly být opomenuty. K tomu je nutno poukázat na fakt, že soud za žalobkyni nesmí nahrazovat její projev vůle a vyhledávat na svém místě vady napadeného správního aktu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, nebo např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2020, č. j. 3 Afs 136/2018-99). Žalobní bod je tedy projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, popř. v průběhu řízení dále doplněn (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 13. 6. 2007 č. j. 5 As 73/2006-121). Nahlížeje na dané žalobní tvrzení touto optikou tak soud žádný takový deficit v postupu správních orgánů, popř. v odůvodnění jejich rozhodnutí, neshledal. Z napadeného rozhodnutí se totiž srozumitelně podává, z jakých skutkových zjištění (podkladů), které soud neshledal neúplnými, žalovaný ve vztahu k jím vyhlášenému výroku vycházel a na základě jakého právního názoru k závěrům o něm dospěl. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je též jednoznačně seznatelné, proč žalovaný považoval námitky žalobkyně za liché. Soud proto shledal, že argumentace žalobkyně stran toho, že odstraněním vyzdívký dotčených okenních otvorů nedošlo ke vzniku nových oken, byla správními orgány řádně a odpovídajícím způsobem skutkově i právně vypořádána. Ostatně žalobkyně spíše než s absencí zjištění všech relevantních okolností, jejich řádného popisu či vyložení úvah žalovaného nesouhlasí právě s jeho vlastními závěry. Žalobkyně tak zjevně polemizuje toliko s konkrétním hodnocením žalovaného ve věci, založeným právě na správními orgány učiněných (relevantních) zjištěních.

34. Soud poté k poukazu žalobkyně na to, že se kontrolní prohlídka stavby uskutečnila dne 7. 5. 2015, tj. ještě před zahájením daného řízení, a to formálně, aniž by bylo stavebně technické řešení jakkoliv blíže ověřeno, v kontextu již dříve konstatovaných závěrů pouze doplňuje, že pokud je třeba nařídit obnovení předcházejícího stavu stavby dle § 129 odst. 8 stavebního zákona, není správním orgánům zákonem stanovena povinnost konat kontrolní prohlídku stavby, či ohledání na místě. Ohledání na místě jsou správní orgány povinny vykonat podle § 129 odst. 2 stavebního zákona až v rámci případného řízení o dodatečném povolení stavby (resp. stavební úpravy). Žádost o dodatečné povolení předmětné stavební úpravy nicméně žalobkyně nepodala. Stavebně technické řešení dotčených okenních otvorů po vybourání jejich historického zazdění a osazení novými okny přitom bylo v rámci dané kontrolní prohlídky stavby zachyceno fotograficky. Současně je nutno k úplnosti skutkových zjištění v tomto ohledu připomenout také informace plynoucí z veškeré ve spisu nacházející se fotodokumentace štítové zdi objektu na hranici mezi pozemky parc. č. XA a parc. č. XB v kat. úz. X (tj. zachycující stav před i po provedené stavební úpravě), jakož i už opakovaně odkazovaný obsah pasportu stavby.
35. Soud se dále zabýval obecnou námitkou žalobkyně týkající se neodůvodněné aplikace § 80 odst. 2 správního řádu v projednávaném případě. V této části soud předně rekapituluje, že z obsahu správního spisu plyne, že dne 25. 6. 2014 obdržel žalovaný podání, kterým se D. B. domáhala „prošetření postupu Stavebního úřadu v Chlumci, při posuzování obnovy okenních otvorů po více jak 70 letech, ve štítové zdi domu č. p. XC na stavební parcele č. XA v k. ú. X.“ Žalovaný si poté vyžádal od správního orgánu I. stupně příslušnou spisovou dokumentaci a z úřední povinnosti přezkoumal postup správního orgánu I. stupně v předmětné věci. Zjistil přitom, že správní orgán I. stupně nepostupoval v souladu s tehdy platnými právními předpisy, přičemž žalobkyně provedla dotčenou stavební úpravu bez povolení. Důvody pro zahájení řízení dle § 129 stavebního zákona tedy byly zjištěny v rámci šetření žalovaného jako nadřízeného správního orgánu, po kterém následovalo sdělení správnímu orgánu I. stupně ze dne 23. 2. 2015 obsahující též faktický podnět k zahájení shora odkazovaného řízení. K tomu je vhodné poukázat i na § 42 správního řádu, podle kterého je správní orgán povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Předpokládá se totiž, že mnohdy právě veřejnost či jiné správní orgány mohou získat informace, které by jinak (věcně a místně příslušnému) správnímu orgánu nebyly známy a jejichž existence odůvodňuje zahájení řízení z moci úřední (srov. Hrabák, J. aj.: *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*, Wolters Kluwer, Praha: 2012, k § 42). V projednávaném případě tak byl správní orgán I. stupně sdělením žalovaného ze dne 23. 2. 2015 prokazatelně seznámen s důvody pro zahájení řízení podle § 129 stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že správní orgán I. stupně toto řízení nezačal, což se žalovaný dozvěděl v rámci provedeného šetření v návaznosti na podání H. B. ze dne 8. 4. 2015, jako nadřízený správní orgán následně přistoupil k aplikaci § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu, kterým v souladu s § 80 odst. 2 správního řádu přikázal správnímu orgánu I. stupně, aby ve lhůtě do 30 dnů ode dne doručení opatření ke zjednání nápravy zahájil řízení podle § 129 ve věci stavební úpravy „okenní otvory ve štítové zdi domu č. p. XC, X“. V nadepsaném postupu žalovaného soud neshledal nezákonnost, neboť dle § 80 odst. 2 správního řádu platí, že opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezačal-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední. Opatření proti nečinnosti přitom činí nadřízený správní orgán z moci úřední, kdy se jedná o prvek správního dozoru nadřízených správních orgánů nad jemu podřízenými správními orgány (srov. Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: *Správní řád. Komentář. 2. vydání.*, C. H. Beck, Praha: 2020, Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

k § 80). Jinými slovy, nadřízený správní orgán byl za vyvstalých okolností v posuzovaném případě povinen učinit opatření proti nečinnosti. K tomu je příležitým poukázat také na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 11. 2016, č. j. 62 A 56/2015-75, v němž bylo konstatováno, že „[d]loží-li se nadřízený správní orgán v rámci své úřední činnosti o skutečnosti, že ve věci příslušný správní orgán nezahájil řízení, ačkoliv existují okolnosti odůvodňující zahájení řízení z moci úřední, nemá možnost volby, zda učinit opatření proti nečinnosti, či nikoliv (§ 80 odst. 2 správního řádu).“ Pro úplnost je však v této souvislosti zároveň třeba zmínit, že příkazem k zahájení řízení z moci úřední nebylo možno jakkoliv předjímat, jak příslušný správní orgán I. stupně ve věci samé rozhodne, přičemž předmětem následného soudního přezkumu bylo právě žalobou napadené rozhodnutí jakožto „finální“ výstup činnosti správních orgánů.

36. Jestliže žalobkyně bez bližší specifikace namítla také to, že nebyla samostatně vyrozuměna o změně právní kvalifikace, když práva a povinnosti vyplývající z povahy institutu odstranění stavby a obnovení předchozího stavu jsou rozdílná, pak soud neshledal důvodným ani toto tvrzení. K tomu soud nejprve uvádí, že je ze správního spisu zřejmé, že se žalovaný již ve svém dřívějším rozhodnutí ze dne 3. 1. 2017, č. j. 384/UPS/2015-9, jímž bylo k odvolání žalobkyně zrušeno prvotní rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 4. 8. 2015, č. j. 03791/15/SO/ISr, kterým bylo podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona žalobkyni nařízeno odstranění stavby „Okenních otvorů ve štítové zdi domu č. ú. XC, X“, výslovně zabýval námitkou směřující k nesprávnému použití ustanovení stavebního zákona. Stěžejním důvodem pro zrušení odkazovaného rozhodnutí správního orgánu I. stupně přitom bylo jednak jeho nedostatečné odůvodnění a absence vypořádání se s námitkami žalobkyně, a jednak žalovaný přisvědčil námitce žalobkyně, že správní orgán I. stupně použil chybné ustanovení, podle kterého ve věci rozhodl - tj. § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, namísto § 129 odst. 8 stavebního zákona. Žalovaný současně zřejmým způsobem popsal, že správní orgán I. stupně nemůže za daného stavu nařídit odstranění provedených stavebních úprav, ale musí nařídit obnovení předcházejícího stavu tak, aby byla stavba jako celek uvedena do stavu původního, tedy před provedením předmětné stavební úpravy. V odůvodnění shora uvedeného rozhodnutí tak žalovaný vyslovil jednoznačný právní názor, jímž byl následně správní orgán I. stupně při novém projednání věci ve smyslu § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu vázán. Současně je třeba připomenout, že s tímto závěrem byla najisto seznámena i žalobkyně jako odvolatelka (resp. její zmocněnkyně), které bylo rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 1. 2017 doručeno (pozn. soudu - zmocněnkyně žalobkyně navíc dne 7. 6. 2017 nahlížela do spisové dokumentace). Byť tedy správní orgán I. stupně následně v oznámení o pokračování v řízení ze dne 25. 5. 2017 výslovně neuvedl, že bude v řešeném případě dále postupováno ve smyslu § 129 odst. 8 stavebního zákona, tato skutečnost byla v dané fázi řízení jednoznačně zřejmá.
37. Pro úplnost je pak v tomto ohledu nutné konstatovat, že § 129 odst. 8 stavebního zákona ve své dikci odkazuje na přiměřený postup stavebního úřadu podle odst. 2 a 3 téhož ustanovení. Z toho je seznatelné, že pokud stavební úřad nařizuje obnovení předcházejícího stavu stavby dle § 129 odst. 8 stavebního zákona, pak takové řízení zahajuje ve smyslu § 129 odst. 2 stavebního zákona, a tedy dle shodného ustanovení jako v případě stavby uvedené v § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Soudu proto není z předmětné námítky jasné, jaká rozdílná práva a povinnosti má za daného právního a skutkového stavu ve vztahu k namítanému rozhodnutí žalobkyně na mysli. Soud tudíž neshledal ani v tomto ohledu, a to i vzhledem k míře obecnosti uplatněné žalobní námítky, že by byla žalobkyně postupem správních orgánů jakkoliv krácena na svých právech. Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

38. K argumentaci žalobkyně stran toho, že žalovaný bez právní opory veřejně rozšiřoval a zveřejňoval důvěrné osobní informace, které se týkaly její osoby a jejího majetku, přičemž žalovaným zveřejněný právní názor ve sdělení ze dne 23. 2. 2015, č. j. 308/UPS/2014, obsahoval nesprávné informace, soud uvádí, že je při soudním přezkumu omezen právě povahou samotného napadeného rozhodnutí. Tento věcný rámec poté nutně determinuje následný soudní přezkum vydaného správního rozhodnutí. Meritorní soudní přezkum se tak redukuje na zhodnocení toho, zda napadené správní rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, a tudíž nikoliv na veškeré dřívější úkony žalovaného vztahující se k podnětům třetích osob, byť se tyto týkaly téže stavební úpravy. Jinak řečeno, obsah sdělení k podnětu třetí osoby ze dne 23. 2. 2015 není předmětem daného soudního řízení, resp. je mimo rámec soudního přezkumu ve věci. Pokud se tedy žalobkyně domnívá, že o ní žalovaný nezákonně rozšiřoval a zveřejňoval blíže nekonkretizované důvěrné osobní informace, pak se vůči takovému jednání mohla bránit tomu přílehavými právními prostředky. Jak přitom bylo už dříve popsáno, v projednávaném případě byl správní orgán I. stupně sdělením žalovaného ze dne 23. 2. 2015 toliko seznámen s důvody pro zahájení řízení podle § 129 stavebního zákona, avšak z jeho obsahu nebylo možno jakkoliv předjímat, jak příslušný správní orgán I. stupně na základě jím učiněných zjištění ve věci samé rozhodne. Nelze tak souhlasit ani s tvrzením žalobkyně, že žalovaný v odkazovaném sdělení zveřejnil jeho právní názor dříve, než učinil skutkový stav předmětem dokazování v řízení dle § 129 stavebního zákona a než posoudil námitky žalobkyně. Pro tento závěr pak ponejvíce svědčí samotný obsah přezkoumávaného rozhodnutí (resp. i rozhodnutí prvostupňového), z něhož se jasným způsobem podává, na základě jakých konkrétních skutkových zjištění a jakého právního názoru žalovaný dospěl k jím vyhlášenému výroku, jakož i to, proč se žalovaný neztotožnil s uplatněnými námitkami žalobkyně.
39. Ve vztahu k žalobní námitce, že v řešeném případě chybí ve správních rozhodnutích popis původního stavu, který má být obnoven, a to v podrobnostech umožňujících naplnění tohoto příkazu, soud úvodem poukazuje na samotný výrok I. prvostupňového rozhodnutí, v němž je jednoznačně a srozumitelně konstatováno, že se podle § 129 odst. 8 stavebního zákona žalobkyni jako vlastníku stavby nařizuje obnovení předcházejícího stavu, který obsahuje odstranění dvou oken (složených ze skleněné výplně a okenního rámu) ve štítové zdi objektu na hranici mezi pozemky parc. č. XA a parc. č. XB v k. ú. X a zazdění dvou stavebních otvorů vzniklých po odstranění oken. Správní orgány přitom v odůvodnění svých rozhodnutí ve věci konstantně popisovaly předcházející (původní) stav jako poslední zdokumentovaný stav - tj. před faktickým provedením posuzovaných stavebních úprav (viz passport stavby), jak už bylo ostatně výše vyloženo. Nutno přitom znovu zdůraznit, že smyslem aplikovaného § 129 odst. 8 stavebního zákona je právě navrácení stavby do její předcházející (původní) podoby. Výrokem I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně stanovený rozsah prací k obnovení předcházejícího stavu tak zdejší soud považuje za zcela dostatečný, přičemž je z rozhodnutí správních orgánů též nájisto zřejmý i popis původního stavu objektu. Uvedením do původního stavu je tedy v kontextu posuzovaného případu třeba rozumět uvedení stavby do souladu s jejím posledním dokladovaným (povoleným) stavem, kdy byly předmětné okenní otvory naprosto nefunkční, neboť tyto byly (historicky) zazděny - konkrétně cihlovou vyzdívkou. Rozhodnutí správních orgánů tedy neukládá uvedení daného objektu do jakéhosi nejištěného či neurčitého původního stavu, jak se snaží nepřilehavě tvrdit žalobkyně. Soud proto z uvedených důvodů neshledal její námitku o neurčitosti napadeného a prvostupňového rozhodnutí, pro kterou by nebylo možné rozhodnutí vykonat, důvodnou.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

40. K obecné námitce stran nejasného vymezení účastníků daného řízení, když byla za účastníka řízení, vyjma samotné žalobkyně, považována pouze H. B. a nikoliv jiné osoby, soud uvádí, že mu z jejího obsahu není vůbec zřejmé, jak v tomto kontextu mohla být žalobkyně za dané situace dotčena na svých subjektivních právech, resp. jak by se případně nesprávné stanovení ostatních účastníků řízení (resp. jejich opomenutí) ve věci mohlo negativně projevit v její právní sféře. Zkrácení na právech, popř. zásah do právní sféry, se totiž musí pojít s konkrétním žalobcem a nikoliv s jinou osobou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 5 Afs 37/2011-77). Žalobou se proto nelze domáhat poskytnutí soudní ochrany jiné osobě (např. jinému účastníkovi řízení před správním orgánem). Shora uvedená námitka tudíž náleží toliko případným opomenutým účastníkům předmětného řízení, nikoliv žalobkyni, neboť zákon obecně neumožňuje, aby někdo žaloval proti rozhodnutí v zájmu ochrany práv třetích osob. Co se pak týče tvrzení žalobkyně, že z napadeného rozhodnutí nevyplývá, proč byla za účastníka řízení považována toliko H. B., k tomu soud uvádí, že předmětná námitka nebyla uplatněna v rámci odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, a tudíž se jí žalovaný výslovně nezabýval. Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně je však zřejmé, že je H. B. vlastníkem sousedního pozemku parc. č. XB v k. ú. X, při jehož hranici se nachází právě dotčená štitová zeď objektu ve vlastnictví žalobkyně, které se obnovení předcházejícího stavu týká. V návaznosti na popis dalších relevantních skutečností ve věci stran provedení nepovolené stavební úpravy je tedy z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí seznatelné, že účastenství H. B. bylo stanoveno s ohledem na její vlastnické právo k sousednímu pozemku a stavbám na něm, přičemž toto právo mohlo být vzhledem k umístění předmětných stavebních otvorů ve štitové zdi stavby na hranici mezi pozemky parc. č. XA a parc. č. XB v k. ú. X přímo dotčeno. Jak ostatně vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 As 35/2016-38, a ze dne 11. 4. 2019, č. j. 4 As 17/2019-68: *„[P]ro naplnění definice účastenství postačuje pouhá možnost přímého dotčení na právech nebo povinnostech rozhodnutím, které má být ve správním řízení vydáno. Tato možnost přitom musí být reálně myslitelná, nikoliv pouze hypotetická. Zároveň musí být splněna podmínka, že práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím dotčeny přímo, tedy bezprostředně. Je povinností správního orgánu v jednotlivých případech posoudit, kteří z vlastníků „sousedních“ pozemků a staveb na nich mohou být konkrétním rozhodnutím dotčeni přímo.“* Zmínit lze též rozsudek ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 54/2011-91, v němž Nejvyšší správní soud dovodil, že je *„přímým dotčením nutno rozumět takovou možnou změnu poměrů v lokalitě vyvolanou zamýšlenou stavbou, která má vliv na podstatu, obsah nebo výkon vlastnických či jiných relevantních práv těmi, kdo tato práva mají.“*
41. Závěrem se zdejší soud zabýval též námitkou žalobkyně, že bylo jejím právem, aby žalovaný v napadeném rozhodnutí v souladu s § 69 správního řádu uvedl jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby dle § 15 odst. 2 správního řádu, přičemž žalobkyni nebylo zřejmé ani to, proč napadené rozhodnutí nepodepsala do té doby podepisující oprávněná úřední osoba. Podle § 15 odst. 2 správního řádu přitom platí, že provádějí úkony správního orgánu v řízení úřední osoby oprávněné k tomu podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo pověřené vedoucím správního orgánu (dále jen „oprávněné úřední osoby“). V dané souvislosti je poté nutno upozornit na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, č. j. 7 As 158/2016-69, v němž bylo přílehlavě i pro nyní projednávaný případ konstatováno, že *„[s]myslem tohoto ustanovení (pozn. soudu - § 15 odst. 2 správního řádu) je především zabránit anonymitě výkonu veřejné správy a posílit postavení účastníka řízení tím, že účastník řízení má v každém okamžiku řízení možnost zjistit, kdo je v jeho věci oprávněn činit v řízení úkony. To mu také umožní*
- Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

posoudit případné vyloučení úřední osoby z projednávání a rozhodování věci a případně namítat její podjatost (viz § 14 správního řádu). Z judikatury přitom vyplývá, že i v případě, že by v rozporu s § 15 odst. 2 správního řádu prováděla ve správním řízení úkony jiná než oprávněná úřední osoba, tedy osoba, které by nesvědčilo oprávnění podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo pověření vedoucím správního orgánu, neznamenalo by to automaticky nezákonnost rozhodnutí vydaného v tomto řízení. I pokud by určitá osoba s vědomím správního orgánu jednala za správní orgán s účastníkem řízení a účastník by se domníval, že jedná s oprávněnou úřední osobou, mělo by se toto jednání za správní orgán s ohledem na zásadu dobré správy (viz § 4 odst. 1 správního řádu) posuzovat jako jednání oprávněné úřední osoby, i kdyby se o oprávněnou úřední osobu nejednalo, a to se všemi důsledky, které z tohoto jednání pro správní orgán vyplývají (viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2014, sp. zn. 6 Tdo 1018/2014). Písemné vyhotovení rozhodnutí musí obsahovat jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Podpis oprávněné úřední osoby je na stejnopisu možno nahradit doložkou „vlastní rukou“ nebo zkratkou „v. r.“ u příjmení oprávněné úřední osoby a doložkou „Za správnost vyhotovení:“ s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí (viz § 69 odst. 1 správního řádu). Není v rozporu s § 15 správního řádu, pokud určená oprávněná úřední osoba s účastníkem projedná správní věc a vyhotoví o ní správní rozhodnutí, které nakonec podepíše vedoucí správního orgánu, tedy osoba s vrcholnou odpovědností za jeho chod. Nejedná se totiž o rozhodnutí úředních osob, nýbrž o rozhodnutí správního orgánu a záleží na něm, jaké organizační opatření v tomto směru učiní.“

42. Vycházejí ze shora popsaného je pak v projednávané věci třeba uvést, že ve správním spisu je založen záznam o určení oprávněné úřední osoby B. B., DiS. (samostatné referentky oddělení stavebního řádu), jako další osoby oprávněné k provádění úkonů správního orgánu ze dne 3. 10. 2017, č. j. 586/UPS2017-2, které učinila Ing. H. B. jako vedoucí oddělení stavebního řádu. Z napadeného rozhodnutí je poté nepochybně zřejmé, že jej podepsala právě Ing. H. B. jako vedoucí odboru územního plánování a stavebního řádu. Napadené rozhodnutí tedy najisto obsahuje jméno, příjmení, funkci a podpis oprávněné úřední osoby, neboť fakt, že ho podepsala vedoucí odboru územního plánování a stavebního řádu namísto další pověřené úřední osoby ve smyslu výše citovaných závěrů Nejvyššího správního soudu nezakládá jeho nezákonnost a nezpůsobuje ani porušení zásad bezprostřednosti a přímosti správního řízení (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2018, č. j. 5 As 295/2016-45). Soud proto shledal i tuto námitku nedůvodnou.
43. Konečně soud uvádí, že v nyní řešeném případě neprováděl dokazování, ač byl v žalobě, vyjma samotného obsahu správního spisu vedeného v dané věci, resp. dokumentů v něm založených, žalobkyní navržen též důkaz „případným znaleckým posudkem k původnímu řešení okenních otvorů“. Takový znalecký posudek by však za již dříve popsaných okolností nemohl nic změnit na skutkovém a právním stavu věci, neboť ten byl dle hodnocení soudu správními orgány ve vztahu k rozhodným skutečnostem zjištěn zcela dostatečně. Žalobkyní navrhované dokazování znaleckým posudkem k původnímu řešení okenních otvorů by tak vzhledem k už doloženým a prokázaným okolnostem, kdy se z relevantních podkladů (viz passport stavby a fotodokumentace) nepochybně podává vybourání historického zázdí dotčených okenních otvorů a jejich osazení novými okny, bylo zjevně nadbytečné. K navrženému důkazu správním spisem, resp. listinami, které jsou jeho obsahem, je pak nutné uvést, že vychází-li soud ve správním soudnictví z údajů a listin obsažených ve správním spisu, nejedná se o dokazování ve smyslu § 52 s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015-56, ze dne 29. Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, nebo ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 68/2011-75). Obsah správního spisu (tj. všechny jeho součásti) tudíž nelze považovat bez dalšího za důkaz. Vyplývá to ze samotné podstaty řízení ve správním soudnictví, které je přezkumným řízením řízení správního, přičemž správní spis je obrazem a výsledkem správního řízení, dokládající skutkový stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2019, č. j. 3 Afs 194/2017-25).
44. S ohledem na veškeré výše uvedené skutečnosti tak soud ve věci uzavírá, že neshledal důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Soud tudíž žalobu v mezích žalobních bodů vyhodnotil jako nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. výrokem I. rozsudku zamítl.
45. Současně soud v souladu s § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. výrokem II. rozsudku nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalovanému náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, přičemž tento ani jejich náhradu nepožadoval.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 1. března 2023

JUDr. Petr Černý, Ph.D., v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

