

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobkyně: **R. H.**, zastoupená doc. JUDr. Karlem Klímou, CSc., advokátem se sídlem Hradčanské náměstí 12, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) V. H., 2) Ing. I. P., 3) R. P., v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 12. 2006, č. j. 9 Ca 123/2005 - 49,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 6. 12. 2006, č. j. 9 Ca 123/2005 - 49, zamítl žalobu podanou žalobkyní (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru územního a stavebního řízení (dále jen „krajský úřad“) ze dne

9. 12. 2004, č. j. ÚSŘ/5348/04/AB, jímž byla zamítnuta jako opožděná odvolání podaná stěžovatelkou a osobou zúčastněnou na řízení ad 1) podaná proti rozhodnutí Obecního úřadu Štěchovice (dále jen „stavební úřad“) ze dne 30. 8. 2004, č. j. 934/04/S o dodatečném povolení osobám zúčastněným na řízení ad 2) a 3) přístavby rodinného domu č. p. 88 na pozemku st. 130/1 v k. ú. Slapy podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“). Stavební úřad v tomto rozhodnutí současně stanovil podmínky pro dokončení stavby a rozhodl také o námitkách stěžovatelky a osoby zúčastněné na řízení ad 1). Následně přípisem ze dne 29. 11. 2004, č. j. 1296/04/Š vyrozuměl účastníky řízení ve smyslu § 47 odst. 6 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“) o opravě zřejmé nesprávnosti v písemném vyhotovení rozhodnutí ze dne 30. 8. 2004, č. j. 936/04/S, ve kterém při písemném vyhotovení vypadlo ve výroku slovo „změna“. Proto část výroku rozhodnutí byla opravena takto: „...dodatečně povoluje změnu přístavby rodinného domu č. p. 88 na pozemku st. 130/1 kat. území Slapy, obec Slapy...“

Městský soud se v napadeném rozsudku nejprve zabýval námitkou nicotnosti správních rozhodnutí a dospěl k závěru, že nejsou stižena vadami zakládajícími jejich nicotnost. Obě rozhodnutí byla vydána orgánem k tomu věcně příslušným, měla zákonem předepsanou písemnou formu a neměla ani jiné vady, které by měly za následek jejich nicotnost. Nicotnost rozhodnutí stavebního úřadu, a tím méně rozhodnutí krajského úřadu, nezakládala ani oprava rozhodnutí stavebního úřadu provedená přípisem ze dne 29. 11. 2004. Z obsahu správního spisu, včetně rozhodnutí stavebního úřadu, bylo zřejmé, že tento úřad rozhodoval nikoliv o žádosti stavebníků o povolení změny stavby před jejím dokončením (§ 68 stavebního zákona), ale o žádosti o dodatečné povolení stavby v podobě přístavby, kterou stavebníci začali realizovat v rozporu s dříve vydaným pravomocným stavebním povolením /§ 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona/. Opravou rozhodnutí, která podle městského soudu nebyla nezbytně nutná, stavební úřad zřejmě hodlal zdůraznit fakt, že dodatečně povoluje přístavbu ve změněné podobě oproti přístavbě, jejíž realizace byla povolena stavebním povolením ze dne 22. 8. 1997. Smysl a význam rozhodnutí však zůstal i po provedené opravě nezměněn. V dané věci krajský úřad nepochybil, když odvolání stěžovatelky vyhodnotil jako opožděné. V tomto směru ostatně stěžovatelka ani nic nenamítala. V souladu s ustanovením § 60 správního řádu bylo v takovém případě úkolem krajského úřadu přezkoumat opožděné odvolání z hlediska, zda neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení. S ohledem na vazbu ustanovení § 60 a § 65 správního řádu se městský soud zabýval otázkou charakteru podnětu k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu nemohlo podle jeho názoru obstát tvrzení stěžovatelky, že byla na svých právech zkrácena v důsledku nevyužití dozorčího práva odvolacím orgánem. Městský soud v této souvislosti také uvedl, že stěžovatelka v žalobě ani v odvolání či jiném úkonu ve správním řízení netvrdila, že by byly dány důvody obnovy. Městský soud neakceptoval ani námitku, v níž stěžovatelka argumentovala nedoručením opravy rozhodnutí osobě zúčastněné na řízení ad 1) jako účastníkovi správního řízení. I kdyby k tomuto procesnímu pochybení skutečně došlo, nebyla by jím na svých právech zkrácena stěžovatelka, ale pouze osoba zúčastněná na řízení ad 1), která se v takovém případě měla nápravy závadného stavu domáhat sama. Stěžovatelce v soudním řízení nepřísluší hájit procesní práva třetích osob.

Stěžovatelka proti tomuto rozsudku městského soudu podala v zákonné lhůtě kasační stížností, v níž poukazovala na stížní důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle stěžovatelky je rozsudek městského soudu odůvodněn rozporuplně, nepřesvědčivě a nedostatečně, neboť je toho názoru, že z judikatury naopak vyplývá, že rozhodnutí krajského úřadu i stavebního úřadu nicotností trpí, a to z důvodu neurčitosti a nesmyslnosti. To nemůže zhojit ani předepsaná písemná forma těchto rozhodnutí. Stěžovatelka zdůraznila rozdíl mezi povolením celé přístavby a změny této přístavby. Trvá na tom, že mělo být rozhodováno o dodatečném povolení pouze té části přístavby, která přesahovala rámec původního stavebního povolení na přístavbu. Pokud stavební úřad rozhodoval o přístavbě, pak musel posuzovat žádost o povolení přístavby od počátku, pokud by rozhodoval o změně přístavby, pak by mu stačilo posoudit pouze určité změny, které v již povolené přístavbě hodlá stavebník provádět. Nicotnost správního aktu se zakládá na naprostém rozporu mezi označením rozhodnutí jako „dodatečné povolení změny přístavby“ a jeho obsahem, kdy jsou pro dokončení stavby stanoveny určité podmínky, což stejně jako celé odůvodnění rozhodnutí svědčí o tom, že stavební úřad rozhodoval o přístavbě jako celku, a nikoli o její změně. S touto skutečností se městský soud nijak nevypořádal, čímž je dán kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. spočívají v nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Dále stěžovatelka označila za nesprávný výklad městského soudu, podle něhož je z obsahu rozhodnutí stavebního úřadu zřejmé, že se jedná o žádost stavebníků o dodatečné povolení změny stavby. Podle jejího názoru je naopak zřejmé, že stavebníci podali žádost „o dodatečné povolení přístavby“ a nikoli „změnu přístavby“, jak zní opravené rozhodnutí stavebního úřad. Pokud se v odůvodnění tohoto rozhodnutí uvádí, že stavební úřad zahájil řízení o odstranění celé přístavby, a nikoli její části, je toto rozhodnutí rozporné a nicotné, což městský soud nesprávně posoudil [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Vnitřní rozpornost a neurčitost, a tedy i nicotnost, rozhodnutí správního orgánu nemůže nahradit městský soud výkladem, co měl správní orgán na mysli. Totéž se týká i jeho úvah o tom, co chtěl správní orgán zdůraznit opravou rozhodnutí. Stěžovatelka tvrdí, že závěr, ke kterému správní orgán dospěl, nemá oporu ve spise, neboť v něm není nikde zmínka, že by se dodatečně povolovala přístavba ve změněné podobě. V rozhodnutí stavebního úřadu se hovoří o „povolení stavby“ jako celku, nikde se však neuvádí, že by se jednalo o povolení pouze té části přístavby, která přesahuje původní stavební povolení ze dne 22. 8. 1997. Jelikož stavební úřad rozhodoval na základě skutkové podstaty, která nemá oporu ve spisech, je podle stěžovatelky dán kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Městský soud se také nezabýval žalobním bodem, v němž stěžovatelka namítala, že z časové souslednosti rozhodnutí stavebního úřadu a krajského úřadu je nejasné, proč oprava rozhodnutí sdělená stavebním úřadem krátce předchází zamítavému rozhodnutí odvolacího orgánu. Stavební úřad nemohl rozhodovat, když neměl spis k dispozici a případnou vadu rozhodnutí měl podle § 59 odst. 1 správního řádu opravit nikoli správní orgán I. stupně, ale případně orgán odvolací. Stěžovatelka nepovažuje dodatečný postup stavebního úřadu za opravu provedenou podle § 47 odst. 6 správního řádu. I tento postup stavebního úřadu naplňuje kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Konečně tím, že městský soud nesprávně rozhodl o nicotnosti rozhodnutí krajského úřadu a stavebního úřadu a dopustil se svévolného výkladu vůle jiného správního orgánu (stavebního úřadu), porušil zásadu právního státu, podle níž musí státní orgán postupovat přesně a pouze prostředky a úvahami, které vyplývají ze zákonů, a nenahrazovat rozhodovací vůli správního orgánu jako státního orgánu jiného druhu. Městský soud se rovněž nezabýval žalobními

argumenty týkajícími se pochybností o svévoli správních úřadů, kdy při rozhodování o odvolání současně orgán, proti jehož rozhodnutí probíhá odvolací řízení, vydal rozhodnutí o „opravě zjevné vady“. Proto stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Osoba zúčastněná na řízení ad 1) se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnila s obsahem podané kasační stížnosti. Stavební úřad se vůbec nezajímal o důkazy hovořící o tom, že přístavba negativně ovlivňuje užívání sousedního pozemku. Také nesdělil, proč odmítá důkazy poskytnuté osobou zúčastněnou na řízení ad 1) a stěžovatelkou. Stavební úřad rovněž nesprávně uvedl, že související občanskoprávní žaloba byla zamítnuta, když řízení bylo pouze zastaveno. Osobě zúčastněné na řízení ad 1) nebyla doručena oprava rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 29. 11. 2004 a spolu se stěžovatelkou nemohla odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu podat, neboť se nacházeli v zahraničí. Nebylo proto možné podat odvolání ve lhůtě tří dnů, zásilku bylo podle údajů pošty možné vyzvednout do 14 dnů a žádný údaj o zkrácení této lhůty nebyl nikde uveden. Městský soud se rovněž nezabýval výhradou, podle níž osoba zúčastněná na řízení ad 1) ani stěžovatelka nebyli v rámci stavebního řízení přizváni k ohledání na místě samém ani k jednání na stavebním úřadě. Z výše uvedených důvodů osoba zúčastěná na řízení ad 1) shodně se stěžovatelkou navrhla zrušení napadeného rozsudku.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Ke všem uplatněným stížním námitkám, ať už se týkají nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku či jiných důvodů, Nejvyšší správní soud v prvé řadě zdůrazňuje, shodně s městským soudem, že žaloba stěžovatelky směřovala proti rozhodnutí krajského úřadu, kterým bylo její odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu zamítnuto jako opožděné. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002 - 35, publikovaném pod č. 287/2004 Sb. NSS, na který městský soud také odkázal, uvedl, že „S ohledem na vazbu ustanovení § 60 a § 65 správního řádu se soud v prvé řadě zabýval otázkou charakteru podnětu k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení a to v případech, kdy tento podnět nebyl shledán důvodným. Jak již bylo opakovaně uvedeno v konstantní judikatuře, tento podnět je prostředkem tzv. dozorčího práva. Na výkon tohoto dozorčího práva a užití jeho prostředků ve smyslu ustanovení § 65 správního řádu nemají účastníci řízení právní nárok. Odložením podnětu jako nedůvodného a tedy nezrušením rozhodnutí, proti kterému podnět směřuje nezasahuje dozorčí úřad nijak do sféry subjektivních práv účastníka řízení, ta zůstávají takovýmto negativním výsledkem přezkumu naprosto nedotčena. Správní akt, kterým je výsledek takovéhoto přezkumu sdělen účastníkovi řízení, nelze napadnout správní žalobou. Charakter výkonu dozorčího práva má i závěr správního orgánu, že neshledal důvody pro zrušení či změnu rozhodnutí napadeného opožděným odvoláním (§ 60 správního řádu). Ani na výkon tohoto práva nemají účastníci správního řízení právní nárok, a nelze dovodit, že by tím, že nebyl shledán důvod k postupu podle ustanovení § 65 odst. 2 správního řádu, byl příslušný účastník řízení na svých právech zkrácen.“ Podle názoru vysloveném v tomto rozsudku rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 60 správního řádu je sice rozhodnutím ve

smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., ale může být soudem přezkoumáno pouze z hlediska, zda bylo odvolání žalobce důvodně zamítnuto jako opožděné či nikoliv, tedy zda žalobce jako odvolatel byl či nebyl zkrácen na svém veřejném subjektivním právu na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Tento závěr potvrdil Nejvyšší správní soud i ve své recentní judikatuře, především v usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 8 As 51/2006 - 105, www.nssoud.cz, v němž konstatoval, že krajský soud je v těchto případech oprávněn v mezích žalobních bodů zkoumat pouze to, zda se skutečně jednalo o odvolání opožděné, a zda byl tudíž žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu.

V daném případě je třeba konstatovat, že stěžovatelka správnost posouzení odvolání jako opožděného nikdy nerozporovala a v tomto směru neuplatnila žalobní, a ani stížní, námitku. Námitku, že podaná odvolání nebyla opožděná, neboť v předmětné věci nebylo odvolatelům řádně doručeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně formou náhradního doručení, uplatnila pouze osoba zúčastněná na řízení ad 1). Osoby zúčastněné na řízení sice mají právo vyjádřit se k žalobě, resp. ke kasační stížnosti (§ 34 odst. 3, § 74 odst. 1, § 108 odst. 1 s. ř. s.), ale rozšiřovat rámec žalobních, potažmo stížních, bodů, jimiž jsou správní soudy vázány (§ 75 odst. 2, § 109 odst. 3 s. ř. s.) nemohou. Tento závěr je nutno vztáhnout na všechny námitky, které osoba zúčastněná na řízení ad 1) ve vyjádření ke kasační stížnosti uplatnila a které zároveň neuplatnila v kasační stížnosti stěžovatelka. Pokud tedy odvolatelé hodlali dosáhnout přezkumu rozhodnutí krajského úřadu v tom směru, zda byla jejich odvolání podána opožděně či nikoliv, bylo třeba, aby buď tuto námitku uplatnila v žalobě stěžovatelka, a to ve vztahu k odvolání, která ve věci podala, nebo aby osoba zúčastněná na řízení ad 1) rovněž podala žalobu, která by tuto námitku, opět ve vztahu k jejímu odvolání, obsahovala.

Je rovněž třeba aprobovat závěr městského soudu, podle něhož stěžovatelka nenamítala, že by v dané věci měl krajský úřad shledat důvod pro obnovu řízení ve smyslu ustanovení § 62 správního řádu. Stěžovatelka namítala výhradně nezákonnost, resp. nicotnost, rozhodnutí stavebního úřadu a dovolávala se tedy přezkumu pravomocného správního rozhodnutí mimo odvolací řízení podle ustanovení § 65 správního řádu, přičemž sdělení správního orgánu, že neshledal důvody pro zahájení takového řízení, nepodléhá soudnímu přezkumu. S tímto konstatováním by bylo možné za jiných okolností bez dalšího, pouze s odvoláním na nedostatek relevantních stížních bodů, kasační stížnost zamítnout. Avšak vzhledem k tomu, že stěžovatelka v žalobě, a následně v kasační stížnosti, namítala nicotnost rozhodnutí stavebního úřadu, z čehož dovozovala rovněž nicotnost rozhodnutí krajského úřadu, je třeba se vypořádat s dosud nejudikovanou otázkou, zda právě případná námitka nicotnosti správního rozhodnutí nepředstavuje výjimku z výše uvedených zásad omezujících přezkum rozhodnutí o zamítnutí opožděného odvolání pouze na otázku opožděnosti podaného opravného prostředku.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tomu tak není přesto, že vzal v úvahu, jak závažnými vadami nicotné správní rozhodnutí trpí a že zde existuje veřejný zájem na deklarování této nicotnosti. Jak však vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 4 As 31/2004 - 53, publikovaného pod č. 619/2005 Sb. NSS, správní soud může vyslovit nicotnost rozhodnutí správního orgánu pouze za předpokladu, že jsou v dané věci splněny veškeré podmínky řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

Obdobný závěr vyplývá rovněž z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 7 Afs 17/2005 -42, www.nssoud.cz či z rozsudku ze dne 22. 8. 2006, č. j. 5 As 67/2005 - 88, www.nssoud.cz. Tyto závěry je nutno vztáhnout i na situaci, kdy je v žalobě namítána nicotnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které ovšem vzhledem k tomu, že proti němu nebylo podáno včas odvolání, nabylo právní moci (§ 52 odst. 1 správního řádu). Žaloba, která by směřovala pouze proti takovému rozhodnutí, by byla ve smyslu ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. nepřípustná, neboť žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Takové pravomocné rozhodnutí správního orgánu I. stupně již, na rozdíl od odvolacího rozhodnutí podle § 59 správního řádu, netvoří jednotu s rozhodnutím nadřízeného správního orgánu, jímž je odvolání směřující proti tomuto pravomocnému rozhodnutí zamítnuto podle ustanovení § 60 správního řádu jako opožděné, aniž by ovšem bylo odvoláním napadené rozhodnutí zároveň potvrzeno.

Odvolací orgán se tedy v rozhodnutí podle ustanovení § 60 správního řádu zabývá otázkou, zda bylo odvolání podáno opožděně, a v tomto ohledu podléhají jeho závěry soudnímu přezkoumání, a pokud dospěje k závěru, že odvolání bylo podáno opožděně, a že tedy je napadené rozhodnutí pravomocné, zabývá se dále tím, zda existují případně důvody pro zrušení či změnu tohoto pravomocného rozhodnutí mimo odvolací řízení, ať již mají tyto důvody původ v nezákonnosti tohoto rozhodnutí či v jeho nicotnosti. Jak již bylo výše uvedeno, výkon tohoto dozorčího práva, nemá-li za následek zahájení přezkumného řízení, soudnímu přezkumu nepodléhá, a z tohoto hlediska nemůže být rozhodující, zda je jako případný důvod pro zahájení přezkumného řízení zvažována otázka nezákonnosti či nicotnosti správního rozhodnutí. Obdobně by tato skutečnost nebyla rozhodující ani v případě, že by nadřízený správní orgán odpověděl na podnět k takovému přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle ustanovení § 65 správního řádu samostatným přípisem. Zcela zřejmá je tato otázka podle zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, jehož ustanovení § 92 přináší určité upřesnění v tom ohledu, že obě fáze činnosti odvolacího orgánu, tedy přezkoumání odvolání z hlediska jeho opožděnosti a následný výkon dozorčího práva, explicitně odděluje (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2006, č. j. 8 As 1/2005 - 165, www.nssoud.cz). Ani dikce ustanovení § 60 správního řádu však nemůže vést, pokud jde o zvažovanou otázku, k jiným závěrům.

Stěžovatelka tedy nebyla oprávněna namítat nicotnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně ani od něj odvozovanou nicotnost rozhodnutí krajského úřadu. Jiná situace by nastala, pokud by se tvrzená nicotnost rozhodnutí odvolacího orgánu ve vztahu k soudem přezkoumatelné otázce opožděnosti odvolání zakládala výhradně na vadách rozhodnutí odvolacího orgánu, např. by o podaném odvolání rozhodl, a tudíž otázku opožděnosti posuzoval, orgán k tomu absolutně věcně nepříslušný. Tak tomu ovšem v daném případě nebylo.

Pokud městský soud přesvědčivě a srozumitelně zdůvodnil meze přezkumu rozhodnutí krajského úřadu o zamítnutí odvolání pro opožděnost i otázku, proč se nelze dovolávat přezkumu jeho závěru, že neshledal důvod k zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, nemůže být rozhodnutí městského soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a nemohou být úspěšné ani ostatní stížní námitky za situace, kdy stěžovatelka v žalobě ani v kasační stížnosti závěr krajského úřadu

o opožděnosti podaného odvolání nezpochybnila. Zabýval-li se i přesto městský soud námitkou nicotnosti rozhodnutí stavebního úřadu, činil tak nad rámec zákonné povinnosti své rozhodnutí řádně odůvodnit.

Stěžovatelka konkrétně namítala nicotnost spočívající v neurčitosti a nesmyslnosti rozhodnutí stavebního úřadu, přičemž tyto vady spatřovala v tom, že není jasné, zda stavební úřad dodatečně povolil změnu přístavby rodinného domu či tuto přístavbu jako celek. V tomto ohledu je třeba v prvé řadě vycházet z tehdy platného stavebního zákona, který rozlišoval „změnu dokončené stavby“ a „změnu stavby před jejím dokončením“. Podle § 139b odst. 3 stavebního zákona jsou „změnami dokončených staveb“ zákonem definované nástavby, přístavby a stavební úpravy, tedy takovou změnou dokončené stavby byla i přístavba, na niž stavební úřad vydal původní stavební povolení z roku 1997, neboť změny dokončených staveb vyžadovaly podle § 55 odst. 1 stavebního zákona stavební povolení obdobně jako stavby samotné. Z tohoto důvodu se také termín „stavba“ (ve smyslu stavebně právním) a „povolení stavby“ často používal i v širším významu, který nerozlišoval, zda je předmětem povolení samostatná stavba nebo změna dokončené stavby. Naproti tomu „změnu stavby před jejím dokončením“ definoval § 139b odst. 4 stavebního zákona jako změnu proti stavebnímu povolení, popřípadě dokumentaci stavby ověřené stavebním úřadem. Taková změna stavby před jejím dokončením vyžadovala povolení stavebního úřadu podle § 68 stavebního zákona, přičemž ovšem na řízení o změně se přiměřeně vztahovala veškerá ostatní ustanovení o stavebním řízení, tedy o vydání stavebního povolení na stavbu samotnou.

V daném případě není sporu o tom, že stavebníci porušili svou povinnost vyplývající z § 66 a § 68 odst. 1 stavebního zákona a při realizaci povolené přístavby se odchýlili od ověřené projektové dokumentace, aniž by předtím požádali stavební úřad o vydání povolení změny přístavby před jejím dokončením. Výsledkem tohoto porušení zákona je stavba (přístavba) postavená v rozporu se stavebním povolením odůvodňující zahájení řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona o odstranění stavby. Předmět tohoto řízení musí být definován dostatečně určitě, aby v případném rozhodnutí o odstranění stavby mohlo být zcela konkrétně specifikováno, co má vlastník stavby odstranit, a aby takové rozhodnutí tedy bylo vykonatelné. Nepostačí, pokud by ve výroku tohoto rozhodnutí bylo např. uvedeno, že má stavebník odstranit všechny změny, jimiž se odchýlil od ověřené projektové dokumentace. U staveb postavených v rozporu se stavebním povolením v zásadě přicházejí v úvahu dvě možnosti. Buďto je možno identifikovat určité konkrétní prvky či části stavby, které byly postaveny v rozporu se stavebním povolením, a je možno je odstranit při zachování zbytku stavby, a pak je stavební úřad povinen nařídit odstranění pouze těchto prvků či částí stavby, nebo se rozpor se stavebním povolením týká stavby jako celku, a v takovém případě tedy nezbývá, než nařídit odstranění celé stavby s tím, že na právo stavebníka realizovat stavbu podle původního stavebního povolení nemá tato skutečnost žádný vliv. Co je předmětem řízení o odstranění stavby, by mělo být zároveň předmětem rozhodnutí o jejím dodatečném povolení, podá-li stavebník takovou žádost a shledá-li stavební úřad naplnění veškerých zákonných podmínek k takovému rozhodnutí.

Jak vyplývá ze správního spisu, zejména z projektové dokumentace předložené stavebníky k žádosti o dodatečné povolení, v daném případě nelze u realizované přístavby

oddělit pouze takové části nebo prvky, které byly postaveny v rozporu se stavebním povolením, při zachování zbytku přístavby, neboť realizovaná přístavba se od té původně povolené liší nejen provedením střechy, ale i půdorysem. Stavební úřad tedy nepochybil, rozhodoval-li o dodatečném povolení přístavby jako celku, přičemž tuto přístavbu zcela jednoznačně definoval ve výroku svého rozhodnutí jako přístavbu rodinného domu č.p. 88 na pozemku st. 130/1 v k. ú. Slapy, obec Slapy v délce 5,2 m a v šířce stávajícího objektu o 2 NP se sedlovou střechou v prodloužení stávající střechy směrem k pozemku p.č. 151/4 na hranici s pozemkem p.č. 151/14, a to samozřejmě s tím, že součástí tohoto rozhodnutí je příslušná projektová dokumentace předložená stavebníky k žádosti o dodatečné povolení přístavby. Toto rozhodnutí stavebního úřadu tedy nevzbuzuje žádné pochybnosti o tom, co je jeho předmětem, a rozhodně netrpí v daném ohledu vadami, jež by měly způsobovat jeho nicotnost. Vzhledem k tomu, že stavební úřad rozhodoval o přístavbě v podobě, jak byla realizována v rozporu s původním stavebním povolením, nelze ani tvrdit, že by rozhodl dvakrát o téže věci, tedy v rozporu s překážkou věci pravomocně rozhodnuté.

Z tohoto pohledu je třeba souhlasit s městským soudem, že oprava rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 29. 11. 2004, podle níž má být místo přístavby jako celku dodatečně povolena změna přístavby, přičemž ovšem i nadále zůstávají ve výroku rozhodnutí vymezeny celkové parametry přístavby, se jeví za těchto okolností jako nadbytečná. Zároveň lze dát za pravdu stěžovatelce, že správní spis, ani samotné rozhodnutí stavebního úřadu, neskýtá oporu pro to, že by se v daném případě mělo jednat o opravu chyby v psaní či jiné zřejmé nesprávnosti podle § 47 odst. 6 správního řádu. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že takto zamýšlená změna rozhodnutí správního orgánu překračuje meze citovaného ustanovení. Následkem tohoto pochybení ovšem není nicotnost rozhodnutí stavebního úřadu, ale neúčinnost takto provedené „opravy“ tohoto správního rozhodnutí, které tedy zůstává v podobě, jak bylo již předtím doručeno účastníkům řízení a jak nabylo (vzhledem k opožděným odvoláním) právní moci. Toto rozhodnutí rozhodně netrpí nicotností ze stěžovatelkou namítaných důvodů. Obdobné závěry platí i pro rozhodnutí krajského úřadu, neboť jeho nicotnost nemůže založit pouhá skutečnost, že odkazuje na rozhodnutí stavebního úřadu, jímž byla „dodatečně povolena změna přístavby rodinného domu“, jestliže je jinak rozhodnutí stavebního úřadu, proti němuž směřují opožděná odvolání, ve výroku rozhodnutí krajského úřadu jednoznačně definováno datem vydání, číslem jednacím atd.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelka neměla v řízení úspěch a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Osoba zúčastněná na řízení má podle ustanovení § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které ji vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou ji soud uložil a z důvodů hodných zvláštního zřetele ji může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil a nenavrhly, aby jim bylo přiznáno právo na náhradu dalších nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 27. listopadu 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu