

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **V. K.**, zast. JUDr. Robertem Vargou, advokátem, se sídlem Vlastina 602/23, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2011, č. j. 57 A 108/2010 – 76,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I.
Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 10. 2010, č. j. RR/3335/10, sp. zn. ZN/511/RR/10, bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu Město Touškov (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 9. 7. 2010, sp. zn. STAV/772/2010/Ma, č. j. STAV/2134/2010/Ma, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně bylo podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „stavební zákon“), žalobkyni jako vlastníkovi nařízeno odstranění stavby, sestávající ze schodů z betonové dlažby a zpevněné plochy a přístavby terasy k jižní části rekreační chaty, nacházející se na pozemcích parc. č. 1376/1 a parc. č. 1376/26 (nyní parc. č. 1376/215 a parc. č. st. 336), katastrální území Č.

Současně bylo žalobkyni uloženo předložit návrh technologického postupu prací při odstraňování stavby, jakož i nahradit náklady řízení. Dále byly stanoveny podmínky pro odstranění stavby a rozhodnuto o námitkách účastníků řízení.

[2] V odůvodnění rozhodnutí žalovaný poukázal na to, že žalobkyní jako vlastníkem stavby nebyla i přes poučení správním orgánem prvního stupně využita možnost požádat o dodatečné povolení stavby, a dospěl k závěru, že provedením terasy u rekreační chaty ve vlastnictví žalobkyně, č. e. X, obec Č., se mění mj. vzhled stavby; jedná se o přístavbu k chatě. Udržovacími pracemi nebylo lze dospět k současnému stavu stavby, jak se domnívá žalobkyně. Přístavba je změnou dokončené stavby ve smyslu § 2 odst. 5 písm. b) stavebního zákona, která podle § 81 odst. 2 písm. b) téhož zákona vyžaduje územní rozhodnutí; přístavbu bylo následně nutno ohlásit podle § 104, popř. požádat o stavební povolení podle § 110 a násl. stavebního zákona. Provedené schody a zpevněné plochy nelze považovat za údržbu stavby ve smyslu § 103 stavebního zákona, nýbrž se jedná o novou stavbu, ke které nebylo uděleno potřebné povolení. Záměr byl navíc proveden na lesním pozemku, a bylo k němu tak mimo jiné třeba souhlasu příslušného orgánu státní správy lesů jako závazného stanoviska dotčeného orgánu.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou ze dne 8. 11. 2010, ve které navrhla, aby soud zrušil napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni náklady řízení. Současně navrhla, aby byl žalobě přiznán odkladný účinek. Namítala nesprávné právní posouzení věci, jakož i nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí; tímto byl potvrzen vadný postup správního orgánu prvního stupně. Je přesvědčena, že nebyly řádně vymezeny důvody, pro které došlo k nařízení odstranění stavby. Žalovaný překročil meze zákona, co do rozsahu změny odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně; důvody pro závěr o rozporu provedení stavby se stavebním zákonem byly vyjádřeny teprve v rozhodnutí žalovaného jako správního orgánu druhého stupně, v důsledku čehož žalobkyně nemohla v řízení řádně hájit svá práva. Správní orgán prvního stupně pochybil, pokud v oznámení o zahájení řízení poukázal toliko na § 129 odst. 1 stavebního zákona, nikoli však na konkrétní literu tohoto ustanovení, přičemž žalovaný se s touto odvolací námitkou řádně nevypořádal. Odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně sestává toliko z popisu řízení a konstatování, že stavba byla provedena bez příslušného rozhodnutí nebo opatření stavební úřadu, nelze z něj však zjistit důvody pro takový závěr. Žalovaný pak sice odůvodnil, proč má být stavba odstraněna, odvolací námitku týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně však nevypořádal; to se týká i závěrů o povinnosti posouzení stavby dotčeným orgánem státní správy lesů a vydání územního rozhodnutí. Správní orgány se nevypořádaly s tvrzením o nedůvodných rozdílech v jejich rozhodování ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu, když v dané lokalitě je obdobně nakládáno rovněž s okolními pozemky. Pokud správní orgán prvního stupně žalobkyni poskytl lhůtu 15 dnů k předložení žádosti o dodatečné povolení stavby, a to včetně všech zákonem požadovaných podkladů a stanovisek, pak při jejím stanovení nevycházel z žádného ustanovení zákona; lhůta byla navíc nepřiměřeně krátká pro opatření potřebných dokumentů. Pochybil rovněž tím, že odvolání přímo postoupil žalovanému, aniž by žalobkyni uvědomil, že nevyhověl návrhu na zrušení rozhodnutí v rámci tzv.

autoremedury podle § 87 správního řádu, čímž jí zabránil uplatnit případné nové skutečnosti či důkazy, pokud by se byly objevily.

[4] Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 16. 12. 2010, č. j. 57 A 108/2010 – 56, žalobě přiznal odkladný účinek.

[5] Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 30. 11. 2011, č. j. 57 A 108/2010 – 76, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku shledal nepřípadným odkaz žalobkyně na § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, upravující změnu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, když v projednávané věci žalovaný postupoval podle § 90 odst. 5 téhož zákona, tedy odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Dospěl k závěru, že pokud správní orgán prvního stupně v oznámení o zahájení řízení poukázal toliko na § 129 odst. 1 stavebního zákona, pak v rozhodnutí již odkázal konkrétně na písm. b) tohoto ustanovení. Rozhodnutí žalovaného krajský soud neshledal vnitřně rozporným, neboť v něm nebylo vysloveno, že se správní orgán prvního stupně nevypořádal s tvrzeními žalobkyně. Žalovaný se věcně zabýval odvolacími námitkami žalobkyně, týkajícími se vyjádření konkrétních důvodů pro nařízení odstranění stavby, nutnosti posouzení dotčeným orgánem státní správy lesů, povinnosti vydání územního rozhodnutí, jakož i obdobných úprav ostatních pozemků v dané lokalitě, což ostatně potvrzuje i sama žalobkyně, která žádným způsobem nebrojí proti jejich věcnému vypořádání. Žalovaný pak rovněž výslovně uvedl, že neshledal rozpor rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s právními předpisy, mj. tedy ani jeho nepřezkoumatelnost.

[6] Krajský soud zdůraznil, že podat žádost o dodatečné povolení stavby je právem, nikoli povinností stavebníka nebo vlastníka stavby, přičemž tuto žádost lze uplatnit kdykoli během řízení o odstranění stavby; stavební úřad v takovém případě řízení o odstranění stavby přeruší. V této souvislosti poukázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010 – 214, publikován pod č. 2235/2011 Sb. NSS, a konstatoval, že správní orgán prvního stupně vůbec nebyl povinen žalobkyni poučit o právu požádat o dodatečné povolení stavby; žalobkyně se tak nemůže dovolávat pochybení při podání tohoto poučení. Pokud správní orgán prvního stupně žalobkyni o tomto právu uvědomil a stanovil jí k uplatnění žádosti lhůtu 15 dnů, činil tak v její prospěch a nad rámec svých zákonných povinností. Takto stanovenou lhůtu krajský soud nepovažuje za nesplnitelnou pro vyjádření úmyslu požádat o dodatečné povolení stavby, přičemž žalobkyně navíc výslovně sdělila, že žádost o dodatečné povolení stavby podávat nebude. Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku, že správní orgán prvního stupně byl povinen žalobkyni sdělit, že nevyhověl návrhu, aby své rozhodnutí sám zrušil podle § 87 správního řádu. Z § 88 odst. 1 správního řádu ani jiného ustanovení zákona taková povinnost nevyplývá, přičemž pokud své rozhodnutí sám nezrušil nebo nezměnil, bylo podle § 88 odst. 1 zjevné, že spis byl předán žalovanému. Pokud by žalobkyně bývala zamýšlela předložit nové skutečnosti či důkazy, nic jí nebránilo tak učinit kdykoli v průběhu odvolacího řízení.

[7] Proti rozsudku Krajského soudu v Plzni se žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) bránila kasační stížností ze dne 24. 1. 2012, podanou z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen

„s. ř. s.“), ve které navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek, jakož i napadené rozhodnutí žalovaného a jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a dále uložil žalovanému povinnost nahradit stěžovatelce náklady řízení. Současně navrhla, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek. V návaznosti na svá tvrzení v předchozím řízení namítala, že pokud správní orgán prvního stupně v oznámení o zahájení řízení poukázal toliko na § 129 odst. 1 stavebního zákona, nikoli však na konkrétní literu tohoto ustanovení, jednalo se o neurčité vymezení předmětu řízení, které stěžovatelce bránilo adekvátně hájit svá práva; toto pochybení nebylo možno zhojit tím, že navazující úkony odpovídaly aplikaci písm. b) tohoto ustanovení. Stěžovatelka je přesvědčena, že krajský soud tuto otázku posoudil nesprávně. Setrvala rovněž na námitce, že žalovaný nebyl oprávněn zcela nahradit odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jak učinil; překročil tak meze § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, přičemž krajský soud se věcně nevypořádal s tím, zda žalovaný postupoval podle § 90 odst. 1 písm. c) nebo podle § 90 odst. 5 správního řádu. V této souvislosti poukázala na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2011, č. j. 2 As 45/2010 – 68.

[8] Stěžovatelka dále v návaznosti na svá tvrzení v předchozím řízení namítala, že se správní orgán prvního stupně nevypořádal s jejím vyjádřením ze dne 26. 5. 2010, v němž uvedla, že byla v dobré víře, že postupuje v souladu s právními předpisy, neboť obdobné úpravy byly provedeny u všech pozemků v dané lokalitě, na nichž jsou postaveny chaty nebo které k chatám přiléhají. Je i nadále přesvědčena, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně neodpovídá požadavkům § 68 odst. 3 správního řádu a je v něm blíže neodůvodněný odkaz na posouzení stavby orgánem státní správy lesů. Žalovaný se pak zabýval konkrétním právním posouzením věci, vlastní námitku nepřezkoumatelnosti však v odůvodnění svého rozhodnutí nevypořádal; nebylo tak postaveno najisto, zda správní orgán prvního stupně postupoval správně, čímž došlo k řetězení nepřezkoumatelnosti rozhodnutí. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu týkajícím se této otázky, neboť pokud se žalovaný věcí zabýval meritorně, neznamená to ještě, že řádně přezkoumal rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Krajský soud při vypořádání této námitky navíc odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalovaného v části týkající se zcela jiné námitky (námitky nesprávného vymezení předmětu řízení v oznámení o jeho zahájení). Krajský soud se s námitkou nepřezkoumatelnosti nevypořádal dostatečně, a sám tak své rozhodnutí zatížil nepřezkoumatelností.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 7. 2. 2012 uvedl, že souhlasí s napadeným rozsudkem krajského soudu, kasační stížnost nepovažuje za důvodnou, a navrhuje proto její zamítnutí.

[10] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 21. 3. 2012, č. j. 4 As 10/2012 – 41, kasační stížnosti přiznal odkladný účinek.

II.
Posouzení kasační stížnosti

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelka podala z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle písm. a) tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“* Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor. Podle písm. b) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí 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 důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.“* Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“*

[13] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Stěžovatelka předně namítala, že pokud správní orgán prvního stupně v oznámení o zahájení řízení poukázal toliko na § 129 odst. 1 stavebního zákona, nikoli však na konkrétní literu tohoto ustanovení, jednalo se o neurčité vymezení předmětu řízení, které stěžovatelce bránilo adekvátně bránit svá práva; toto pochybení nebylo možno zhojit tím, že navazující úkony odpovídaly aplikaci písm. b) tohoto ustanovení. Je přesvědčena, že krajský soud tuto otázku posoudil nesprávně.

[15] Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou.

[16] Podle § 129 odst. 1 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, *„stavební úřad nařídí vlastníku stavby, popřípadě s jeho souhlasem jiné osobě, odstranění stavby, a) která svým závadným stavem ohrožuje život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí anebo majetek třetích osob a její vlastník přes rozhodnutí stavebního úřadu ve stanovené lhůtě neodstranil závadný stav stavby; jde-li o stavbu nebo zařízení, které jsou kulturní památkou, postupuje se podle zvláštního právního předpisu, b) prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním, nebo c) u níž bylo stavební povolení zrušeno podle § 176 odst. 5 a stavbu nelze zachovat.“*

[17] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že postup správního orgánu prvního stupně neznamenal porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Pokud totiž správní orgán prvního stupně v oznámení o zahájení řízení ze dne 10. 5. 2010 uvedl, že *„zahajuje řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 stavebního zákona,“* pak takové vymezení předmětu řízení stěžovatelce nemohlo bránit adekvátně chránit svá práva, a to zejména za situace, kdy současně s tímto oznámením bylo stěžovatelce doručeno sdělení správního orgánu prvního stupně z téhož dne, kterým ji upozornil na to, že může ve lhůtě 15 dnů od doručení sdělení požádat o dodatečné povolení stavby, přičemž v tomto sdělení již bylo výslovně uvedeno, že správní orgán prvního stupně *„vede řízení podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.“* Stěžovatelka na toto sdělení reagovala vyjádřením ze dne 26. 5. 2010, v němž vyjádřila své přesvědčení, že předmětná stavba nepodléhá žádnému řízení před stavebním úřadem, a stěžovatelka tak nevidí důvod, proč by měla žádat o její dodatečné povolení. Z tohoto vyjádření je tedy zjevné, že stěžovatelka si od počátku řízení byla plně vědoma jeho povahy, tedy že o odstranění schodů z betonové dlažby a zpevněné plochy, jakož i přístavby terasy k jižní části její rekreační chaty je rozhodováno z důvodu provedení této stavby bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem, tedy podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. To ostatně stěžovatelka potvrdila i v námitce proti zahájení řízení z téhož dne 26. 5. 2010. Pro úplnost lze dodat, že rovněž ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo výslovně uvedeno, že odstranění stavby se nařizuje podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, na což správně poukázal krajský soud v napadeném rozsudku. Nejvyšší správní soud je proto nucen tuto námitku stěžovatelky vyhodnotit jako ryze formalistickou a účelovou.

[18] Stěžovatelka dále namítala, že žalovaný nebyl oprávněn zcela nahradit odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jak učinil; překročil tak meze § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, přičemž krajský soud se věcně nevypořádal s tím, zda žalovaný postupoval podle § 90 odst. 1 písm. c) nebo podle § 90 odst. 5 správního řádu. V této souvislosti poukázala na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2011, č. j. 2 As 45/2010 – 68.

[19] Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou.

[20] Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu *„jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změní; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změní odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.“*

[21] Podle § 90 odst. 5 věta první správního řádu *„neshledá-li odvolací správní orgán důvod pro postup podle odstavců 1 až 4, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí.“*

[22] Nejvyššímu správnímu soudu předně není zřejmé, z čeho stěžovatelka dovozuje, že se krajský soud věcně nevypořádal s tím, zda žalovaný postupoval podle § 90 odst. 1 písm.

c) nebo podle § 90 odst. 5 správního řádu. Krajský soud v napadeném rozsudku výslovně uvedl, že *„výrok napadeného rozhodnutí je opřen o ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu a nikoli o ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu.“* (...) *„Žalovaný nepostupoval podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, z výroku napadeného rozhodnutí ostatně ani nevyplývá, že by měnil prvoinstanční rozhodnutí v části odůvodnění.“* Stejně tak žalovaný ve výroku napadeného rozhodnutí výslovně odkázal na § 90 odst. 5 správního řádu. Skutečnost, že žalovaný v dané věci postupoval podle § 90 odst. 5, a nikoli podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, je přitom zjevná nejen z výroku, nýbrž i z odůvodnění jeho rozhodnutí, v němž žalovaný uvedl, že *„neshledal napadené rozhodnutí ani řízení jeho vydání předcházející v rozporu s právními předpisy.“* Na tomto závěru nemůže nic změnit, pokud žalovaný v určitých aspektech korigoval odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně; taková korekce neznamená bez dalšího změnu rozhodnutí v části odůvodnění ve smyslu § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, jak se domnívá stěžovatelka.

[23] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nejen za situace, kdy správní orgán druhého stupně změní rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, nýbrž i tehdy, pokud podle § 90 odst. 5 správního řádu odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zamítne a toto rozhodnutí potvrdí, je oprávněn provést určité dílčí korekce odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jestliže jinak dojde k závěru, že odůvodnění odvoláním napadeného rozhodnutí není v rozporu s právními předpisy a je správné. V této souvislosti je přitom třeba zdůraznit, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, publikováno pod č. 534/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 – 80, všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná z: <www.nssoud.cz>).

[24] Výstižně se k této otázce vyjádřil Krajský soud v Brně, který v rozsudku ze dne 17. 6. 2010, č. j. 29 Ca 221/2008 – 48, vyslovil, že *„správní řízení tvoří v zásadě jeden celek od zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí. V zásadě tedy není vyloučeno, aby odvolací správní orgán napravil drobné vady řízení před správním orgánem 1. stupně, stejně jako drobné vady rozhodnutí v něm vydaného (zde upřesnění výroku o vině žalobce). Došlo-li k takovéto drobné změně za naprosto stejného důkazního a právního stavu věci, přičemž s touto změnou se odvolací správní orgán argumentačně řádně vypořádal v odůvodnění rozhodnutí, k porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení nedošlo, a ani dojít nemohlo.“* Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 30. 10. 2012, č. j. 9 Ca 144/2009 – 102, pak vyslovil, že *„pokud odvolací orgán nesouhlasí s určitými závěry správního orgánu I. stupně obsaženými v odůvodnění jeho rozhodnutí, avšak i přes tento nesouhlas se ztotožní s výrokem přezkoumávaného rozhodnutí a shledá, že tento výrok i přes zjištěná pochybení správního orgánu I. stupně v odvolacím řízení obstojí, je na místě, aby odvolání (jako celek) zamítl, napadené rozhodnutí potvrdil a své korigující závěry uvedl toliko v odůvodnění odvolacího rozhodnutí. Pokud ovšem odvolací orgán shledá odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu I. stupně natolik nevyhovujícím, že jej nelze akceptovat ani zčásti, je to důvod pro zrušení takového rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal [§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu z roku 2004]. Jestliže by odvolací orgán v takové situaci potvrdil výrok přezkoumávaného rozhodnutí a současně „odstranil“ veškeré závěry správního orgánu I. stupně obsažené v odůvodnění a kompletně je nahradil svými, nepřípustně by tím účastníku řízení*

odňal jednu instanci, neboť účastník by se o relevantních důvodech rozhodnutí ve věci samé dozvěděl až z rozhodnutí odvolacího orgánu."

[25] O takový případ, kdy žalovaný jako správní orgán druhého stupně provedl toliko dílčí korekce odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, se jednalo i v nyní projednávané věci. Žalovaný neshledal napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ani řízení vedoucí k jeho vydání v rozporu s právními předpisy, a odvolání stěžovatelky tak podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. Současně provedl určité úpravy odůvodnění správního orgánu prvního stupně, které spočívaly v tom, že uznal pochybení správního orgánu prvního stupně, který v oznámení o zahájení řízení ze dne 10. 5. 2010 toliko obecně poukázal na řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 stavebního zákona, přičemž však žalovaný dospěl k závěru, že se nejednalo o závažnou procesní chybu, neboť konkrétní důvod, tedy že řízení je vedeno podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, bylo seznatelné z jiné písemnosti. S tímto závěrem žalovaného se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, jak bylo vyloženo v bodě 17 tohoto rozsudku.

[26] Stejným způsobem se žalovaný vypořádal, se skutečností, že zákon sice v § 68 odst. 2 správního řádu nepožaduje, aby výroková část rozhodnutí o nařízení odstranění stavby obsahovala i výrok o námitkách účastníků řízení, nýbrž tyto mají být podle odst. 3 téhož ustanovení vypořádány teprve v odůvodnění rozhodnutí. Konstatoval nicméně, že pokud správní orgán prvního stupně kromě vypořádání v odůvodnění o námitkách rozhodl i výrokem, pak takový postup nelze považovat za procesní pochybení ani vadu rozhodnutí. Rovněž tento závěr Nejvyšší správní soud považuje za správný. Pokud správní orgán prvního stupně do svého rozhodnutí zařadil mimo jiné výrok, že námitky účastníků „*se zamítají v plném rozsahu,*" přičemž tento výrok následně obsáhle odůvodnil, pak takový postup nemohl znamenat zásah do práv stěžovatelky – tento znamenal právě naopak vyšší standard ochrany jejích práv, než jaký požaduje zákon. Takový postup nemohl mít vliv ani na přezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, resp. napadeného rozhodnutí žalovaného. V této souvislosti lze pro úplnost dodat, že stavební zákon nestanoví zvláštní náležitosti rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, a na rozhodnutí tohoto typu je tak ve smyslu § 192 stavebního zákona třeba aplikovat obecná ustanovení správního řádu, na rozdíl např. od § 92 odst. 1 či § 115 odst. 1 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, podle kterého stavební úřad v územním rozhodnutí, resp. stavebním povolení výrokem rozhodoval rovněž o námitkách účastníků řízení.

[27] Na závěr odůvodnění svého rozhodnutí pak žalovaný konstatoval, že správní orgán prvního stupně sice vydal rozhodnutí po lhůtě stanovené v § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu, v tomto opoždění ovšem nebyla shledána vada rozhodnutí; správní orgán prvního stupně postupoval v řízení správně, provedl dvě místní šetření a řádně prováděl dokazování, a nebyl tak nečinný. I s tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Správní orgán prvního stupně neporušil zákon, pokud řízení o odstranění stavby zahájil dne 10. 5. 2010 a vydal rozhodnutí dne 9. 7. 2010, a to za situace, kdy mu bylo v průběhu řízení předloženo několik vyjádření stěžovatelky, a zejména pokud bylo za účelem řádného zjištění skutkového stavu provedeno opakované místní šetření (první místní šetření bylo provedeno před zahájením řízení dne 6. 5. 2010, druhé dne 8. 6. 2010).

[28] Pokud stěžovatelka na podporu svého názoru poukazuje na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2011, č. j. 2 As 45/2010 – 68, pak tento odkaz je třeba hodnotit jako irelevantní, neboť v uvedeném rozsudku dospěl zdejší soud k závěru, že krajský soud se žádným způsobem nevypořádal se skutkovým stavem a nevyjádřil, zda se ztotožnil se skutkovými zjištěními správních orgánů a proč. O takový případ se však v nyní projednávané věci nejedná, když krajský soud vycházel ze skutkového stavu, jak byl tento zjištěn správními orgány, přičemž žalobní námitky stěžovatelky skutková zjištění správních orgánů žádným způsobem nezpochybňovaly a směřovaly výhradně do právního posouzení věci, resp. způsobu, jakým bylo vedeno řízení. Pokud stěžovatelka za této situace v kasační stížnosti nově namítá, že krajský soud blíže nepřezkoumával skutková zjištění správních orgánů, pak taková námitka je nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. *in fine,* neboť se opírá *„o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.“*

[29] Stěžovatelka dále namítala, že se krajský soud řádně nevypořádal s námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně spočívající v tom, že nebylo vypořádáno její vyjádření ze dne 26. 5. 2010, v němž uvedla, že byla v dobré víře, že postupuje v souladu s právními předpisy, když obdobné úpravy byly provedeny u všech pozemků v dané lokalitě, na nichž jsou postaveny chaty nebo které k chatám přiléhají. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak podle ní neodpovídá požadavkům § 68 odst. 3 správního řádu a je v něm blíže neodůvodněný odkaz na posouzení stavby orgánem státní správy lesů. Žalovaný se pak zabýval konkrétním právním posouzením věci, vypořádání námitek nepřezkoumatelnosti však podle stěžovatelky v odůvodnění jeho rozhodnutí obsaženo není, a nebylo tak postaveno najisto, zda správní orgán prvního stupně postupoval správně; tím došlo k řetězení nepřezkoumatelnosti rozhodnutí.

[30] Nejvyšší správní soud neshledal ani tuto námitku důvodnou.

[31] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že správní orgán prvního stupně se s tvrzeními stěžovatelky v jejím vyjádření ze dne 26. 5. 2010 vypořádal zcela dostačujícím způsobem a žalovaný ani krajský soud při vypořádání námitky týkající se této otázky nepochybili. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán prvního stupně obezřetně citoval plné znění uvedeného vyjádření stěžovatelky, přičemž následně se obsáhle vypořádal se skutečnostmi ve vyjádření uvedenými, mimo jiné poukázal na skutečnost, že předmětná stavba podléhá řízení o umístění stavby, a bylo ji tak možno realizovat pouze na základě územního rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 stavebního zákona; bylo pak rovněž zapotřebí zajistit posouzení příslušného orgánu státní správy lesů a souhlasu vlastníka pozemku, a to vzhledem k tomu, že stavba se nacházela na lesním pozemku, který nebyl ve vlastnictví stěžovatelky jako stavebníka, nýbrž byl ve vlastnictví obce Č. Odkaz na povinné posouzení stavby orgánem státní správy lesů tak nelze hodnotit jako blíže neodůvodněný, jak namítá stěžovatelka, nýbrž je zjevné, že správní orgán prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí v tomto ohledu poukázal na jednu z (řady) náležitostí, kterou bylo třeba zajistit za účelem jejího povolení, přičemž stěžovatelka stavbu sestávající z přístavby terasy ke svojí chatě, betonových schodů a zpevněné plochy provedla, aniž by si opatřila rozhodnutí vyžadované stavebním zákonem, a to navíc na cizím pozemku, který byl určen k plnění funkcí lesa. Na skutečnost, že stavba byla provedena mimo jiné bez posouzení

dotčeným orgánem státní správy lesů, ostatně správní orgán prvního stupně znovu výslovně poukázal v závěru svého rozhodnutí.

[32] Vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí nemohla mít ani skutečnost, že správní orgán prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně nereagoval na tvrzení stěžovatelky, obdobné úpravy byly provedeny u všech pozemků v dané lokalitě, na nichž jsou postaveny chaty nebo které k chatám přiléhají, a to zejména za situace, kdy se s tímto tvrzením dále vypořádal žalovaný, jehož rozhodnutí tvoří s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně z hlediska soudního přezkumu jeden celek a který byl oprávněn provést dílčí korekce jeho odůvodnění, jak bylo uvedeno výše. Žalovaný poukázal na to, že stěžovatelka požadovala po správním orgánu prvního stupně informaci, zda probíhají i jiná obdobná řízení, přičemž pokud jí bylo správním orgánem prvního stupně sděleno, že k danému dni bylo oficiálně zahájeno řešení pouze jednoho případu, nelze z toho ještě dovozovat, že bylo rozhodováno v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu. Dodal, že pokud by přijal stanovisko opačné, předjímal by budoucí stav a zasahoval do další rozhodovací činnosti správních orgánů.

[33] Nejvyšší správní soud konstatuje, že správní orgány v nyní projednávané věci neporušily § 2 odst. 4 správního řádu, podle něhož *„správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“* Podle tohoto ustanovení je správní orgán mimo jiné povinen dbát zásady předvídatelnosti svého rozhodování, tedy aby o skutkově obdobných případech rozhodoval bez nedůvodných rozdílů, a tím dostál legitimnímu očekávání účastníků řízení, že rozhodl-li určitou věc za určitých podmínek určitým způsobem, měl by o dalších obdobných případech v budoucnu rozhodovat obdobně (VEDRAL, J. *Správní řád : Komentář.* 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 103). Jinými slovy, podle tohoto ustanovení jsou správní orgán prvního stupně, jakož i žalovaný povinni dbát na to, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly mezi rozhodnutím o nařízení odstranění stavby stěžovatelky a rozhodnutími o odstranění dalších obdobných staveb v dané lokalitě, ohledně kterých je u nich vedeno řízení.

[34] S odkazem na § 2 odst. 4 správního řádu se ovšem nelze domáhat, jak činí stěžovatelka, aby za situace, kdy správní orgány (prozatím) nevedou řízení o odstranění dalších staveb v dané lokalitě, které byly či mohly být ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona provedeny bez rozhodnutí stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem, upustily rovněž od nařízení odstranění stavby stěžovatelky. Takový požadavek ze zákona nevyplývá. Stěžovatelkou požadovaný výklad by vedl k absurdním závěrům, kdy například v oblasti správního trestání by bylo možno namítat, že pokud by příslušný správní orgán nezahájil řízení proti všem (potenciálním) pachatelům určitého přestupku či správního deliktu, porušoval by tím ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu a byl by povinen upustit rovněž od postihu těch pachatelů, ohledně kterých řízení zahájil. V nyní projednávané věci je navíc třeba poukázat na to, že sama stěžovatelka v řízení uvedla, že jí bylo ze strany obce Č. sděleno, že ke dni 14. 6. 2010 byl obcí dán jeden podnět k zahájení řízení o odstranění stavby a dva další podněty se připravují, z čehož je patrné, že pokud taková do té doby zahájena nebyla, byly obcí činěny úkony směřující k iniciování řízení i o odstranění dalších staveb, které byly v dané lokalitě realizovány v rozporu se zákonem.

[35] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s názorem stěžovatelky, že žalovaný řádně nepřezkoumal rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, když i sama stěžovatelka uznává a v průběhu řízení opakovaně uvedla, že žalovaný věc meritorně posoudil. Nelze souhlasit ani s tvrzením, že žalovaný se věcí sice zabýval, nevypořádal se však s námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žalovaný se i s touto námitkou vypořádal zcela v souladu se zákonem, když v odůvodnění napadeného rozhodnutí se podrobně zabýval argumenty stěžovatelky a na závěr výslovně uvedl, že neshledal rozpor odvoláním napadeného rozhodnutí s právními předpisy. Rovněž krajský soud se touto námitkou obsáhle zabýval, přičemž dospěl k závěru, že žalovaný neporušil ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu a konstatoval, že *„pokud jde o mnohačetné námitky nepřezkoumatelnosti prvoinstančního rozhodnutí prolínajícími se opakovaně celým textem odvolání, je potřeba poukázat na to, že žalovaný se jimi vypořádal.“* Pokud pak stěžovatelka namítá, že krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku při vypořádání této námitky nesprávně odkázal na část odůvodnění rozhodnutí žalovaného, která se vztahovala k námitce jiné, pak toto tvrzení zůstalo v rovině obecné výtky, aniž by stěžovatelka konkretizovala, jaký vliv měla mít tato nepřesnost na posouzení věci. Nejvyšší správní soud tak neshledal ani nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu.

III.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[36] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Plzni, žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného, jemu předcházejícího rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a další spisové dokumentace k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[37] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatelka neměla ve věci úspěch a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně 14. března 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu