



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Ing. Z. K.**, zast. advokátem JUDr. Tomášem Sokolem, se sídlem AK Brož & Sokol & Novák, Sokolská 60, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 10. 2008, č. j. 10 Ca 109/2008 - 36,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 4. 2008, č. j. KUJCK 35400/2007 OREG/4; tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti usnesení Městského úřadu Písek ze dne 11. 9. 2007, kterým bylo podle ust. § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „stavební zákon“) zastaveno řízení o odstranění stavby „Obytný soubor Gregorova ulice, Písek, provozní objekty C, D s přípojkami vody a kanalizace na pozemcích stavební parcely 357/5, 357/8, 357/10, 357/11 a 2093/3 v k. ú. Písek.“ (dále „Obytný soubor Gregorova ulice“).

V kasační stížnosti uplatňuje stěžovatel důvody dle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“).

Stěžovatel označil v kasační stížnosti rozhodnutí žalovaného za nezákonné a nicotné, proto krajský soud dle stěžovatele postupoval v rozporu se zákonem, když rozhodnutí žalovaného nezrušil. Usnesení správního orgánu nemá předepsané náležitosti a neobsahuje úplný výčet účastníků řízení. Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že se jedná o vadu v písemném vyhotovení, která nemá vliv na zákonnost rozhodnutí samého. Stěžovatel v této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 34/2007 - 66 ze dne 5. 6. 2008, podle kterého jsou rozhodnutí, která nemají předepsanou formu a náležitosti nicotná. Za nezákonný postup krajského soudu označuje stěžovatel rovněž to, že krajský soud neshledal zásah do jeho práv v tom, že mu nebylo umožněno seznámit se s konceptem rozhodnutí a s podklady pro jeho vydání s odkazem na to, že zákon jiný postup v řízení neumožňoval a nebylo možno rozhodnout jinak, než řízení zastavit, tak jak stanoví § 129 stavebního zákona. Stěžovatel má za to, že tím, že nedošlo ke zveřejnění konceptu výrokové části a odůvodnění rozhodnutí o zastavení řízení s uvedením, v jaké lhůtě, kde a jakým způsobem lze proti konceptu podávat námítky a navrhopvat doplnění řízení, a že tím že účastníci nebyli vyzváni, aby se k podkladům pro vydání rozhodnutí vyjádřili, se správní orgán dopustil nezákonnosti a protiústavnosti, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí podle § 69 odst. 2 správního řádu. Rozhodnutí žalovaného je proto nezákonné a nepřezkoumatelné. Krajský soud dle stěžovatele nesprávně posoudil právní otázku co se týče vad rozhodnutí a jejich dopadů na zákonnost rozhodnutí samého. Stěžovatel poukazuje rovněž na rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2007, č. j. 2 As 53/2006 - 79, v němž je uvedeno, že pokud správní orgán nevymezil řádně okruh účastníků, je to důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí pro vady řízení. Stěžovatel dále odkazuje rovněž na rozhodnutí Ústavního soudu IV.ÚS 656/02 ze dne 15. 1. 2004, podle kterého „*i ve vztahu k okruhu účastníků je rozhodující skutkový stav, jak jej zjištěl správní orgán, to ovšem pouze za předpokladu, že skutková zjištění provedená správním orgánem jsou úplná a bezvadná. V opačném případě, tedy je-li provedené dokazování nedostačující nebo zatížené vadami, je povinností správního soudu napadené správní rozhodnutí zrušit jako nezákonné a věc vrátit správnímu orgánu k dalšímu řízení.*

Stěžovatel dále namítá, že při zjišťování skutkové podstaty, z níž správní orgány v rozhodnutích vycházely, byl porušen zákon tím, že stavební úřad v řízení postupoval podle § 144 odst. 2 správního řádu, ač pro takový postup nebyla splněna zákonem stanovená podmínka více než 30 účastníků. Stavební úřad neprovedl ke stanovení okruhu účastníků potřebná dokazování, neumožnil účastníkům řízení uplatnit řádně svá procesní práva podle § 36 odst. 1, 2 a 3 správního řádu a podat námítky proti konceptu a navrhnout doplnění řízení. Stěžovatel uvádí, že správní orgán v jeho neprospěch porušil správní řád v ust. § 37 odst. 3 a ust. § 93 odst. 1, nepomohl mu odstranit vady odvolání, které nemělo úplné náležitosti dle § 82 odst. 2 správního řádu. Místo toho, aby žalovaný postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu se postaral o odstranění nedostatků odvolání, zneužil postupu dle tohoto ustanovení a uvedl, že se vzhledem ke skutečnosti, že odvolání neobsahovalo důvody, pro které bylo podáno, nemůže k podanému odvolání blíže vyjádřit.

Stěžovatel uvádí, že žalovaný výrokem napadeného rozhodnutí rozhodl tak, že podle § 90 odst. 5 správního řádu se odvolání Ing. Z. K. proti usnesení Městského úřadu Písek č. j. Výst/1358112377/2007/Ku-7/ODSN Zast, ze dne 11. 9. 2007 zamítá a napadené usnesení se potvrzuje; napadené rozhodnutí žalovaného je však nicotné protože tímto rozhodnutím potvrdil usnesení, které neexistuje.

Stěžovatel namítá, že krajský soud měl rozhodnutí žalovaného zrušit, neboť žalovaný ve vztahu k okruhu účastníků řízení posoudil věc zcela odlišně od Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu. Žalovaný neprovedl úplná a bezvadná skutková zjištění ani dostatečné

dokazování a okruh účastníků řízení řádně nevymezil. Žalovaný sice na str. 5 a 6 rozhodnutí uvedl jména a příjmení více než 630ti osob, ale neuvedl, na základě jakých zjištění žalovaný těmto osobám přiznal postavení účastníků řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, když okruh účastníků stavebního řízení stanoví zvláštní zákon jinak - § 109 stavebního zákona. Podle § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníky řízení též další osoby, pokud mohou být rozhodnutí být přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Žalovaný žádné dokazování ani skutkové zjištění o tom, že osoby uvedené v rozhodnutí jako účastníci řízení mohou být rozhodnutím o zastavení řízení o odstranění stavby ve svých právech dotčeny, neprovedl. Krajský soud pochybil, nezrušil-li rozhodnutí stavebního úřadu, přestože stavební úřad okruh účastníků řádně nevymezil a v rozhodnutí o zastavení řízení uvedl jen jediného účastníka: Byty Gregorova, s. r. o., Gregorova 2563, Písek. Toto rozhodnutí nebylo ostatním účastníkům řízení účinně oznámeno, doručovalo-li se veřejnou vyhláškou, protože pro postup dle § 144 správního řádu nebyly splněny zákonné podmínky.

Okolnost, že správní orgány neuvedly důvody zakládající účastenství více než třiceti osob v řízení, je podstatnou vadou řízení způsobující nepřezkoumatelnost rozhodnutí z toho hlediska, zda byl okruh účastníků a jejich počet řádně stanoven, zda byly splněny zákonné podmínky pro řízení s velkým počtem účastníků podle § 144 správního řádu.

Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud buď zrušil napadený rozsudek krajského soudu, jakož i usnesení Městského úřadu Písek ze dne 11. 9. 2007 a vyslovil, že rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 4. 2008 je nicotné, nebo zrušil všechna výše uvedená rozhodnutí.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své vyjádření k žalobě, v němž uvedl, že se v průběhu odvolacího řízení podrobně zabýval průběhem řízení před stavebním úřadem i obsahem i náležitostmi usnesení o zastavení řízení, přičemž neshledal taková pochybení ze strany stavebního úřadu, která by odůvodňovala zrušení napadeného rozhodnutí v odvolacím řízení. Stavební úřad vedl řízení o odstranění stavby v souladu s ust. § 129 odst. 3 stavebního zákona. Současně vedené řízení o podané žádosti o dodatečné povolení stavby bylo ukončeno vydáním rozhodnutí o jejím dodatečném povolení, toto rozhodnutí nabylo právní moci a stavebnímu úřadu tedy nezbylo, než řídit se příkazem uvedeným v ust. § 129 odst. 3 cit. zákona a řízení zastavit. Rozhodnutí o zastavení řízení je procesní rozhodnutím; pokud nastane pro tento úkon důvod, zákon nedává správnímu orgánu prostor pro správní uvážení a správní orgán je povinen tento úkon (zastavení řízení) učinit.

Stěžovatel nebyl zkrácen na svých hmotných právech ani na svých právech procesních způsobem, který by měl za následek vydání nezákonného rozhodnutí. I když postup správních orgánů nebyl shledán bezvadným, vzhledem k charakteru rozhodnutí nemůže mít vliv na jeho zákonnost. K namítanému nedostatku dokazování stran účastníků řízení žalovaný uvádí, že stavební úřad provedl dokazování v rozsahu potřebném pro učinění všech předmětných procesních úkonů v obou souběžně vedených řízeních. K jednotlivým rozhodnutím Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu, která stěžovatel uvádí, žalovaný konstatuje, že dle jeho názoru na věc nedopadají a citace z nich užití jsou vytrženy z kontextu.

Žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud vázán dle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s. rozsahem a důvody kasační stížnosti přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu, neshledal přitom důvody pro postup dle odst. 3 cit. ustanovení a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Ze spisového materiálu vyplynuly pro posouzení věci následující rozhodné skutečnosti:

Na základě žádosti ze dne 6. 6. 2005 podané stavebníkem firmou Ivan Svatoš, a. s., Vodňany, bylo vydáno dne 29. 7. 2005 rozhodnutí Městským úřadem Písek, odborem výstavby (dále stavební úřad) o povolení stavby: „Obytný soubor Gregorova ulice v Písku, provozní objekty C, D s přípojkami na inženýrské sítě na pozemcích: stavební parcely 357/8, 357/10, 2093/3 v kat. území Písek.“ V průběhu tohoto řízení nebylo se stěžovatelem ani jeho manželkou jednáno a nebylo jim ani doručováno. Na základě podnětu stěžovatele žalovaný dospěl k závěru, že stavební úřad pochybil, nejednal-li se stěžovatelem a jeho manželkou, proto opatřením ze dne 14. 7. 2006 vyzval stavební úřad k dodatečnému doručení rozhodnutí ze dne 29. 7. 2005, toto jim bylo řádně doručeno dne 2. 8. 2006. Proti doručnému rozhodnutí se stěžovatel i jeho manželka odvolali, následně bylo rozhodnutí stavebního úřadu rozhodnutím žalovaného č. j. KUJCK 26794/2006 OÚPI/3 ze dne 10. 11. 2006 zrušeno a věc byla vrácena k novému projednání. Rozhodnutí bylo přitom zrušeno pro vadu řízení, spočívající v tom, že v průběhu řízení nebylo se stěžovatelem ani jeho manželkou jednáno jakožto s účastníky řízení, když jim statut účastníka řízení nepochybně svědčil; v odůvodnění rozhodnutí bylo rovněž uvedeno, na základě jakých skutečností odvolací orgán k tomuto závěru dospěl.

Následně stavební úřad oznámil dne 16. 4. 2007 v souladu s ust. § 129 odst. 3 stavebního zákona zahájení řízení o odstranění stavby, toto oznámení doručoval veřejnou vyhláškou, a to z toho důvodu, že do doby zahájení řízení o odstranění stavby došlo již k prodeji bytových jednotek v dokončených objektech etapy A, B a E, F, G, a tím také došlo k podstatnému rozšíření okruhu účastníků řízení. Dne 25. 4. 2007 byla stavebníkem podána žádost o dodatečné povolení stavby, dne 30. 4. 2007 stavební úřad usnesením, které bylo doručováno veřejnou vyhláškou, přerušil řízení o odstranění stavby, jakož i řízení o povolení „Rozestavěná stavba bytových domů C, D, SO 01 provozní objekty C, D s 20 byty a komerčními prostorami, 13 garáží, SO 02 přípojky vody, SO 03 přípojky kanalizace na pozemcích stavební parcely 357/8, 357/10 a 2093/3 v kat. území Písek“ (dále rozestavěná stavba C, D). V opatřeních o přerušení řízení byli účastníci řízení uvědoměni o tom, že mohou podat odvolání ve lhůtě 15 dnů ode dne jeho oznámení. Veřejná vyhláška byla vyvěšena na úřední desce ve dnech 29. 6. až 16. 7. 2007. V této lhůtě byla uveřejněna i na elektronické úřední desce Městského úřadu Písek.

Dne 3. 8. 2007 bylo vydáno rozhodnutí stavebního úřadu č. j. Výst/166614179/0/2007/Ku-7/STRI/StPo, kterým byla podle § 115 stavebního zákona povolena stavba „Rozestavěná stavba C, D. Proti tomuto rozhodnutí podal dne 2. 10. 2007 stěžovatel odvolání, žalovaný dospěl k závěru, že se jedná o odvolání opožděné; odvolací lhůta počala běžet dne 22. 8. 2007, marně uplynula dnem 6. 9. 2007. V souvislosti s posouzením včasnosti, se žalovaný rovněž zabýval i otázkou, zda v průběhu řízení bylo účastníkům řízení řádně doručováno, resp., zda byly v řízení splněny podmínky pro doručování veřejnou vyhláškou. Zkoumal proto, zda se jedná o řízení s velkým počtem účastníků dle § 144 správního řádu, dospěl přitom k závěru, že užití uvedeného ustanovení je na místě. V době mezi vydáním následně zrušeného stavebního povolení pro stavbu bytových domů C, D a zahájením řízení o odstranění stavby těchto objektů, byly dokončeny stavby provozních souborů A, B, E, F a G a došlo k prodeji jednotlivých bytových jednotek, garáží a nebytových prostor v tomto objektu – došlo tak ke změně vlastnických práv a tím k podstatnému navýšení počtu účastníků řízení. Žalovaný se rovněž v souladu s ust. § 92 odst. 1 *in fine* správního řádu zabýval i tím, zda, přestože je odvolání podáno pozdě, nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Takové důvody žalovaný neshledal a odvolání podle ust. § 92 odst. 1 správního řádu zamítl.

Proti zamítnutí odvolání pro opožděnost podal stěžovatel žalobu, ve které namítal, že postupem správních orgánů byl zkrácen na svých právech; konstatoval vady řízení před správním orgánem, spočívající v tom, že nebyl řádně vymezen okruh účastníků řízení, dále namítl i nedostatek řádného doručení rozhodnutí jiným účastníkům řízení než žadateli, a to z důvodu, že v rozhodnutí nebyli účastníci řízení uvedeni, tak jak to ukládá ust. § 69 odst. 2 správního řádu. Protože okruh více než 30 účastníků nebyl v rozhodnutí uveden, je oznámení rozhodnutí veřejnou vyhláškou podle § 144 správního řádu ve vztahu k opomenutým účastníkům, kteří nejsou v rozhodnutí uvedeni, nezákonné a právně neúčinné. Krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 23. 4. 2008, č. j. 10 Ca 29/2008 – 31, zamítl. Proti rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost, která byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2008, č. j. 5 As 56/2008 - 71 zamítnuta.

Ve věci povolení stavby, jak vyplynulo ze spisového materiálu, bylo vedeno řízení již opakovaně. Důvodem nového řízení byla skutečnost, že stavební úřad do okruhu účastníků řízení původně nezahrnul stěžovatele. Již z této okolnosti se podává, že stěžovatel nepochybně si byl vědom svého postavení účastníka řízení v řízení novém. Nelze proto z tohoto pohledu shledat důvodnou jeho námitku, že osoby, které byly účastníky řízení a nebyly uvedeny v rozhodnutí v souladu s ust. § 69 odst. 2 správního řádu, by nemohly svá práva hájit, neboť snad o svém procesním postavení nevěděly. Nejvyšší správní soud konstatuje, že mu přísluší přezkoumávat postup správního orgánu toliko ve vztahu ke stěžovateli, nikoli osobám jiným. Stěžovatel v podstatě namítá, že nebylo správně doručováno formou veřejné vyhlášky, ale mělo být doručováno každému z účastníků – tedy i jemu osobně a dále namítá, že rozhodnutí je nezákonné, resp. nicotné z důvodu, že usnesení neobsahuje označení účastníků a z rozhodnutí žalovaného není zřejmé, jak žalovaný dospěl k závěru o tom, že osoby, které v rozhodnutí uvedl, jsou účastníky stavebního řízení. Nejvyšší správní soud na tomto místě konstatuje, že otázkou účastenství se zabýval již v rozhodnutí 5 As 56/2008 - 71, a to v souvislosti s přezkumem rozhodnutí žalovaného, kterým bylo pro opožděnost zamítnuto odvolání stěžovatele ve věci, která de facto předcházela věci nyní posuzované, a to ve věci rozhodnutí o povolení (dodatečně) stavby. Jakkoli se Nejvyššímu správnímu soudu, vzhledem k povaze přezkoumávaného rozhodnutí (zamítnuto pro opožděnost) nepříslušelo zabývat meritem věci samé, musel se, pro závěr o oprávněnosti úsudku žalovaného o opožděnosti odvolání, zabývat i otázkou doručení rozhodnutí stavebního úřadu, proti kterému odvolání směřovalo.

Předmětem přezkoumání v nyní projednávané věci je rozhodnutí o zastavení řízení, proto i spisový materiál obsahuje dokumenty relevantní vydanému usnesení, nikoli veškeré listiny a jiné dokumenty vztahující se k samotnému stavebnímu řízení o povolení stavby, resp. její dodatečné povolení, které vyústilo v samostatné rozhodnutí, které, jak již bylo uvedeno, bylo již předmětem soudního přezkumu. Nejvyšší správní soud proto při posuzování věci nyní projednávané vycházel i ze skutečností známých mu z předchozího řízení, které měly oporu ve spisovém materiálu:

Nejvyšší správní soud ve věci stavebního povolení tedy již dříve shledal, že z žádosti stavebníka, resp. přílohy k ní, bylo zcela zřejmé, že počet účastníků řízení, které stavebník označil, je vyšší než 30; konkrétně bylo identifikováno včetně přesné adresy 53 účastníků řízení, z jejich adres bylo rovněž zřejmé, že se jedná o přímo sousedící nemovitosti. Nejvyšší správní soud proto již ve svém předchozím rozsudku konstatoval, že došlo-li v důsledku nových skutečností (prodej bytových jednotek v dokončených objektech, apod.), k rozšíření počtu účastníků řízení oproti původně vedenému řízení, nelze správnímu orgánu vyčítat, že na rozdíl od řízení předchozího, nyní postupoval odlišně – dle ust. § 144 správního řádu. Současně zde soud vyložil, že podle

ust. § 144 odst. 1 správního řádu rozumí se řízením s velkým počtem účastníků řízení s více než 30 účastníky; jde přitom o jakékoliv účastníky řízení, a to jak podle § 27 odst. 1, tzn. účastníky řízení „ve věci“, tak dotčené účastníky řízení podle § 27 odst. 2, tak účastníky na základě zvláštních předpisů podle odst. 3 cit. ustanovení. Správní řád vychází z materiálního pojetí účastenství, tedy z toho, že účastníkem řízení je ten, kdo má takové postavení podle zákona, nikoli jen ten, s kým správní orgán jako s účastníkem řízení jedná.

V citovaném rozhodnutí Nejvyšší správní soud rovněž uvedl: „*Řízení s velkým počtem účastníků je zvláštním typem správního řízení, které se vyznačuje zejména širším využitím doručování písemností prostřednictvím veřejné vyhlášky. Podle ust. § 144 odst. 6 správního řádu lze v řízení s velkým počtem účastníků doručovat písemnosti, a to včetně písemností doručovaných do vlastních rukou, veřejnou vyhláškou. Takový postup však nelze uplatnit vůči účastníkům řízení uvedeným v § 27 odst. 1 správního řádu, kteří jsou správnímu orgánu známi a kterým musí správní orgán doručovat jednotlivě.*

Ustanovení § 27 správního řádu, stejně jako předchozí právní úprava, rozlišuje zásadně tři skupiny účastníků řízení, a to účastníky řízení ve věci (esenciální účastníky, § 27 odst. 1), dále tzv. dotčené účastníky řízení (nepřímé účastníky, § 27 odst. 2) a konečně účastníky řízení na základě zvláštních zákonů (§ 27 odst. 3).

Stěžovateli však v projednávané věci nesvědčilo procesní postavení účastníka dle odst. 1 (to svědčilo žadateli o stavební povolení), ale dle odst. 2 cit. ustanovení. Správní orgán proto nepochybil, nedoručoval-li jednotlivě rovněž stěžovateli.

Ze spisu vyplynulo, že napadené rozhodnutí bylo doručeno veřejnou vyhláškou, a to postupem, který byl v souladu s ust. § 25 odst. 2 správního řádu. Lze proto uzavřít, že stěžovateli bylo rozhodnutí žalovaného řádně oznámeno, resp. doručeno v souladu se zákonem. Na případ stěžovatele proto nedopadá ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu, podle kterého osoba, která byla účastníkem řízení, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do třiceti dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků řízení, kterým ho správní orgán oznámil.

Lze proto v této otázce uzavřít, že stěžovatel byl účastníkem řízení, které bylo legitimně vedeno dle ust. § 144 správního řádu a kterému bylo rozhodnutí žalovaného v souladu se zákonem řádně dne 22. 8. 2007 (den sejmutí) doručeno. Na stěžovatele proto plně dopadala stran odvolací lhůty právní úprava obsažená v ust. § 83 odst. 1 správního řádu. Odvolací lhůta, jejíž běh započal dne 22. 8. 2007, uplynula dne 6. 9. 2007. Krajský soud proto nepochybil, dospěl-li ke shodnému závěru s žalovaným, tedy, že odvolání podané stěžovatelem dne 26. 9. 2007, doplněné dne 2. 10. 2007, bylo podáno opožděně“.

Ve věci nyní projednávané bylo vydáno usnesení o zastavení řízení ve věci odstranění stavby, a to z důvodu, že stavba byla dodatečně povolena. Nelze, dle názoru Nejvyššího správního soudu postupovat ani jinak, neboť zcela mimo logiku by bylo vést řízení o odstranění stavby za situace, kdy je stavebníkovi pravomocně povoleno stavět. Nadto takový postup ust. § 129 odst. 3 in fine stavebního zákona přímo stanoví. Nejvyšší správní soud stran otázky vymezení účastníků řízení a způsobu doručování veřejnou vyhláškou uzavírá, že bylo-li již v průběhu samotného stavebního řízení postupováno dle ust. § 144 správního řádu, nelze spatřovat nezákonnost takového postupu v řízení, které s ním bezprostředně souvisí, tedy v řízení o zastavení řízení o odstranění stavby.

Usnesení, které jakožto zvláštní typ rozhodnutí, zavedl zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, je procesním rozhodnutím, tzn. rozhodnutím, kterým správní orgán rozhoduje o otázkách

souvisejících s vedením řízení, nikoli tedy o předmětu řízení, pro který je vyhrazeno rozhodnutí ve věci. Stěžovatel, stejně jako i ostatní účastníci řízení, proto mohl být dotčen na svých subjektivních právech, a to jak hmotných, tak i procesních, rozhodnutím o povolení stavby, popř. by tak tomu mohlo být v případě rozhodnutí o jejím odstranění, nikoli však rozhodnutím o zastavení řízení o odstranění stavby, které se v důsledku naplnění zákonné dispozice, tzn. skutečností zákonem presumovaných, stalo de facto i de iure bezpředmětným.

Soudu v případě přezkoumání rozhodnutí o zastavení řízení dle § 129 odst. 3 stavebního zákona přísluší toliko přezkoumávat, zda byly splněny zákonné předpoklady pro zastavení řízení o odstranění stavby a zda tak správní orgán neučinil např. svévolně; zejm. tehdy, nebylo-li by vydáno rozhodnutí o povolení stavby. Tak tomu však v projednávané věci nebylo.

Stěžovatelem uplatněnou námitku nicotnosti rozhodnutí z důvodu absence identifikace účastníků řízení rovněž neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou.

Stěžovatel předně zcela nepřipadně cituje judikaturu, která na věc projednávanou nyní nedopadá. Nesprávně totiž směšuje případy, kdy správní orgán správně a úplně nevymezil okruh účastníků, tedy s nimi v řízení ani nejednal, ač tak činit měl, a případy, kdy správní orgán ve vyhotovení rozhodnutí tyto účastníky výslovně neuvede, nicméně je však z řízení nevylučuje a bylo s nimi jednáno.

Ze spisového materiálu bylo nepochybně zjištěno, že stěžovatel (jakož i ostatní osoby) byl účastníkem každého řízení, které ve věci předmětné stavby bylo vedeno, správní orgán s ním jednal, nebyla mu upřena žádná procesní práva, byla mu doručována veškerá rozhodnutí a byť způsob doručení zpochybňuje, nepochybně s nimi byl i obeznámen, neboť uplatnil proti nim opravné prostředky ve správním řízení, využil rovněž možné ochrany svých práv ve správním soudnictví. Stěžovatel ostatně ani sám netvrdil, že by tomu bylo jinak a že by účast v řízení souvisejících s předmětnou stavbou mu byla odepřena. Stěžovateli však nepřísluší dovolávat se ochrany práv jiných osob, nepřísluší mu proto ani námitky stran toho, zda stavební úřad některé osoby popř. pominul nebo naopak přivzal do řízení osoby, aniž by řádně zjistil jejich možné dotčení na právech. Tím méně v tomto řízení, jedná-li se zde o rozhodnutí procesní, vydané na základě příkazu zákona, kterým žádná práva účastníkům řízení nemohou být ani založena ani odňata.

Usnesení podle § 76 správního řádu jsou zvláštním typem rozhodnutí, takže se na ně obecně vztahují všechna ustanovení upravující obsahové a formální náležitosti rozhodnutí jako takového. Podle ust. § 69 odst. 2 správního řádu v písemném vyhotovení rozhodnutí se uvádějí údaje o všech účastnících správního řízení. Identifikační údaje účastníků „ve věci“, tedy přímých účastníků řízení podle ust. § 27 odst. 1 cit. zákona, musejí být uvedeny ve výrokové části rozhodnutí (viz § 68 odst. 2 věta první cit. zákona). Ve výrokové části se však neuvádějí označení ostatních účastníků řízení, tzn. účastníků řízení dle § 27 odst. 2 a 3 cit. správního řádu. Označení těchto účastníků se uvádí zpravidla pouze na konci písemného vyhotovení rozhodnutí, kde bývá uvedeno, komu se stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí doručuje. Výše citované ustanovení správního řádu rozsah procesních práv a povinností účastníků řízení odvíjí od jejich hmotně-právního poměru k věci, která je předmětem správního řízení, což se promítá do celé řady dalších ustanovení (např. zahájení řízení, účast na jednání, doručování, apod).

Stěžovateli lze nepochybně přisvědčit v tom, že stavební zákon vymezuje účastníky řízení v § 109 odst. 1 odchylně od obecné právní úpravy ve správním řádu. Kromě stavebníka jsou jimi pouze osoby mající k dotčeným pozemkům a stavbám, včetně sousedících pozemků a staveb, právo vlastnické nebo právo odpovídající věcnému břemenu. Z hlediska kategorizace účastníků stavebního řízení je účastníkem ve smyslu ust. § 27 odst. 1 správního řádu nepochybně stavebník (žadatel) a vlastník stavby, na které má být provedena změna, není-li sám stavebníkem a společenství vlastníků, týká-li se stavební řízení společných částí domu. Pokud by bylo se stavebním řízením spojeno řízení o opatřeních na sousední pozemku nebo stavbě a ve stavebním povolení bylo uloženo sousedům, aby strpěli provedení některých prací ze svého pozemku nebo stavby, nepochybně by i tito sousedé byli účastníky řízení dle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, neboť rozhodnutím se jim ukládá povinnost strpět zásah do vlastnického práva. Všechny uvedené osoby potom, při splnění podmínky hmotně-právního dotčení, je povinen správní orgán uvést ve výrokové části rozhodnutí. Jakkoli řádná identifikace účastníků řízení ve výroku usnesení stavebního úřadu schází, byť je zde uveden správně navrhovatel, přitom někteří jsou uvedeni pod datem a podpisem usnesení pod poznámkou: „*obdrží účastníci řízení:*“, nelze přisvědčit stěžovateli v tom, že správní rozhodnutí je z důvodu této vady nicotné; nelze přitom při posuzování důsledků tohoto pochybení odhlížet právě od charakteru předmětného rozhodnutí, kterým nejsou žádnému z účastníků zakládána žádná práva ani povinnosti.

Z téhož důvodu nemohlo mít vliv na zákonnost vydaného usnesení ani to, že stěžovateli nebyl poskytnut koncept rozhodnutí a neměli možnost se vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí. Jak již bylo uvedeno, stěžovatel byl seznámen jak s původním rozhodnutím o povolení stavby, následně s rozhodnutím o přerušení řízení, poté s rozhodnutím o zahájení řízení o odstranění stavby, rozhodnutím o dodatečném povolení stavby, tudíž byly mu známy všechny skutečnosti, které v průběhu řízení nastaly a které nemohly vést k jinému postupu správního orgánu, než k postupu dle § 129 odst. 3 stavebního zákona, tedy k vydání usnesení o zastavení řízení o odstranění stavby. Na tom nemohlo nic změnit ani to, zda by se stěžovatel jakkoli k podkladům pro vydání rozhodnutí vyjadřoval, popř. cokoli předkládal, neboť skutečnost, že předmětná stavba byla pravomocně povolena, byla již nezvratná.

Podle ust. § 77 odst. 2 správního řádu je nicotné rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního.

Pojmem nicotnosti se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již ve svém rozsudku ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96 (č. 793/2006 Sb. NSS), se závěrem, že „*nicotným je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Tyto vady jsou natolik závažné, že způsobí faktickou neexistenci samotného správního aktu; za dané situace tu není tedy nic, co by mohlo zakládat jakákoliv práva či povinnosti subjektů. Z hledisek pro hodnocení nicotnosti vyplývá, že se musí jednat o vadu naprosto zásadní a zřejmou. Rozhodnutí je nicotné jen ve výjimečných případech výše uvedených, přičemž následky nicotnosti rozhodnutí nelze svévolně spojovat s instituty jinými (nezákonnost, neplatnost).*“ Neuvedl-li správní orgán v rozhodnutí, které je vydáno orgánem k tomu příslušným, je z něj zcela zřejmé, komu a v jaké věci je vydáno, jaká práva a povinnosti jsou v něm stanovena, chybějící nebo neúplnou identifikaci všech účastníků řízení je to sice vadou rozhodnutí, nikoliv však vadou tak intenzivní, aby způsobila faktickou neexistenci tohoto rozhodnutí; nelze proto hovořit o rozhodnutí nicotném, tedy ani o tom, že žalovaný rozhodoval o usnesení, které neexistuje.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného neshledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným ani nezákonným, námitky stěžovatele neshledal důvodnými, proto kasační stížnost dle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s ust. § 60 odst. 1 s. ř. s.; stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, který měl ve věci plný úspěch, náklady přesahující jeho běžnou administrativní činnost nevznikly, proto mu náhradu nákladů soud nepřiznal.

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

V Brně dne 28. srpna 2009

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu