



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **Z. Z.**, zast. JUDr. Miloslavou Coufalovou, advokátkou, se sídlem v Ústí nad Labem, Moskevská 9, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem v Ústí nad Labem, Velká Hradební 3118/48, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **S. p., a. s.**, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 9. 6. 2004, č. j. 15 Ca 222/2002 – 43,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 9. 6. 2004, č. j. 15 Ca 222/2002 – 43 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále též jen stěžovatel) domáhal zrušení rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 9. 6. 2004, č. j. 15 Ca 222/2002 - 43. Uvedeným rozsudkem byla zamítnuta žaloba žalobce podaná proti rozhodnutí Okresního úřadu v Děčíně, referátu regionálního rozvoje, ze dne 17. 4. 2002, č. j. RRR/10676/2002. Tímto rozhodnutím rozhodl správní orgán II. stupně o odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Varnsdorf, stavební úřad, ze dne 12. 12. 2001, č. j. 332/1-4522/2001/dops/Sch-sú, jímž byla dodatečně povolena stavba zahájená bez stavebního povolení a nazvaná „Přístavba a stavební úpravy č. p. 153 C. – provozovna se dvěma byty na pozemcích p. č. 283, 284 v k. ú. C., postavené bez stavebního povolení“, jejímiž stavebníky jsou manželé J. a K. V., bytem H. C. 18 (dále jen „stavebník“). Napadeným rozhodnutím žalovaného bylo změněno rozhodnutí správního orgánu I. stupně v tom směru, že ve výroku rozhodnutí změnil text podmínky č. 4 – „změna stavby bude prováděna právníkem nebo fyzickou osobou oprávněnou k provádění stavebních nebo

montážních prací jako předmětu své činnosti podle zvláštních předpisů“. Jinak prvoinstanční rozhodnutí zůstalo nedotčeno.

V podané kasační stížnosti se stěžovatel dovolával důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., a to proto, že rozsudek soudu je v důsledku nesprávného právního posouzení nezákonný a z části i nepřezkoumatelný, protože krajský soud v určitém rozsahu své rozhodnutí opřel o pouhou „memoraci“ formulací a myšlenek žalovaného, aniž k nim vyjádřil jakýkoliv seriózně zdůvodněný vlastní právní názor, kterým by zdůvodnil, proč se přiklonil k názoru žalovaného. Podle názoru stěžovatele se jedná o složitý spor, v němž bylo třeba se vypořádat, rozhodnout a objektivně právně zdůvodnit A) co černou přístavbou výrobní provozovny sklářského ateliéru vzniklo, zda stavba zůstala rodinným domkem ve smyslu § 3 odst. 3 písm. c) vyhlášky č. 137/1998 Sb., nebo je to stavba pro výrobu a skladování ve smyslu písm. i) citovaného ustanovení, nebo je to pobytová místnost ve smyslu písm. n) citovaného ustanovení, B) zda je to, co černou přístavbou vzniklo v souladu s územně plánovací dokumentací nebo v rozporu, C) od kdy se mění původní účel užívání původního rodinného domu, dotčeného černou stavbou a D) zda je v souladu s principy právního státu dodatečné povolení černé stavby v tak choulostivém a komplikovaném případě. Tyto otázky byly mezi stěžovatelem a žalovaným sporné a na jejich správném právním posouzení závisela odpověď, zda napadeným rozhodnutím správního orgánu byl porušen zákon či nikoliv. Ačkoliv tyto otázky byly předmětem návrhu na přezkoumání, krajský soud tyto otázky posoudil právně nesprávně a z části se jimi nezabýval vůbec. E) stěžovatel dále uvedl, že v této části se vyjádří k dalším problémům, které byly soudem hodnoceny podle jeho názoru nesprávně.

Ad A) Žalovaný tvrdil, že se černou stavbou změnil poměr podlahových ploch bytových a nebytových prostor, takže původní rodinný domek, pokud by stavba byla povolena a zkolaudována, ztrácí povahu rodinného domu ve smyslu § 3 odst. 3 písm. c) vyhlášky č. 137/1998 Sb., a to, co nově vzniklo je pobytová místnost, která není řešena v územně plánovací dokumentaci. Stěžovatel namítal účelové pletichy při stanovování poměru podlahových ploch bytových a nebytových prostorů (nebytové prostory byly záměrně zvětšovány terasou) a domnívá se, že kdyby poměr podlahových ploch nebyl záměrně zmanipulován, charakter stavby jako rodinného domku by se černou přístavbou neměnil a černá přístavba by mohla být povolena jen v případě, pokud by byla v souladu s § 8 a § 50 vyhlášky č. 137/1998 Sb. To bylo nutno v řízení přezkoumat. Stěžovatel pak dále namítal a tvrdil, že i v případě, pokud by se podezření ohledně poměru podlahových ploch bytových a nebytových prostor ukázalo být liché, tak to, co černou přístavbou vzniklo, tj. provozovna sklářského ateliéru disponující sklářskou dvoupánvovou pecí s výrobní kapacitou cca 100 kg skla denně, s nutností 24 hodinového provozu sklářské pece, s předpokládaným stavem šesti zaměstnanců, čistírnou odpadních vod a protihlukovou zdí, by nebylo „pobytovou místností“ jak tvrdil stavebník a správní orgán, ale „výrobní provozovnou“. Definice a určení toho, co vlastně mělo černou přístavbou vzniknout, je podle stěžovatele důležitá při rozhodování o tom, zda je černá přístavba v souladu s územně plánovací dokumentací nebo v rozporu s ní. Rozsudek krajského soudu je z tohoto pohledu zcela neurčitý a ačkoliv tento rozpor vyplývá z vyjádření žalovaného i návrhu stěžovatele, krajský soud se s těmito námitkami v rozsudku nevypořádal.

Ad B) Žalovaný tvrdil, že dům se dvěma byty a provozovnou sklářského ateliéru, jako „pobytovou místností“, je „opomenutou stavbou“, která je v územně plánovací dokumentaci neřešena, a proto tuto černou přístavbu může stavební úřad dodatečně povolit. Stěžovatel namítal, že provozovna je výrobní, nikoliv pobytovou místností. Stěžovatel

dále namítal, že územně plánovací dokumentace není taxativním výčtem povolených a zakázaných staveb. Územně plánovací dokumentace tedy není seznamem, ve kterém by musely být jmenovitě vypočteny všechny povolené i nepovolené stavby. Černá přístavba provozovny sklářského ateliéru byla postavena v zóně, která je v územně plánovací dokumentaci označena jako „Smíšené centrální území“. Jestliže je tedy v územně plánovací dokumentaci výslovně uvedeno, že mezi nepřípustné funkce této zóny patří areály ekonomické základny, sklady a služby výrobního charakteru, pak je jednoznačné, že provozovna je v rozporu se shora citovaným regulativem. Krajský soud se při přezkoumání správního rozhodnutí s touto námitkou přezkoumatelným způsobem nevypořádal. Pouze ocitoval stanovisko žalovaného, aniž k této námitce uvedl jakýkoliv svůj právní názor nebo zdůvodnění, proč se přiklonil k názoru žalovaného. Pokud krajský soud argumentoval stanoviskem referátu regionálního rozvoje z 28. 8. 2001, již v žalobě stěžovatel namítal a namítá, že toto stanovisko vydal tehdejší Okresní úřad Děčín zastoupený Ing. V. J. a tehdejší odvolací orgán, který rozhodoval o odvolání proti dodatečnému povolení černé stavby, byl také zastoupen Ing. V. J., tedy stejnou osobou, která samozřejmě bude krýt své předchozí nesprávné stanovisko. Vyslovil názor, že tím precizněji by při soudním přezkoumání měla být tato námitka přezkoumána a zdůvodněna. To se však nestalo. Krajský soud jen memoroval stanovisko Ing. V. J.

Ad C) Žalovaný tvrdil, že stavebník černou přístavbou změnil povahu původní stavby – původně kolaudované jako „rodinný domek“ – takže při dodatečném povolování černé stavby stavební úřad již nemusel přihlížet k tomu, co podle vyhlášky č. 137/1998 Sb. lze a co nelze k rodinnému domku přistavět. Krajský soud se k tomuto názoru přiklonil s odůvodněním opřeným o citaci ustanovení § 85 odst. 3 stavebního zákona s tím, že projednáním změny stavby ve stavebním řízení a kolaudaci se mění účel užívání. Stěžovatel tvrdí, že názor žalovaného a soudu je nesprávný. Předně v rozhodnutí, které stěžovatel napadl návrhem na přezkoumání, šlo o rozhodnutí o dodatečném povolení černé stavby, tj. stavby, která nebyla řádně projednána ve stavebním řízení a v době, kdy toto rozhodnutí o dodatečném povolení černé stavby bylo vydáno, nebyly tyto změny ani zkolaudovány. Stěžovatel je přesvědčen, že provedením černé stavby bez stavebního řízení a bez kolaudace se z hlediska právního stavu nemění účel užívání původního rodinného domu, určený původním kolaudačním rozhodnutím. Provedením černé stavby vznikne pouze rozpor mezi stavem právním vyplývajícím z původního kolaudačního rozhodnutí a stavem faktickým vyplývajícím z nepovolené a tedy nezákonné změny stavby. Z toho důvodu pak začalo probíhat řízení podle § 88 stavebního zákona o odstranění černé stavby a v jeho rámci by černá stavba mohla být ve smyslu odst. 1 dodatečně povolena jen tehdy, pokud by legalizovaná černá stavba byla v souladu s územně plánovací dokumentací a v souladu s obecně technickými požadavky na výstavbu. To, co černou přístavbou vzniklo, nebylo v souladu s územně plánovací dokumentací.

Z hlediska souladu černé stavby s obecně technickými požadavky stěžovatel znovu uvedl, že pokud účel užívání původního rodinného domku nebyl změněn a právní stav byl při rozhodování o dodatečném povolení černé stavby takový, že kolaudační rozhodnutí na rodinný domek nebylo změněno, potom by v řízení podle § 88 mohla být černá stavba dodatečně povolena pouze tehdy, pokud by nebyla v rozporu s tím, co lze k rodinnému domku přistavovat (§ 50 odst. 8 vyhlášky č. 137/1998 Sb.) a pouze tehdy, pokud jsou dodrženy odstupy mezi rodinnými domky (§ 8 odst. 2 téže vyhlášky). Dodatečné povolení černé přístavby proto bylo v rozporu s citovanými ustanoveními vyhlášky č. 137/1998 Sb. V době, kdy bylo rozhodováno o dodatečném povolení černé stavby nebyly tyto změny projednány

ve stavebním řízení, nebyly zkolaudovány a nelze tedy argumentovat § 85 odst. 3 stavebního zákona v tom smyslu, že v okamžiku dodatečného povolení byl změněn účel užívání.

Za právně nesprávný považuje stěžovatel i názor stavebníka vyslovený v průběhu řízení, že ke změně účelu užívání stavby dochází okamžikem dodatečného povolení černé stavby. Ke změně účelu užívání dochází až změnou kolaudačního rozhodnutí a kolaudační rozhodnutí se dodatečným povolením černé stavby nemění. V době, ke které je napadené rozhodnutí o dodatečném povolení černé stavby přezkoumáváno, změna kolaudačního rozhodnutí rodinného domku změněného černou stavbou neproběhla. Stěžovatel konstatoval, že tuto námitku soud právně nesprávně posoudil a prakticky se s ní nevypořádal.

Ad D) Stěžovatel dále namítal, že stavebník se v tomto konkrétním případě pokusil obejít složité správní řízení a postavil černou stavbu a spoléhal na to, že jeho individuální zájmy stavební úřad dodatečně posvětil na úkor majitelů sousedních nemovitostí rozhodnutím o dodatečném povolení černé stavby. Zda v tom byla korupce nebo známosti či pouhá neochota státního úředníka zabývat se problémem, to dnes patrně již nelze objasnit. Stěžovatel je nicméně přesvědčen, že dodatečné povolení výrobní provozovny v prostoru evidentně určeném zejména pro bydlení a jen okrajově pro podnikatelské aktivity nevýrobní povahy, je nebezpečným precedentem a návodem pro ostatní, jak obejít zákon.

Ad E) Stěžovatel dále konstatoval, že namítal, že z obecných technických požadavků na výstavbu uvedených v § 8 odst. 1 vyhlášky č. 137/1998 Sb. jasně vyplývá, že i stavby, které nejsou rodinnými domy, mohou být povoleny jen, mají-li takový odstup, aby byla zachována pohoda bydlení. Stavební úřad se otázkou souladu černé stavby s tímto požadavkem na zachování pohody bydlení nezabýval, ač podle vyhlášky č. 137/1987 Sb. měl i tento aspekt vzít při povolování černé stavby v úvahu a krajský soud se s touto námitkou řádně a objektivně nevypořádal. Stěžovatel dále opakovaně upozorňoval a namítal, že provozovna produkuje soustavný hukot. Lze v něm vydržet možná třicet minut, možná dvě hodiny, ale dvacet čtyři hodin den po dni tento zvuk přivádí k šílenství. Nelze tedy dospět k závěru, že pohoda bydlení zůstala provozovnou nedotčena, když někdo v sousedství postaví „fabriku“ jako potencionální zdroj permanentního hukotu (protihluková zeď je zbytečná). Dodatečným povolením stavby byl porušen i § 88 odst. 1 stavebního zákona.

Stěžovatel dále tvrdil, že není pravda, že pro čistírnu odpadních vod není stanoveno ochranné pásmo. Ochranná pásma určují státní normy, což vyplývá z § 6 odst. 5 vyhlášky č. 137/1998 Sb. U čistíren zakrytých bez odvětrání je ochranné pásmo 20 m, u čistíren s volnou hladinou je ochranné pásmo 50 m a pouze u čistíren zcela zakrytých a odvětrávaných nad úroveň nejvyššího podlaží (což není tento případ) ochranné pásmo není. Černá stavba byla povolena, ačkoliv ochranné pásmo nebylo řádně stanoveno a dodrženo. Protihluková zeď by navíc byla povolena těsně vedle plotu stěžovatele, ke kterému je znemožněn přístup a údržba. Soud se touto námitkou nezabýval. Stěžovatel dále vznášel námitku zastínění jeho pozemku protihlukovou zdí. Krajský soud tuto námitku nepřezkoumal. Stěžovatel dále nesouhlasil s tím, že ve věci bylo vedeno jedno řízení. Trval na tom, že byla vedena dvě řízení a napadené rozhodnutí bylo vydáno předtím, než bylo dokončené předchozí řízení. Věc byla projednávána pod jiným jednacím číslem, bylo znovu doručováno oznámení o zahájení řízení, nikoliv o pokračování řízení, apod. Trval na tom, že stavební úřad nepostupoval správně, když stanoviska a řízení z jednoho řízení použil v nově zahájeném následném řízení. Navrhoval, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu jako nezákonný zrušil a věc vrátil k novému projednání.

Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hledisek uvedených v ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody uvedenými v kasační stížnosti.

Z obsahu kasační stížnosti plyne, že se stěžovatel dovolává důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Podle § 103 odst. 1 s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené a) nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, d) nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Po přezkoumání věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že se musel nejprve zabývat námitkou stěžovatele, který tvrdí, že rozsudek soudu je nepřezkoumatelný, a to z toho důvodu, že krajský soud v určitém rozsahu opřel svoje rozhodnutí o pouhou memoraci formulací a myšlenek žalovaného, aniž k nim vyjádřil jakýkoliv seriózně zdůvodněný vlastní právní názor, kterým by odůvodnil, proč se přiklonil k názoru žalovaného. Pokud by tato námitka byla důvodná, již tato okolnost by musela vést ke zrušení rozsudku krajského soudu, aniž by se Nejvyšší správní soud mohl zabývat právním posouzením jednotlivých otázek.

Podle judikatury Ústavního soudu (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, zveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 sbírky nálezu a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 zveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 sbírky nálezu a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02), jedním z principů, představujících součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy) a vylučujícím libovůli při rozhodování, je i povinnost soudu své rozsudky odůvodnit (ve správním soudnictví viz ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky proto, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

Uvedená stálá judikatura Ústavního soudu měla – ve vztahu k odůvodnění soudních rozhodnutí, pro něž platí zásadně stejné principy – svého předchůdce v judikatuře Vrchního soudu v Praze, např. v jeho rozhodnutí ze dne 26. 2. 1993, sp. zn. 6 A 48/92 (zveřejněno v soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 27/1994 a ve správním právu č. 2/1994, str. 90) a našla svůj odraz i v judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek NSS ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74, rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 7 As 60/2003 – 75, nebo rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2004, č. j. 7 Afs 3/2003 – 93). Této judikatuře je společné, že není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Nestačí, pokud soud při vypořádávání

se s touto argumentací účastníka pouze konstatuje, že tato je nesprávná, avšak neuvede, v čem (tj. v jakých konkrétních aspektech či důvodech právních nebo skutkových její nesprávnost spočívá).

Jak vyplývá ze soudního spisu, stěžovatel v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu pod bodem III. č. 7 a 8 žaloby napadá postup správního orgánu, a to především proto, že stavební úřad zahájil dvě řízení, a ačkoliv první zahájené řízení nebylo dokončeno, rozhodl ve druhém zahájeném řízení, které mělo být přerušeno do doby, než bude rozhodnuto o řízení dřívějším. V této souvislosti pak namítal, že správní orgán rozhodoval z části na základě vyjádření a stanovisek vydaných pro dříve zahájené řízení z doby před 25. 7. 2001. Tento postup považoval stěžovatel za nepřipustný a nezákonný.

Stěžovatel dále pod bodem III. 2 b) a d) žaloby zpochybňoval dále postup správního orgánu ve vztahu k vyjádření orgánu územního plánování ze dne 28. 8. 2001, jemuž vytýkal, že je nekvalifikované, neprofesionální a nelogické a ve svém obsahu ho nelze považovat za listinu, kterou stavebníci prokázali soulad stavby s územním plánem. Jestliže správní orgány z tohoto vyjádření vycházely, pak postupovaly v rozporu se zákonem. Stěžovatel dále v bodu III. 2 písm. e) žaloby namítal, že žalovaný byl v odvolacím řízení zastoupen Ing. V. J., vedoucí referátu rozvoje. Uvedené stanovisko příslušného orgánu územního plánování ze dne 28. 8. 2001 však vydal rovněž Okresní úřad Děčín, referát regionálního rozvoje, zastoupený rovněž Ing. V. J. Stěžovatel se proto domníval, že odvolací orgán nemohl při rozhodování objektivně plnit svou kontrolní funkci odvolacího orgánu, protože by v kontextu ke svému vyjádření ze dne 28. 8. 2001 musel zpochybnit vlastní neschopnost zaujmout stanovisko a musel by otevřeně přiznat, že choulostivé problémy pravděpodobně neřeší a práci, kterou by měl „pečlivě“ odvést, raději přehodí k „pečlivému“ posouzení jinému orgánu, jak je uvedeno ve stanovisku.

Uvedenými námitkami, které ve své podstatě vytýkají vady řízení správního orgánu ve smyslu § 76 s. ř. s. se měl soud zabývat především, a teprve poté, pokud by dospěl k závěru, že porušení ustanovení řízení před správním orgánem netrpí takovými vadami, které by odůvodňovaly postup podle § 76 s. ř. s., mohl přistoupit k posuzování dalších žalobních bodů, které se pak spíše vztahovaly k právnímu posouzení věci.

Tímto způsobem však krajský soud nepostupoval. Učinil sice některá zjištění ze správního spisu (avšak zdaleka ne úplná) a tvrdil (stejně tak jako žalovaný), že ve věci nebylo zahájeno nové správní řízení, jak uvádí žalobce, nýbrž „pouze“ pokračováno, a proto tuto námitku zhodnotil jako nedůvodnou, a dále pak poukázal na ustanovení § 61 odst. 6 stavebního zákona. K žalobní námitce vztahující se k vyjádření ze dne 28. 8. 2001 se nevyjádřil, pouze toto stanovisko citoval.

Nejvyšší správní soud však zjistil z obsahu spisu zcela jiné skutečnosti, než jsou uvedeny v odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu.

Z obsahu správního spisu (svazek V2) plyne, že dne 6. 1. 2000 bylo vydáno stavební povolení stavebníkům J. a K. V. na plynofikaci č. p. 153 C. na p. č. 283, 284 v k. ú. C. – domovní plynovod – ÚT první etapa. Ve svazku V2 je obsažen souhlas Městského úřadu ve Varnsdorfu ze dne 15. 6. 2000, v němž Městský úřad Varnsdorf, stavební úřad, souhlasí s vydáním stavebního povolení na stavbu: stavební úpravy RD č. p. 153 C. – odkanalizování + ČOV na p. č. 283 a 284 k. ú. C. Dne 15. 6. 2000 (svazek V3) provedl orgán stavebního dohledu (A. S.) místní šetření objektu č. p. 153 C., přičemž prohlídkou objektu bylo zjištěno,

že je prováděna další přístavba k přístavbě stávající – hrubá stavba a uvnitř přístavby je osazena sklářská pec a rozvody plynu. Na to byla dne 4. 7. 2000 vydána stavebním úřadem výzva, v níž byli stavebníci v rámci řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 197/1998 Sb. (dále jen stavební zákon) o odstranění stavby – stavební úpravy č. p. 153 C. a přístavba na p. č. 283, 284 v k. ú. C., postavené bez stavebního povolení – I. vyzvání, aby do 15. 8. 2000 předložili stavebnímu úřadu žádost o dodatečné povolení stavby s příslušnými doklady, a dále pod II. této výzvy bylo podle § 29 odst. 1 správního řádu řízení o odstranění stavby do doby podání úplné žádosti stavebníka o dodatečné povolení stavby, přerušeno do 15. 8. 2000. Dne 15. 8. 2000 podali stavebníci žádost o vydání dodatečného stavebního povolení – název akce: Stavební úpravy RD č. p. 153 + přístavba, změna užívání přízemí na „sklářský ateliér“.

Teprve dne 24. 8. 2000 (tedy po výše uvedených úkonech) vydal stavební úřad oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby spojené s následným šetřením dne 15. 9. 2000, pod č. j. 332/5-5278/2000/ozva/Sch-sú. V rámci tohoto řízení se konalo dále místní šetření dne 14. 12. 2000 a dne 4. 1. 2001 bylo pod č. j. 332/5-5278/2000 vydáno rozhodnutí, jímž stavební úřad na základě výsledku provedeného řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) dodatečně povolil stavbu: Přístavba a stavební povolení úpravy objektu 153 C. za účelem zřízení sklářského ateliéru, postaveného v rozporu se stavebním povolením.

K odvolání žalobce bylo rozhodnutím správního orgánu II. stupně – Okresním úřadem v Děčíně vydaným dne 21. 3. 2001 pod č. j. RRR/14796/20001 rozhodnutí stavebního úřadu Městského úřadu Varnsdorf ze dne 4. 1. 2001 pod č. j. 332/5-5278/2000 zrušeno a věc byla vrácena k novému projednání a rozhodnutí. V odůvodnění tohoto rozhodnutí bylo uvedeno, že napadené rozhodnutí stavebního úřadu je nezákonné, neboť došlo k porušení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, neboť stavebník neprokázal, že stavba je v souladu s § 4 odst. 1, § 25 OTP a zájmy chráněnými zvláštními předpisy. V odůvodnění rozhodnutí je pak dále (mj.) uvedeno, že pro účely posouzení obecných technických podmínek je důležité, aby z průběhu správního řízení bylo zcela zřejmé, zda se povolovanou změnou stavby i nadále jedná o stavbu rodinného domu, která svým stavebně technickým uspořádáním odpovídá požadavkům na rodinné bydlení a v níž je více než polovina podlahové plochy místností a prostorů určena k bydlení. Správní orgán II. stupně dále uvedl, že z výroku rozhodnutí musí být zřejmá přesně formulovaná projednávaná věc, což z napadeného rozhodnutí patrně není.

Rozhodnutím Městského úřadu ve Varnsdorfu ze dne 14. 6. 2001, č. j. 2645/2001, které nabylo právní moci dne 12. 7. 2001, bylo řízení zahájené dne 24. 8. 2000 pod č. j. 332/5-5278/2000 o odstranění stavby zastaveno s tím, že vzhledem k tomu, že bude provedeno kolaudační řízení na povolenou stavbu, další řízení musí být vedeno jako řízení o stavbě zahájené bez stavebního povolení.

V další části správního spisu označené jako „seznam dokladů“ se nachází nová žádost stavebníků o vydání dodatečného stavebního povolení ze dne 25. 10. 2001 na objekt: přístavba a stavební úpravy č. p. 153 C., provozovna s dvěma byty. Dne 25. 7. 2001 bylo vydáno oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby spojené s místním šetřením, a to stavby: přístavba a stavební úpravy č. p. 153 C. – provozovna s dvěma byty na parcele č. 283, 284, k. ú. C., postavené bez stavebního povolení, s jednáním nařízeným na den 16. 8. 2001. Oznámení o zahájení tohoto řízení bylo vydáno pod č. j. 332/1-4522/2001. Dne 30. 8. 2001 vydal Městský úřad ve Varnsdorfu – stavební úřad, výzvu, v níž vyzval stavebníky, aby do 30. 10. 2001 předložili žádost o dodatečné povolení stavby, a dále pod

bodem II. přerušil řízení o odstranění stavby do doby podání úplné žádosti stavebníka o dodatečné povolení stavby s vyžádanými podklady a doklady podle výzvy v bodě I., nejpozději do 30. 10. 2001.

V další části správního spisu (označené jako spis OKU Děčín RRR/10376/2002) se nachází oznámení stavebního úřadu ze dne 29. 10. 2001 pod č. j. 332/1-4522/2001/4 o pokračování řízení, které bylo zahájeno dne 25. 7. 2001. V této části spisu dále následuje rozhodnutí Městského úřadu ve Varnsdorfu – stavební úřad – kterým byla na základě výsledků provedeného řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona dodatečně povolena změna dokončené stavby: přístavba a stavební úpravy č. p. C. – provozovna se dvěma byty na p. č. 283, 284, k. ú. C., postavené bez stavebního povolení. K odvolání žalobce pak bylo vydáno Okresním úřadem v Děčíně rozhodnutí ze dne 17. 4. 2002, č. j. RRR/10676/2002, které je předmětem tohoto přezkumného soudního řízení.

Výše uvedené skutečnosti však krajským soudem ani žalovaným nebyly zjištěny. Jinak by totiž tyto orgány nemohly dospět k závěru, že ve věci bylo vedeno jen jedno řízení a že po zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 4. 1. 2001 bylo v řízení pokračováno opatřením ze dne 29. 10. 2001.

Tato závažná neznalost správního spisu, dokonce i ze strany žalovaného, pak nutně vede k závěru, že soud, který v rozsudku přejal zcela závěry žalovaného uvedené v jeho vyjádření k žalobě ze dne 21. 8. 2002, se námitkami žalobců uváděnými v žalobě zabýval zcela nedostatečně, případně vůbec.

Bude proto především třeba se zabývat námitkami žalobce uvedenými pod bodem III. č. 7 a 8 žaloby, v nichž právě namítá, že v dané věci byla vedena dvě řízení (což odpovídá správnímu spisu) a dále uvádí, jaké vady řízení z toho dovozuje. Dále bude třeba zkoumat, zda vůbec v řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) je možné dodatečně stavbu povolit.

Podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb. v platném znění stavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo zařízení odstranění stavby nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s nimi.

Z dikce zákona nutno dovodit, že řízení o odstranění stavby zahajuje stavební úřad z úřední povinnosti, tedy „ex officio“. Podle druhé věty tohoto ustanovení se odstranění stavby nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení.

Uvedené znamená, že řízení o odstranění stavby zahájené z úřední povinnosti by mohlo být ukončeno pouze za situace, pokud by stavebník splnil všechny výše stanovené požadavky, přičemž podáním žádosti stavebníka o dodatečné povolení stavby je zahájeno řízení o dodatečném povolení stavby, tedy řízení zahajované na základě žádosti účastníka. Tímto způsobem však nebylo postupováno a krajský soud nezkoumal, zda postup správního orgánu výše uvedený a zjištěný ze správního spisu neznamená ve vztahu k jeho rozhodnutí vady řízení ve smyslu § 76 s. ř. s.

Jak vyplývá ze shora uvedeného ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, k tomu, aby řízení o odstranění stavby zahájené ex officio správním orgánem neskončilo jejím odstraněním, musí stavebník mj. prokázat, že stavba je v souladu zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování.

K námitce žalobce uplatněné v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tj. k tvrzení, že umístění stavby je v rozporu s územním plánem obec C. a vyhláškou o závazných částech územního plánu sídelního útvaru obce C., schváleného dne 8. 12. 1998, když stavba se nachází ve funkční zóně SMC – Smíšené centrální území (svazek D3 správního spisu) argumentoval žalovaný v napadeném rozhodnutí právě stanoviskem Referátu regionálního rozvoje Okresního úřadu v Děčíně ze dne 28. 8. 2001, které údajně mělo posoudit soulad se schváleným územním plánem sídelního útvaru C. K výše uvedeným námitkám žalobce ve vztahu k tomuto stanovisku uplatněným v žalobě, se soud nevypořádal vůbec a žalovaný ve svém vyjádření k žalobě (pod nímž je rovněž podepsána Ing. V. J.) ze dne 21. 8. 2002 uvedl, že Okresní úřad Děčín, jehož referát regionálního rozvoje je zastoupen vedoucí referátu Ing. V. J., je odvolacím orgánem pro prvoinstanční stavební úřady a současně je orgánem územního plánování s tím, že uváděné pravomoci referátu regionálního rozvoje jsou vymezeny Organizačním řádem Okresního úřadu v Děčíně.

Se zřetelem k výše uvedenému se ovšem naskytá otázka, zda tento stav není v rozporu se zásadou dvojinstančnosti řízení, případně i nepodjatosti správních orgánů. Rozhodně nepůsobí korektně, když tentýž subjekt vydá vyjádření k tomu, zda je stavba v souladu s územním plánem v řízení před správním orgánem I. stupně, a poté tentýž subjekt tímto vyjádřením argumentuje k námitce žalobce k odůvodnění rozhodnutí o odvolání žalobce. Navíc se správní orgány ani soud nevypořádaly s námitkou žalobce vztahující se k obsahu tohoto vyjádření, zejména nebylo posouzeno, zda toto vyjádření je vůbec svým obsahem vyjádřením, a zda zohledňuje charakteristiku funkční zóny Smíšeného centrálního území, které je podle čl. 6 vyhlášky o závazných částech územního plánu vymezeno tak, „že je vymezeno historickým středem obce a je zejména určeno pro polyfunkční stavby trvalého bydlení a občanské vybavenosti, nevýrobních služeb, komerce a podnikatelských aktivit. Přípustné je tedy prolínání navzájem se nevylučujících funkcí jako je maloobchod, správa, školství, kultura, veřejné stravování, zdravotní a sociální služby, kolektivní a individuální bydlení. Mezi vhodná zařízení a plochy dále patří odpovídající dopravní skelet, veřejná zeleň, vodní toky a plochy. Mezi nepřipustné funkce této zóny patří areály ekonomické základny, sklady a služby výrobního charakteru.“

Jestliže uvedené vyjádření ze dne 28. 8. 2001 sděluje, „že sklářský ateliér je stavba, se kterou při pořizování územního plánu nebylo uvažováno a není proto zahrnuta do funkčních ploch, ani není její umístění ošetřeno příslušnými regulativy – jde o tzv. opomenutý případ. Lze tedy mít za to, že umístění sklářského ateliéru v centrální smíšené zóně je výjimečně přípustné, což znamená, že je realizovatelné (povolitelné) po pečlivém posouzení povolujícím orgánem územního plánování, v tomto případě stavebním úřadem MěÚ Varnsdorf, a shledání, že jeho umístění není v rozporu s platnými právními předpisy. U takto povolené stavby je možné konstatovat, že její umístění není v rozporu s platnou územně plánovací dokumentací“ – pak je otázka, zda takto formulované stanovisko vůbec jakýkoliv názor obsahuje a zda v něm obsažené úvahy jsou či nikoliv v souladu s charakteristikou Centrální smíšené zóny, jak je uvedeno shora.

Výše položené otázky by však bylo možno řešit teprve po posouzení, zda je přípustné z hlediska zásady dvojinstančnosti řízení a nepodjatosti správních orgánů, aby vyjádření rozhodné z hlediska § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona v řízení před správním orgánem I. stupně vydal týž pracovník, který rozhoduje v odvolacím řízení, tedy v řízení před správním orgánem II. stupně o odvolání účastníka.

Z výše uvedeného tedy jednoznačně plyne, že krajský soud se vůbec nezabýval stěžejními námitkami žalobce, které vytýkaly vady správního řízení, a směřovaly k posouzení toho, zda rozhodnutí správního orgánu vůbec může obstát z hlediska ustanovení § 76 s. ř. s.

Nejvyššímu správnímu soudu tedy nezbylo, než rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, neboť kasační stížnost žalobce byla důvodná, protože rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Samotnou hmotně právní podstatou věci, tedy námitkami, které se vztahují k charakteru stavby z hledisek vyhlášky č. 137/1997 Sb. a dalšími námitkami v žalobě a v kasační stížnosti uvedenými, se již nemohl Nejvyšší správní soud zabývat, neboť k tomu by bylo možné přistoupit poté, co by výsledkem řízení před krajským soudem bylo jeho přezkoumatelné rozhodnutí.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Na krajském soudu tedy nyní bude, aby řádně posoudil stěžovatelem napadené správní rozhodnutí žalovaného z hlediska jeho klíčové právní argumentace, tj. z hlediska námitek vad řízení před správním orgánem, a to se zřetelem k ustanovení § 76 s. ř. s.

Pokud krajský soud dospěje k závěru, že došlo k podstatnému porušení ustanovení řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, případně že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spisech, zruší napadené rozhodnutí podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) případně b) s. ř. s.

V opačném případě, pokud by tedy krajský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je způsobilé meritorního přezkumu, bude se muset zabývat všemi dalšími žalobními námitkami žalobce uvedenými v žalobě, avšak nikoliv tím způsobem, že by pouze přejal argumentaci žalovaného obsaženou ve vyjádření k žalobě, jak tomu bylo v této posuzované věci.

V novém rozhodnutí ve věci krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 7. listopadu 2005

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu