



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci stěžovatele **společnosti Z., a. s.**, zastoupeného Mgr. Josefem Smutným, advokátem se sídlem v Pardubicích, Třída Míru 66, za účasti **1) Magistrátu města Pardubic**, stavebního úřadu, se sídlem v Pardubicích, Štrossova 44, **2) T. D. 14**, **3) F. D.**, a **4) A. D.**, v řízení o kasační stížnosti podané proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 30. 6. 2005, č. j. 52 Ca 1/2005 - 71,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 30. 6. 2005, č. j. 52 Ca 1/2005 - 71, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností ze dne 22. 7. 2005 se společnost Z., a. s. (dále jen „stěžovatel“), domáhala zrušení shora uvedeného pravomocného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí Magistrátu města Pardubic (dále jen „odvolací orgán“) ze dne 25. října 2004, č. j. SU-OD 10188/04/Pet, jímž bylo v části výroku změněno a ve zbytku potvrzeno rozhodnutí Úřadu městského obvodu Pardubice VII., stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“), ze dne 17. 6. 2004, č. j. SÚ 99/04/Str, o odstranění dočasné stavby – „Dřevěné provizorní salaše pro 50 ks mladého dobytka, D.“ – podle § 88 odst. 1 písm. d) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“); změna výroku citovaného rozhodnutí přitom spočívala toliko v prodloužení stanovené lhůty pro odstranění stavby, a sice z 1 měsíce na 6 měsíců.

Krajský soud shledal žalobu stěžovatele nedůvodnou a podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ji zamítl s tím, že není dán důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V této

souvislosti je třeba poznamenat, že žalobní námitky stěžovatele soud koncentroval v podstatě do jednoho základního žalobního bodu (§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), jímž se při svém rozhodování zabýval. Tímto bodem byla namítaná podjatost příslušných pracovníků stavebního úřadu, které rozhodovaly v předmětné věci, konkrétně Bc. I. S., vedoucí stavebního úřadu, a V. R. V napadeném rozhodnutí soud zdůraznil, že jednou ze základních zásad správního řízení je bezpochyby zásada nezáujatosti (nestrannosti) rozhodování ve správním řízení. Výrazem této zásady je právní úprava obsahující pravidla o vylučování pracovníků (nebo členů) správních orgánů, která je zejména obsažena v § 9 a násl. zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Podle § 9 odst. 1 správního řádu je pracovník správního orgánu vyloučen z projednávání a rozhodování věci, jestliže se zřetelem na jeho poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům lze mít pochybnosti o jeho nepodjatosti. Podle § 9 odst. 2 správního řádu je z projednávání a rozhodování před správními orgány vyloučen také ten, kdo se v téže věci zúčastnil řízení jako pracovník správního orgánu jiného stupně.

Ze žalobních námitek a ze správního spisu podle soudu nevyplynuly důvody pro zjišťování existence podjatosti podle § 9 odst. 2 správního řádu, proto se soud zaměřil na posouzení tvrzené podjatosti podle § 9 odst. 1 správního řádu. V něm jsou stanoveny zákonné předpoklady pro vznik důvodů vyloučení pracovníků správního orgánu rozhodujícího ve správním řízení. Pokud jsou tyto zákonné předpoklady naplněny, postačí k vyloučení pracovníka správního orgánu již jen pouhá pochybnost o jeho podjatosti. Jinými slovy k vyloučení pracovníka správního orgánu z projednávání a rozhodování věci nestačí existence jakékoliv pochybnosti o podjatosti správního orgánu, ale jen taková, která vyplývá z naplnění zákonných předpokladů, jimiž jsou: poměr pracovníka správního orgánu k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům. Ze strany stěžovatele však podle soudu k naplnění těchto zákonných předpokladů podjatosti pracovníků rozhodujícího správního orgánu nedošlo, když ani žádné právně relevantní skutečnosti v tomto směru stěžovatel neuvedl a jeho tvrzení směřovala toliko proti porušení pravidel procesního postupu ve správním řízení, což ovšem bez dalšího nemůže vést ke vzniku pochybností o podjatosti.

Obdobně se soud vypořádal i s námitkou, že ještě před zahájením řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. d) stavebního zákona byly ze strany stavebního úřadu ignorovány žádosti stěžovatele o změnu užívání dotčené stavby, jakož i další legitimní procesní návrhy, a že jsou mu činěny překážky k obstarání potřebných listin, když konstatoval, že stěžovatel měl dostatek zákonných prostředků za účelem ochrany svých práv (např. opatření proti nečinnosti podle § 50 správního řádu) a v jejich nevyužití nelze spatřovat podjatost pracovníků stavebního úřadu. V této souvislosti soud dále poznamenal, že nezjistil pochybení ani v postupu stavebního úřadu při řešení návrhu stěžovatele na změnu užívání stavby podaného během předmětného řízení o odstranění stavby. Jestliže totiž uplynul důvod pro další trvání stavby [§ 88 odst. 1 písm. d) stavebního zákona], není možné rozhodovat o změně jejího užívání v řízení vedeném podle § 85 a násl. stavebního zákona, protože když zanikl důvod jejího trvání, nelze logicky rozhodnout o jejím dalším užívání. Co se týče namítaného příslibu V. R., že za účelem dosažení kolaudace přístavby sousední autodílny bude odstraněna stavba stěžovatele, soud konstatoval, že se jedná jen o vlastní úvahu stěžovatele – jak ostatně potvrdil při jednání soudu dne 30. 6. 2005 – kterou dovozuje ze stanoviska Hasičského záchranného sboru Pardubického kraje ze dne 20. 8. 2002, č. j. HSPA-2/796/PR-SP/VO-2002, o nutnosti odstranění stavby stěžovatele jako podmínce pro kolaudaci sousední přístavby autodílny, což nelze považovat za příslib pracovníce správního orgánu.

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že je přesvědčen, že napadeným rozsudkem krajského soudu byla nesprávně posouzena právní otázka podjatosti pracovníků správního orgánu, který rozhodoval v prvním stupni. Podle stěžovatele bylo dopředu rozhodnuto o tom, že jeho stavba – dočasná odchovna telat – bude odstraněna, což dovodil jak z postupu stavebního úřadu v dané věci, tak z jeho dalších předcházejících postupů vztahujících nejen vůči němu, ale i k majitelům sousední přístavby autodílny, kterou stavební úřad podle vyjádření stěžovatele preferoval na úkor jeho stavby; obě stavby se totiž nacházejí v těsné blízkosti a likvidace objektu odchovny telat, k čemuž měla dát V. R. v roce 2002 příslib, podmiňuje kolaudaci zmíněné autodílny. Nesprávné posouzení přitom spatřuje ve skutečnosti, že napadený rozsudek tento příslib a další kroky V. R., směřující výlučně k realizaci tohoto příslibu, soud nehodnotil jako její poměr k věci. Podle stěžovatele „předsevzetí“ jmenované vytváří základ pro neobjektivní přístup správního orgánu a prosazování rozhodnutí o odstranění stavby „za každou cenu“ (obdobně jako by rozhodoval ve své vlastní věci), což má všechny atributy podjatého postupu, a proto bylo danou situaci třeba posuzovat jako důvod pro vyloučení pracovníka ve smyslu § 9 odst. 1 správního řádu.

Další nesprávné posouzení podle stěžovatele spočívá v hodnocení jeho podání, kterými se ještě před zahájením řízení o odstranění stavby pro uplynutí doby, na kterou byla povolena, domáhal změny v jejím užívání a následně i prodloužení jejího trvání. O těchto podáních nebylo podle správního řádu rozhodnuto a stěžovatel tak byl zbaven základního práva účastníka správního řízení. Co se týče stanoviska obsaženého v napadeném rozsudku, podle kterého pokud uplynul důvod pro další trvání stavby, není možno rozhodovat o její změně, nemá podle stěžovatele oporu v právním předpise. Žádné zákonné ustanovení totiž neobsahuje zákaz, že u stavby s určitým účelem a na určitou dobu trvání nelze ve stavebním řízení povolit změnu v jejím užívání a v souvislosti s tím i změnu doby jejího trvání. Proto mělo být nejdříve rozhodováno o žádostech stěžovatele o výše uvedené změně a teprve po jejich případném pravomocném zamítnutí mělo být rozhodováno o odstranění stavby. Důvod, proč tak správní orgán I. stupně nepostupoval, spočívá podle stěžovatele především ve shora namítané podjatosti. I kdyby však jeho právní závěry o existenci této podjatosti nebyly správné, nic to nemění na objektivně nesprávném procesním postupu stavebního úřadu a tím i na nesprávném právním posouzení v napadeném rozsudku.

S ohledem na tyto skutečnosti tedy stěžovatel ve své kasační stížnosti navrhl rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, zrušit a věc mu vrátit k novému projednání.

Odvolací orgán se ke kasační stížnosti vyjádřil přípisem ze dne 23. 8. 2005, č. j. SÚ-OD 10132/05/Pet, s tím, že se nebude blíže vyjadřovat, neboť kasační stížnost obsahuje skutečnosti, ke kterým svůj právní názor uvedl již ve svém rozhodnutí o odvolání ze dne 25. 10. 2004, č. ju. SÚ-OD 10188/04/Pet. Další osoby zúčastněné na řízení o kasační stížnosti – T. D., F. D. a A. D. – se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je z části důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti neuvedl konkrétní kasační důvody ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s. a v podstatě pouze zopakoval žalobní námitky, tj. namítal jednak nesprávné posouzení podjatosti pracovníků stavebního úřadu a jednak nesprávné posouzení procesního postupu stavebního úřadu ve vztahu k žádostem stěžovatele o změnu užívání dotčené stavby a prodloužení jejího trvání. Námitky stěžovatele tedy odpovídají kasačnímu důvodu uvedenému v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle kterého lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Pokud jde o první kasační námitku, považuje zdejší soud za nutné nejprve uvést, že možnost vyloučení pracovníků nebo členů správního orgánu je naplněním požadavku dosáhnout při výkonu veřejné správy co nejvyšší míry objektivitu a naplnění zásady rozhodování ve veřejném zájmu. Jak již v napadeném rozsudku blíže rozvedl krajský soud, tato možnost je, resp. byla do 1. 1. 2006, tj. do účinnosti zákona č. 500/2004 Sb., dána ustanovením § 9 správního řádu, který stanovil dva na sobě zcela nezávislé důvody vyloučení pracovníka správního orgánu z projednávání a rozhodování věci. Pracovník správního orgánu tak byl jednak ipso facto vyloučen z projednávání a rozhodování věci, na níž měl podíl jako pracovník správního orgánu jiného stupně (§ 9 odst. 2 správního řádu); tato skutečnost ho sama o sobě z projednávání a rozhodování věci vylučovala. Vedle toho pak byla důvodem vyloučení natolik objektivizovatelná míra osobního vztahu pracovníka správního orgánu k věci samé, k účastníkům řízení či k jejich zástupcům, že míra a povaha tohoto vztahu zavadala důvod k pochybnostem o nepodjatosti tohoto pracovníka (§ 9 odst. 1 správního řádu).

V případě vedoucí stavebního úřadu Bc. I. S. a V. R. první důvod vyloučení z projednávání a rozhodování věci dán zjevně nebyl a krajský soud tak správně posuzoval pouze to, zda se v případě jmenovaných pracovníků stavebního úřadu nejedná s ohledem na skutečnosti, které stěžovatel v námitce podjatosti uvedl, o podjatost způsobenou osobním vztahem k věci či účastníkům. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že důvodem pro odstranění stavby stěžovatele byla její dočasnost a že se o podjatost způsobenou osobním vztahem k věci či účastníkům nejednalo. Skutečnost, že konkrétní procesní postup dotčených pracovníků stavebního úřadu nekonvenoval právnímu náhledu stěžovatele, není sám o sobě ještě důvodem k pochybnostem o jejich nepodjatosti. Aplikace práva ze strany správního orgánu může být sice shledána jako nesprávná, nicméně obranou proti nesprávné aplikaci práva není námitka podjatosti, ale procesním předpisem předvídaný opravný prostředek. Zákon proto vylučuje, aby důvodem „kvalifikované“ pochybnosti o nepodjatosti pracovníků nebo členů správního orgánu mohly být okolnosti, které spočívají v jejich postupu v řízení v projednávané věci. V postupu správního orgánu se při projednávání a rozhodování konkrétní věci totiž projevuje samotný výkon veřejné správy a jak již bylo řečeno, tyto okolnosti samy o sobě nemohou zakládat pochybnosti o nepodjatosti. Pokud se tedy stěžovatel domníval, že stavební úřad neoprávněně ignoruje jeho žádosti, podávané ještě před zahájením řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem konstatuje, že měl využít zákonem předvídané možnosti k odstranění nečinnosti stavebního úřadu.

Za této situace, kdy stěžovatel brojí v podstatě toliko proti procesnímu postupu pracovníků stavebního úřadu, V. R. a Bc. I. S., které – v rámci řízení před tajemníkem Úřadu městského obvodu Pardubice VII. – prohlásily do protokolu ze dne 28. 4. 2004, že ve smyslu § 9 správního řádu nemají poměr k projednávané věci, ani k účastníkům řízení a jejich zástupcům, tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nelze dovodit podjatost obou

zmíněných pracovních stavebního úřadu. Na tomto závěru nic nemění ani zcela hypotetické tvrzení stěžovatele ohledně namítaného příslibu V. R., že za účelem dosažení kolaudace přístavby autodílny bude odstraněna stavba stěžovatele. Jedná se totiž o subjektivní interpretaci stanoviska Hasičského záchranného sboru Pardubického kraje ze dne 20. 8. 2002, č. j. HSPA-2/796/PR-SP/VO-2002, ze strany stěžovatele, která však nemá jakoukoli další oporu ve skutkových či právních okolnostech dané věci. První stížnostní námitku lze tedy uzavřít s tím, že soud v předcházejícím řízení nepochybil, když v dané věci neshledal žádné právně relevantní skutečnosti, které by bylo možné podřadit pod zákonem stanovené důvody pro vyloučení pracovníků nebo členů správního orgánu.

Naproti tomu druhou stížnostní námitku směřující vůči tomu, jakým způsobem soud v předcházejícím řízení posoudil procesní postup stavebního úřadu ve vztahu k žádosti stěžovatele o změnu užívání dotčené stavby a prodloužení jejího trvání, považuje zdejší soud za důvodnou, neboť se neztotožnil se závěrem krajského soudu, dle kterého „není možné rozhodovat o změně užívání stavby v řízení vedeném podle § 85 a násl. stavebního zákona, uplynul - li důvod pro její další trvání, protože když zanikl důvod jejího trvání, nelze logicky rozhodnout o jejím dalším užívání.“

V daném případě není sporu o tom, že předmětná stavba – odchovna telat – byla stavbou dočasnou. Tato skutečnost byla dostatečně jasně prokázána rozhodnutím bývalého Okresního národního výboru Pardubice ze dne 15. 2. 1969, pod č. j. Výst/69/4, o přípustnosti stavby, jakož i dalšími dokumenty založenými ve spise, z nichž vyplývá, že stavba byla povolena jako stavba dočasná (cca na 10 let) a že již uplynula stanovená doba jejího trvání a rovněž pominul účel, pro který byla zřízena. Dne 31. 3. 2004 tedy bylo v souladu s ustanovením § 88 odst. 1 písm. d) stavebního zákona (ex officio) zahájeno řízení o odstranění této stavby. Pokud však během tohoto řízení vlastník stavby – stěžovatel – požádal dle § 85 stavebního zákona o změnu užívání stavby, měl stavební úřad řízení o odstranění stavby přerušit a vést řízení o podané žádosti s tím, že bylo-li by této žádosti vyhověno, řízení o odstranění stavby by se zastavilo a v opačném případě by se v něm pokračovalo. To se však v daném případě nestalo, když došlo naopak k přerušení řízení o žádosti stěžovatele na změnu v účelu užívání stavby, kterou podal dne 14. 4. 2004, a řízení o odstranění stavby bylo stavebním úřadem dokončeno.

K argumentaci krajského soudu v této záležitosti Nejvyšší správní soud uvádí, že ji s ohledem na ochranu práv dotčených subjektů nelze akceptovat a poukazuje na paralelu s odstraněním stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Vycházejí ze shora cit. právního názoru krajského soudu by totiž – argumentum ad absurdum – nebylo možné dodatečně povolit žádnou stavbu nebo zařízení postavené bez stavebního povolení, neboť se také jedná o stavbu, která i když de facto existuje, de iure neexistuje a tudíž – náhledem krajského soudu – by logicky nemělo být možné rozhodnout o jejím dodatečném povolení.

Nelze tedy zcela odhlédnout od skutečného stavu věci tak, jak to udělal krajský soud, a jednoduše konstatovat, že v případě dočasné stavby, u níž uplynula stanovená doba jejího trvání nebo pominul účel, pro který byla zřízena, není o čem rozhodovat, resp. lze rozhodovat pouze o odstranění této stavby. Tento závěr nejen, že nerespektuje ochranu práv dotčených subjektů, jak již bylo řečeno výše, ale v mnoha případech nemusí být souladný ani se zásadou rozhodování ve veřejném zájmu, jakožto imanentní součástí výkonu veřejné správy. Skutečné odstranění stavby je totiž na místě pouze tam, kde by stavbu vůbec nebylo možné povolit. Pokud však již jednou stavba povolena byla, i když jako stavba

dočasná, nelze vlastníkům těchto staveb vzít možnost požádat buď o prodloužení dočasnosti nebo o změnu v užívání stavby, popřípadě o změnu stavby z dočasné na trvalou, byť této možnosti využijí až ex post, tj. poté, co již stanovená doba trvání uplynula či pominul (původní) účel, pro který byla stavba zřízena. Opačný závěr by – cum grano salis – znamenal „cestu zpět“ a uzavření jakéhokoli řešení pro vlastníky dočasných staveb s výjimkou řešení „konečného“ v podobě odstranění této stavby, což však podle Nejvyššího správního soudu nelze považovat za adekvátní postup vyhovující principu proporcionality, jakožto základnímu interpretačnímu a aplikačnímu instrumentu. Nehledě na to, že tento postup by ve svých důsledcích mohl zakládat i neopodstatněnou nerovnost vlastníků dočasných staveb ve vztahu k vlastníkům staveb nepovolených, kteří možnost odstranit závadný stav v podobě tzv. černé stavby mají.

O správnosti této úvahy koneckonců svědčí i skutečnost, že v podmínkách nové právní úpravy na úseku stavebního práva je daná otázka již explicitně řešena, a sice v ustanovení § 129 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, který stanoví, že: „Stavební úřad nařídí odstranění dočasné stavby, u které uplynula stanovená doba jejího trvání. Pokud vlastník stavby požádá o prodloužení doby trvání stavby nebo o změnu v jejím užívání, stavební úřad řízení o odstranění stavby přeruší a vede řízení o podané žádosti; na řízení se přiměřeně vztahuje ustanovení § 127. Bude-li žádosti vyhověno, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví.“ Z hlediska budoucího vývoje na úseku stavebního práva jde tedy o otázku zřejmou a bezrozpornou. Nicméně v daném případě s ohledem na výše uvedené Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než konstatovat nezákonnost napadeného rozhodnutí, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky Krajským soudem v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, když tento soud aproboval shora popsany inverzní postup stavebního úřadu, který namísto přerušení řízení o odstranění stavby přerušil řízení ve věci žádosti stěžovatele o změnu v účelu užívání stavby a o prodloužení doby jejího trvání a následně dokončil řízení o odstranění stavby.

Nejvyšší správní soud proto v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven výše v odůvodnění tohoto rozhodnutí.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, v novém rozhodnutí (§ 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 15. března 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu