



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců JUDr. Marcely Sedmíkové a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci žalobce: **CHOVSERVIS, a.s.**, se sídlem Hradec Králové, Zemědělská 897, zast. JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem se sídlem v Hradci Králové, Resslova 1253, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem v Hradci Králové, Pivovarské náměstí 1245, za účasti: **M. P.**, zast. JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem se sídlem v Pardubicích, Sladkovského 601, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. března 2013, č.j. 2361/UP/2013/Kd, **t a k t o :**

I. Žaloba s e z a m í t á .

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

III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět sporu

Rozhodnutím č. j. 64443/2006 ST1/Kru ze dne 20. 12. 2012 povolil Magistrát města Hradec Králové (dále i „stavební úřad“), osobě zúčastněné na řízení dle ustanovení § 85 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“ nebo „stavební zákon

z roku 1976“), a § 35 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „vyhláška č. 132/1998 Sb.“), změnu v užívání stavby „Budova – provozní kanceláře a sklady firmy M. P. – MALZED, umístěné v areálu společnosti CHOVSERVIS, a.s., Hradec Králové, Slezské Předměstí č.p. 1053, Zemědělská 3a“ (dále také jen „stavba“) na pozemku p. č. 1726 v katastrálním území Slezské Předměstí, a to na stavbu trvalou. Dočasná stavba s dobou trvání omezenou do 31. 12. 199 se tím změnila na stavbu trvalou. Současně stavební úřad stanovil podmínky pro změnu v užívání stavby.

Žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil a zamítl odvolání žalobce proti němu.

II. Obsah žaloby

S tím ovšem nesouhlasil žalobce. Proto hned v úvodu žaloby v obecné rovině vymezil žalobní body odůvodňující nezákonnost rozhodnutí. Podle něj žalovaný i správní orgán prvního stupně a) v řízení aplikoval nesprávné právní předpisy, b) porušili zásadu materiální pravdy a zásadu vyšetřovací, když nebyl zjištěn správně a úplně skutkový stav a skutková zjištění, která byla také nesprávně právně hodnocena; opomenut byl rovněž nedostatek souhlasu vlastníka pozemku se změnou stavby, c) správní řízení nebylo přerušeno, přestože k tomu byly dány podmínky dle § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „správní řád“ nebo „správní řád z roku 2004“). Takto vymezené žalobní body následně rozvedl v jednotlivé žalobní námitky.

V prvé z nich vyjádřil přesvědčení, že ve správním řízení měl být aplikován zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „správní řád z roku 1967“). Řízení o žádosti ze dne 24. 1. 2000 totiž nebylo v době, kdy ustanovení § 179 odst. 1 správního řádu z roku 2004 nebylo účinnosti, pravomocně skončeno. Proto by se toto řízení mělo až do svého skončení řídit správním řádem z roku 1967. Na tom dle žalobce nic nemění skutečnost, že dílčí rozhodnutí v tomto řízení byla zrušena soudy ve správním soudnictví. Zdůraznil jednotu řízení, kterou určuje návrh, kterým bylo zahájeno. Do doby konečného rozhodnutí ve věci by tedy měl platit stejný procesní předpis, přičemž s konečnou platností je rozhodnuto teprve tehdy, nelze-li již rozhodnutí právně napadnout. Pokud by měla platit logika správních orgánů, kterou odůvodnily použití správního řádu z roku 2004, pak by věc měla být posuzována dle stavebního zákona z roku 2006, nikoliv podle stavebního zákona z roku 1976, pokračoval žalobce. Postup správních orgánů, kdy v průběhu jediného řízení aplikuje v různých obdobích vedle sebe různé právní předpisy, odporuje dle něho právu na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod, které v sobě zahrnuje i právo na vedení řízení až do jeho ukončení způsobem předpokládaným a předvídatelným. Tak tomu v dané věci nebylo, neboť namísto původně aplikovaného správního řádu z roku 1967 začal být v průběhu správního řízení aplikován správní řád z roku 2004.

Dle žalobce správní orgány nedostály zcela svým povinnostem vymezeným v § 81 stavebního zákona, zejména v oblasti ohrožení veřejných zájmů. V souvislosti s tím připomněl existenci a závěry znaleckého posudku Ing. V. K. z dubna 2000. Osoba zúčastněná na řízení opatřila dále vyjádření statika Ing. J. O. ze dne 21. 6. 2011, v němž konstatoval, že posoudil aktuální stav objektu v konfrontaci se závěry Ing. K.. Dle žalobce tak ale učinil nevyhovujícím a nepřezkoumatelným způsobem. U stavby souboru UNIMO buněk staré více než třicet let se dle něho nelze spokojit s pouhým stručným vyjádřením vztaženým k závěrům předchozího znaleckého posudku. Statický stav stavby měl být zjištěn samostatným a nezávislým zkoumáním ve formě znaleckého posudku. Žalobce vyjádřil podiv nad tím, že si takový posudek nevyžádal sám stavební úřad, ale spolehl se na podklad předložený navrhovatelem správního řízení.

Stejně tak nemělo dojít k řádnému prověření situace z hlediska požární bezpečnosti. Hasičský záchranný sbor ve svém stanovisku ze dne 12. 9. 2011 konstatoval, že nadále platí stanovisko Okresního požárního rady ze dne 21. 3. 1996. Takové stanovisko považoval žalobce za nedostačující. Není z něj patrné, zda příslušní pracovníci Hasičského záchranného sboru objekt před podáním svého vyjádření vůbec navštívili. S ohledem na charakter budovy přitom dle žalobce představuje její stárnutí z hlediska požární bezpečnosti obecně vyšší riziko. Pouhý odkaz na vyjádření staré více jak 15 let tedy jistě nepředstavuje dostatečný podklad. Totéž lze říci o stanovisku Krajské hygienické stanice Královéhradeckého kraje, které je aktualizací stanoviska okresního hygienika z 14. 2. 1996. Dle žalobce ani podklady z roku 2011 nelze považovat za tolik aktuální, aby na základě nich bylo možno rozhodnout o současném stavu stavby.

Správní orgány obou stupňů měly dále bagatelizovat požadavek autora územního plánu – Magistrátu města Hradec Králové – na dopravní dostupnost, počet parkovacích ploch atd.

Stejně tak nepřipustným způsobem bagatelizovaly zdravotní rizika spojená s možnou přítomností azbestu coby karcinogenní látky v konstrukcích stavby. Žalobce v souvislosti s tím poukázal na závěry Ing. O. K. obsažené v jeho vyjádření ze dne 18. 7. 2012. Považoval za nepochopitelné, že na ně stavební úřad reagoval pouze tím, že uložil osobě zúčastněné na řízení, aby mu opatřila vyjádření k přítomnosti azbestu ve stavbě. Pokud v tomto vyjádření jeho autor konstatuje, že po vizuální stránce stavba azbest neobsahuje a neměla by tak ohrožovat uživatele či okolí stavby, neměl se stavební úřad s takto povšechným a nedostatečným závěrem spokojit.

V souvislosti s tím žalobce nesouhlasil s názorem správních orgánů, že protože v daném případě nejde o faktickou změnu stavby, ale změnu režimu dočasné stavby na stavbu trvalou, není nutné zkoumat ohrožení veřejných zájmů a další zákonná kritéria komplexně, ale pouze s ohledem na plánovanou změnu. Přiměřenost použití ustanovení o kolaudačním řízení neznamená, že se veřejné

zájmy mají chránit s nižší intenzitou. Za nepřipadný považoval i argument, že s ohledem na skutečnost, že správní řízení bylo zahájeno v roce 2000, je na místě chránit dobrou víru navrhovatele v případě, že se v mezidobí změnil požadavky na ochranu veřejných zájmů či stavebně-technická kritéria.

V další žalobní námitce vytkl žalobce správním orgánům, že ve věci neproběhlo místní šetření, ačkoliv dle něho bylo s ohledem na okolnosti případu (stáří a charakter stavby, poslední prohlídka stavby v roce 1996, nedostatečná a zastaralá stanoviska) potřebné a účelné. Tím dle něho porušily ustanovení § 81 stavebního zákona.

Následně žalobce namítal, že předmětnou změnu stavby není možné schválit bez souhlasu vlastníka pozemku, na němž se nachází. Pokud se tak stalo, jde o zásah do jeho vlastnického práva. Odkaz na § 35 vyhlášky č. 132/1998 Sb. nepovažoval za dostatečný. Podle něj zákonodárce při formulaci ustanovení o změně stavby předpokládal standartní průběh stavebního řízení, kdy stavba bude řádně povolena a zkolaudována, a poté v případě potřeby bude rozhodnuto o změně v jejím užívání. Tedy předpokládal, že vlastnické právo vlastníka pozemku pod stavbou bude ochráněno. V daném případě však došlo k tomu, že řízení o změně stavby bylo zahájeno v době, kdy stavba byla nepovolená. Vlastník pozemku tak nemohl svá práva uplatnit. Tento nedostatek měl být sanován například tím, že by správní orgány analogicky aplikovaly příslušná ustanovení stavebního zákona z roku 1976 a tím ochranu vlastnickému právu žalobce poskytly. Případně mohly aplikovat přímo příslušná ustanovení Listiny základních práv a svobod.

Žalobce nesouhlasil s argumenty správních orgánů ve prospěch vlastnického práva osoby zúčastněné na řízení ke stavbě. Dle něho s ohledem na skutečnost, že stavba byla vždy povolena jako dočasná a dočasný byl i užívací titul navrhovatele k pozemku pod stavbou, nelze uzavřít, že by navrhovatel byl v dobré víře, že bude moci mít stavbu na pozemku žalobce trvale. Navrhovatel teprve po té, co uplynula povolená doba stavby, se pokusil odvrátit její odstranění zahájením řízení o změně v jejím užívání.

V poslední žalobní námitce žalobce vytkl správním orgánům, že nedostatečně zkoumaly, zda nejsou dány podmínky dle § 52 správního řádu pro přerušení řízení, neboť současně probíhá civilní soudní řízení, kterým se žalobce domáhá uložení povinnosti odstranit stavbu ze svého pozemku.

Závěrem proto navrhl, aby krajský soud žalované rozhodnutí zrušil.

III. Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný podal k žalobě vyjádření, jehož obsah do značné míry kopíroval i obsah odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.

Námítku nesprávné aplikace právních předpisů shledal nedůvodnou. Žalobce navíc ani neuvedl, jak se měla dle něho nesprávná aplikace právního předpisu dotknout jeho procesních práv.

Pokud jde o žalobcem zpochybněný statický posudek zpracovaný Ing. V. K., žalovaný uvedl, že se jedná o posudek zpracovaný autorizovaným inženýrem pro statiku a dynamiku staveb, ČKAIT 0600014, který byl navrhovatelem předložen za účelem posouzení otázky stavebně technického stavu stavby. Tento odborný podklad byl tedy zpracován osobou autorizovanou ve smyslu zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 360/1992 Sb.“), která dle tohoto zákona odpovídá za odbornou úroveň výkonu své činnosti. Žalovaný nesouhlasil s názorem, že by případně doložený znalecký posudek, jehož předmětem by bylo posouzení otázky stavebně technického řešení stavby, byl významnějším podkladem než posouzení zpracované autorizovanou osobou.

Dále vyjádřil přesvědčení, že již tím, že stavební úřad rozhodoval za účasti dotčených orgánů, doložil, že se ochranou veřejných zájmů na úseku zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, zabýval. Podle § 85 odst. 1 stavebního zákona se na změnu v užívání stavby ustanovení o kolaudaci vztahují přiměřeně. Přitom je na správním orgánu, aby při posuzování náležitostí předmětného návrhu postupoval přiměřeně k tomu, nakolik změna stavby dočasné na trvalou koresponduje se skutečnou změnou v užívání stavby. V daném případě se přitom nejedná o změnu v užívání v pravém slova smyslu, neboť stavba bude i nadále užívána jako provozní kanceláře a sklady firmy M. P. – MALZED. Dotčenými orgány tedy ani nebylo co hodnotit, neboť změna tohoto charakteru není z pohledu jimi chráněných zájmů významná, jak samy uvedly.

K obavě žalobce z možné existence azbestu na stavbě žalovaný uvedl, že stavební úřad při posuzování otázky možné existence azbestu ve stavbě vycházel z odborného vyjádření Ing. M. B., autorizovaného inženýra pro pozemní stavby, ČKAIT 0600868, v jehož obsahu je konstatováno, že po vizuální stránce stavba neobsahuje azbest a neměla by tak ohrožovat uživatele či okolí stavby. Z uvedeného tedy plyne, že otázka existence azbestu nebyla stavebním úřadem nechána bez povšimnutí. Žalovaný neměl důvod zpochybnit zmíněné odborné vyjádření autorizované osoby, ostatně žalobce nepředložil žádný takový podklad, který by odborné vyjádření Ing. M. B. zpochybnil.

K nesouhlasu žalobce s tím, že ve věci neproběhlo místní šetření, žalovaný opakovaně podotkl, že stavební úřad byl povinen postupovat přiměřeně dle ustanovení upravujících kolaudační řízení. Ustanovení § 80 stavebního zákona sice s místním šetřením v kolaudačním řízení počítá, nicméně bylo zcela v kompetenci

stavebního úřadu, aby „přiměřenost“ aplikoval i k tomuto požadavku. V této souvislosti dále uvedl, že z předchozí úřední činnosti byla stavebnímu úřadu situace na místě samém známa. Dospěl tak k závěru, že provedení místního šetření není důvodné. Žalovaný tento závěr stavebního úřadu akceptoval. Zopakoval, že v daném případě se nejedná o případ, kdy by bylo nutné stavbu před povolením jejího užívání podrobit šetření a konfrontovat její skutečné provedení s ověřenou dokumentací, tedy jejím povolením, nýbrž se jedná o stávající stavbu, která již byla v minulosti povolena užívat, a předmětem řízení je toliko otázka prodloužení lhůty jejího užívání.

Ohledně žalobcem namítaného nesouhlasu vlastníka pozemku pod stavbou s její změnou, je dle žalovaného třeba vycházet z § 35 vyhlášky č. 132/1998, který stanoví náležitosti a přílohy návrhu na vydání rozhodnutí o změně v užívání stavby. Povinnost navrhovatele předložit souhlas vlastníka pozemku se změnou v užívání stavby však v tomto ustanovení založena není. Tento závěr podpořil i odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Na základě výše uvedeného tedy žalovaný dospěl k závěru, že pro změnu v užívání dočasné stavby na stavbu trvalou není možné po navrhovateli vyžadovat předložení souhlasu vlastníka pozemku, tedy souhlas žalobce.

K otázce přerušení řízení žalovaný sdělil, že již v odvolacím řízení dotazem na Okresním soudu v Hradci Králové zjistil, že soudní řízení vedené pod č.j. 16 C 25/2006 k žalobě společnosti CHOVSERVIS a.s. o odstranění neoprávněné stavby bylo z důvodu řízení vedeného stavebním úřadem přerušeno. Nebylo tedy namístě se přerušení správního řízení s ohledem na soudní řízení domáhat.

Žalovaný proto navrhl, aby krajský soud žalobu pro její nedůvodnost zamítl.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

Ve svém vyjádření ze dne 3. 6. 2013 se osoba zúčastněná na řízení věnovala jednotlivým žalobním námitkám.

Předně uvedla, že správní řád z roku 2004 byl aplikován zcela správně. Upozornila, že jinak byla otázka přechodných ustanovení řešena v § 190 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, jinak v § 179 odst. 1 správního řádu z roku 2004 Sb. S ohledem na skutečnost, že předcházející rozhodnutí prvoinstančního i druhoinstančního správního orgánu byla zrušena rozhodnutím Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 12. 2011, č. j. 30A 12/2011-41, bylo tak nutno v dalším správním řízení aplikovat stavební zákon z roku 1976 a správní řád z roku 2004. Žalobce dle ní při své argumentaci opomenul druhou větu § 179 odst. 1 správního řádu z roku 2004, z níž a contrario plyne nutnost jeho aplikace v daném případě. Dodala, že i kdyby měl být správně aplikován správní řád z roku 1967, neměla by tato skutečnost žádný vliv na výsledek správního řízení, posouzení skutkových i

právních otázek by bylo zcela shodné. Postavení všech účastníků správního řízení bylo navíc z daného hlediska zcela rovné. Neobstojí dle ní ani poukaz na čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Tvzení o paušální nepřipustnosti nepravé retroaktivity je totiž v rozporu s právní teorií a judikaturou nejvyšších a ústavních soudů v Evropě. Žalobce navíc neuvedl jediný příklad, kdy měl být použitím nesprávného procesního předpisu ve věci poškozen.

Dále osoba zúčastněná na řízení namítala, že žalobce vznesl některé ze žalobních námitek až v žalobě, ve správním řízení nikoliv, což dle jejího názoru není možné.

Pokud žalobce zpochybňuje výsledky odborného posouzení ohledně statiky stavby, nepřikládá k němu žádné oponentní posouzení. Ze skutkového pohledu neuvádí žádnou relevantní výhradu. Veškeré námitky tak dle ní působí jako pouhá neodborná polemika a spekulace. Nejsou schopny zvrátit odůvodněné závěry autorizovaných osob. Ty při výkonu své činnosti podléhají zákonu č. 360/1992 Sb. Ten stanoví jejich povinnosti i odpovědnost, takže není důvod se podívat nad tím, že si stavební úřad nevyžádal posudky sám. Nezávislost zkoumání je zajištěna právě členstvím v ČKAIT a dopadem příslušných ustanovení citovaného zákona na činnost uvedených osob. V souvislosti s tím ještě podotkla, že v rozhodnutí stavebního úřadu byly stanoveny podmínky, které se týkají užívání stavby a povinných pravidelných prohlídek stavby statikem.

Žalobce dle osoby zúčastněné na řízení neuvedl v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu žádné námitky vůči obsahu stanovisek dotčených orgánů. Žalovaný se tak s tímto tvrzením vypořádal dostatečně. Pokud konkrétní výhrady měl, nemůže je uvádět až v žalobě proti rozhodnutí žalovaného.

Otázka parkovacích míst podle ní nemá v řízení o změně v užívání stavby spočívající ve změně ze stavby dočasné na stavbu trvalou místo. Ta by mohla být řešena v řízení územním. V řízení stavebním, v řízení o změně v užívání stavby či v řízení kolaudačním dle stavebního zákona z roku 1976 se vůbec neposuzuje. Posouzením této otázky by správní orgány přesáhly meze přezkumu stanovené zákonem. Nebylo možné aplikovat ani vyhlášku č. 268/2009 Sb.

Správní orgány obou stupňů dále měly zcela dostatečně odůvodnit, proč v daném případě ani případná přítomnost azbestu (která ovšem nebyla v řízení prokázána a ani žalovaný nepředložil žádné podklady či důkazy o opaku) nebrání vydání napadeného rozhodnutí. Relevantním podkladem je v tomto směru jednoznačně odborné stanovisko autorizovaného inženýra Ing. B..

Stavební úřad rovněž dostatečným způsobem odůvodnil, proč v daném případě nepovažoval za potřebné konání místního šetření. Jde-li o změnu v užívání spočívající ve změně ze stavby dočasné na stavbu trvalou, tj. užitné ani jiné

vlastnosti stavby se nikterak nemění, mohly správní orgány rozhodnout na základě podkladů obsažených ve spisovém materiálu.

Ustanovení § 35 vyhlášky č. 132/1998 Sb., ani judikatura Nejvyššího správního soudu pak dle osoby zúčastněné na řízení nevyžadují v daném řízení souhlas vlastníka pozemku. Takový požadavek by porušoval rovnost vlastnictví dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Správní orgán jej tak s ohledem na zásadu legality nemůže posuzovat, nemá zde správní uvážení.

Pokud jde o námitku ohledně přerušení správního řízení, uvedla osoba zúčastněná na řízení, že § 52 správního řádu tuto otázku neupravuje. Dovodila, že žalobce měl na mysli zřejmě § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Existenci předběžné otázky však neshledala, neboť výsledek civilních řízení, kterých je mezi ní a žalobcem vedeno více, nehraje roli z hlediska žádosti o změnu v užívání předmětné stavby. Předběžnou otázkou je ta, o níž nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o níž nebylo dosud pravomocně rozhodnuto. Žádná taková se však ve správním řízení neobjevila.

Osoba zúčastněná na řízení proto navrhla, aby krajský soud žalobu zamítnul.

Obsah vyjádření ze dne 12. 7. 2013 se pak týkal zejména odůvodnění návrhu osoby zúčastněné na řízení, aby jí byly dle § 60 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "s. ř. s."), přiznány z důvodů zřetele hodných náklady řízení, které vyčíslila. Dle ní se totiž žalobce podílel na neúměrném protahování celého řízení, které trvalo více jak 13 let. Námitky obsažené v žalobě přitom směřují proti rozhodnutí stavebního úřadu, mohly být proto rozvedeny již v odvolání proti němu. V něm však byly obsaženy v té nejobecněji myslitelné rovině, pokud vůbec. Ve správním řízení byl přitom prokázán přesný opak žalobcova tvrzení, tedy zneužívání práva ze strany žalobce na úkor osoby zúčastněné na řízení, což dotvrdila citací části rozhodnutí stavebního úřadu. Z důvodu správního řízení bylo na několik let přerušeno i civilní soudní řízení o odvolání žalobce proti rozhodnutí Okresního soudu v Hradci Králové ze dne 20. 6. 2006. č. j. 11 C 283/2005-187, kterým bylo zřízeno věčné břemeno chůze a jízdy po pozemcích žalobce k předmětné stavbě. Procesní aktivity žalobce v soudním řízení správním tak mají za následek i průtahy v soudním řízení civilním. V těchto důvodech spatřovala důvody zvláštního zřetele hodné ve smyslu shora citovaného ustanovení s. ř. s.

V. Jednání krajského soudu

Při jednání soudu dne 22. 4. 2014 žalobce i osoba zúčastněná na řízení v podstatě zopakovali svá tvrzení, postoje i názory obsažené ve shora uvedených písemných podáních, doplnění dokazování nenavrhovali.

VI. Skutkové a právní závěry krajského soudu

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního s. ř. s. O věci usoudil následovně.

A. Nejprve se krajský soud zabýval námitkou aplikace nesprávného procesního předpisu. Krajský soud předesílá, že správní řízení o změně v užívání stavby bylo zahájeno na základě žádosti osoby zúčastněné (také i „navrhovatel“) na řízení v roce 2000, tedy za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 a správního řádu z roku 1967. Rozhodnutí správních orgánů byla opakovaně předmětem přezkumu soudů ve správním soudnictví. Naposledy zrušil zdejší krajský soud rozsudkem ze dne 23. 12. 2011, č. j. 30A 12/2011-41, rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 1. 2011, zn. 17749/UP/2010/Kd, i jemu předcházející rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové ze dne 21. 7. 2010, zn. 64443/2006/ST1/Kru, SD1/490/2000/Km, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Nutno dále konstatovat, že žalobce v zásadě nezpochybnil správnost a zákonnost postupu správních orgánů, které po vrácení věci k dalšímu řízení postupovaly dle ustanovení stavebního zákona z roku 1976. Správnosti takového postupu musí přisvědčit i krajský soud. Z přechodných ustanovení stavebního zákona z roku 2006 (účinného od 1. 1. 2007), konkrétně z ustanovení jeho § 190 odst. 3 totiž plyne zásada, že řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů s výjimkou případů, pod něž projednávanou věc nepochybně nelze zahrnout.

U správního řádu z roku 2004 (účinného od 1. 1. 2006) byla koncepce přechodných ustanovení pojata následovně. Dle § 179 odst. 1 řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních předpisů. Bylo-li rozhodnutí před účinností tohoto zákona zrušeno a vráceno k novému projednání správnímu orgánu, postupuje se podle dosavadních předpisů. Pro posouzení otázky, zda v daném případě bylo na místě postupovat po vrácení věci k dalšímu řízení dle správního řádu z roku 1967 či dle správního řádu z roku 2004, je relevantní znění druhé věty citovaného ustanovení. Ta dopadá i na případy, kdy bylo rozhodnutí správního orgánu před účinností správního řádu z roku 2004 zrušeno a vráceno k novému projednání soudem na základě správní žaloby. Podle § 78 odst. 4 s. ř. s. platí, že zruší-li soud rozhodnutí, vysloví současně, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému. Záleží tedy na tom, kdy rozhodnutí správního soudu o zrušení správního rozhodnutí nabylo právní moci, neboť až tímto okamžikem je správní rozhodnutí zrušeno. Pokud rozsudek nabyl právní moci před 1. 1. 2006, vztahoval se na něj § 179 odst. 1 věta druhá, neboť řízení se dostalo opět do stavu, kdy nebylo pravomocně rozhodnuto. Pokud však rozsudek soudu nabyl právní moci po 1. 1. 2006, bylo povinností správního orgánu při novém projednání postupovat již podle správního řádu z roku 2004. Ustanovení § 179 odst. 1 věta druhá totiž mluví jen o rozhodnutích zrušených a vrácených k novému projednání správnímu orgánu

před 1. 1. 2006, tedy a contrario na ta pravomocná rozhodnutí, která byla zrušena a vrácena k novému projednání po tomto datu, se už toto pravidlo nevztahovalo, a muselo se postupovat podle správního řádu z roku 2004 (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 18. 10. 2007, č.j. 7 Ans 1/2007-100; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz). V souvislosti s tím se Nejvyšší správní soud v minulosti vyjádřil i k problematice tzv. nepravé retroaktivity, když konstatoval, že při střetu staré a nové úpravy nutno vycházet z obecně platné zásady nepravé retroaktivity procesních norem, tedy aplikace nových procesních norem pro dříve započatá řízení. V takovém případě je v řízení pokračováno dle pozdějšího zákona s tím, že právní účinky úkonů učiněných dříve zůstávají v platnosti (srovnej rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z 25. 7. 2007, č.j. 1 Azs 55/2006-60).

S ohledem na skutečnost, že poslední zrušující rozsudek zdejšího krajského soudu ze dne 23. 12. 2011, č.j. 30A 12/2011-41, nabyl právní moci dne 25. 1. 2012, není sporu o tom, že správní orgány postupovaly zákonným způsobem, pokud po vrácení věci k dalšímu řízení aplikovaly ustanovení správního řádu z roku 2004.

Bez ohledu na shora uvedené musí krajský soud přisvědčit i názoru žalovaného a osoby zúčastněné na řízení, že žalobce v souvislosti s touto žalobní námitkou neuvedl jediný konkrétní příklad, kdy by se aplikace správního řádu z roku 2004 v porovnání s úpravou obsaženou ve správním řádu z roku 1967 měla negativním způsobem projevit při realizaci jeho procesních práv v dalším řízení ve věci. Důvodnosti uvedené žalobní námitky tedy krajský soud přisvědčit nemohl.

B. V návaznosti na shora uvedený závěr o nekonkrétnosti žalobní námitky považuje krajský soud za vhodné se na tomto místě pozastavit právě u problematiky náležitostí žalobních námitek. Té se v minulosti opakovaně věnoval Nejvyšší správní soud, například jeho rozšířený senát v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č.j. 4 As 3/2008-78. Ten uzavřel, že důvodem uvedení žalobních bodů ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným – nicméně srozumitelným a jednoznačným – vymezením skutkových a právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věcí zabývat. V odůvodnění rozsudku uvedl Nejvyšší správní soud mimo jiné následující :

„Proto je třeba současně zdůraznit, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu. Proto také, jak výše uvedeno, musí vymezení žalobního bodu - a setrvání na těchto mezích i v dalších fázích řízení - garantovat zásadu rovnosti účastníků řízení; stanoví tak i žalovanému meze jeho obrany, tedy to, k čemu se má vyjádřit a k čemu má předložit protiargumenty.

Jestliže žalobní bod těmto požadavkům vyhovuje, je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně - v mezích této formulace - v průběhu řízení dále doplněn. K tomu je ale třeba dodat, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“

Krajský soud považuje za vhodné upozornit na tyto závěry hned v počátku odůvodnění svého rozhodnutí zejména proto, že dle jeho názoru žalobce v přezkoumávané věci nárokům na specifikaci žalobních bodů dostál, neboť z obsahu jednotlivých žalobních námitek lze seznat, čeho se týkají a proti čemu prostřednictvím nich žalobce brojí. Zároveň však nutno konstatovat, že většina žalobních námitek byla vymezena velmi stručně a nekonkrétně, bez toho, že by žalobce důvodnost své námitky doložil konkrétním podkladem nebo i tvrzením. Krajský soud proto předesílá, že se každou ze žalobních námitek mohl zabývat pouze v míře obecnosti odpovídající míře obecnosti vznesené žalobní námitky.

Uvedené se týká hned další ze žalobních námitek, v níž žalobce vytýkal správním orgánům, že se při zkoumání otázky statiky stavby neměly spokojit se znaleckým posudkem Ing. V. K. z dubna 2000 ve spojení s vyjádřením Ing. Jiřího O. ze dne 21. 6. 2011. Žalobce naznačuje, že správní orgány neměly v tomto směru vycházet z podkladů předložených navrhovatelem správního řízení, ale že si měly nechat vypracovat znalecký posudek samy. Žalobce však nepřichází s žádným konkrétním tvrzením, které by závěry uvedených podkladů zpochybňovalo, např. v tom směru že jejich autoři nepostupovali ve věci nestranně, že se s některými skutečnostmi opomněli vypořádat či že některý z jejich závěrů je chybný. Za této situace nelze než přisvědčit závěru žalovaného, že obě shora jmenované osoby jsou autorizovanými inženýry pro statiku a dynamiku staveb ve smyslu zákona č. 360/1992 Sb., které jsou na základě tohoto zákona povinny postupovat při své činnosti objektivně a nestranně a za obsah výsledků své činnosti také nesou plnou odpovědnost. Za situace, kdy obsah uvedených podkladů nevykazoval žádné protichůdnosti či nesoulad, tak neměly správní orgány důvod jejich závěry ohledně statiky stavby neakceptovat a neměly tedy ani důvod pro doplnění dokazování ohledně skutkového stavu vztahujícího se k této otázce.

C. K obdobným závěrům je nutno dospět i ohledně problematiky přítomnosti azbestu v konstrukci budovy. Tu otevřel žalobce ve svém podání ze dne 18. 7. 2012 učiněném v rámci správního řízení, jehož přílohou bylo vyjádření Ing. O. K. z téhož dne. V něm jmenovaný konstatoval, že stavba je postavena ze stavebních UNIMO buněk, které se používaly k zařízení staveniště v sedmdesátých letech jako stavby dočasné po dobu výstavby zadaných objektů. Dále uvedl, že tyto buňky mohou obsahovat azbestové konstrukce, které nevyhovují dnešním normám.

Podle něj tak objekt nemůže sloužit k trvalému užívání. Jednalo se tedy o doklad předložený žalobcem, bez označení odbornosti jeho autora. Stavební úřad jej nenechal bez povšimnutí a vyzval osobu zúčastněnou na řízení, aby doložila posouzení stavu stavby z hlediska možného ohrožení jejích uživatelů či okolí azbestem. Ta předložila odborné stanovisko ze dne 8. 10. 2012 vypracované Ing. M. B., autorizovaným inženýrem pro pozemní stavby, dle něhož stavba po vizuální stránce azbest neobsahuje a neměla by ohrožovat uživatele či okolí stavby. Se závěry tohoto odborného stanoviska sice žalobce nesouhlasí, nijak konkrétně (například předložením odborného stanoviska jiné odborně způsobilé osoby svědčícím o opaku) je však nezpochybnil. Stavební úřad tedy opět neměl důvod závěr odborného stanoviska zpochybnit a z toho důvodu doplňovat důkazní řízení. Obavy z možného negativního vlivu azbestu v souvislosti s užíváním stavby ostatně neměl ani dotčený správní orgán na úseku veřejného zdraví, tedy Krajská hygienická správa (viz níže).

D. Ve velmi obecné rovině zůstala rovněž námitka žalobce, že se správní orgány neměly spokojit se stanovisky dotčených orgánů státní správy, která podle něj byla nedostatečná a neaktuální. Jednalo se o „Stanovisko dotčeného orgánu na úseku požární ochrany“ vydané dne 12. 9. 2011 Hasičským záchranným sborem Královéhradeckého kraje a o závazné stanovisko ke změně v užívání stavby ze dne 18. 7. 2011 vydané Krajskou hygienickou stanicí Královéhradeckého kraje. Hasičský záchranný sbor Královéhradeckého kraje sdělil, že nadále platí stanovisko Okresního požárního rady ze dne 21. 3. 1996, který v době jeho vydání s kolaudačním rozhodnutím souhlasil. Stejně tak souhlasila se změnou v užívání stavby Krajská hygienická stanice. Ta v odůvodnění svého závazného stanoviska konstatovala, že provedla dne 15. 6. 2011 na stavbě místní šetření a že stavba vyhovuje požadavkům zákona č. 309/2006 Sb., o zajištění dalších podmínek bezpečnosti práce a ochrany zdraví při práci a že nebyly zjištěny ani rozpory se zákonem o ochraně veřejného zdraví, které by vydání souhlasu bránily.

Žalovaný v reakci na odvolací námitky žalobce dle krajského soudu přiléhavě konstatoval, že je stavební úřad stanovisky dotčených orgánů vázán a že není v jeho pravomoci obsah těchto stanovisek přezkoumávat. Krajský soud neopomněl ani upozornění osoby zúčastněné na řízení, že tato námitka byla v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu vznesena ve zcela obecné rovině, neboť žalobce coby odvolatel zmínil toliko povrchnost přístupu k opatřování stanovisek a jejich neakceptovatelnost. Rovněž krajský soud se domnívá, že se s takto obecně formulovanou odvolací námitkou žalovaný vypořádal v úplnosti.

Naopak nemůže osobě zúčastněné na řízení přisvědčit v tom, že by žalobce nemohl vznést v žalobě na svoji obranu nova, která ve správním řízení neuplatnil, takový postup soudní řád správní nezakazuje.

Ovšem jak už krajský soud uvedl shora, rovněž žalobní námitky byly v tomto směru kusé. Žalobce sice tvrdil, že stanoviska nejsou aktuální, že nedošlo k řádnému prověření situace, že není jisté, zda pracovníci HZS byli na místě, že stanovisko KHS pouze aktualizuje stanovisko okresního hygienika z 14. 2. 1996, ale jinak pochybení dotčených orgánů státní správy blíže nespecifikoval (např. uvedením zákonných ustanovení odpovídajících odvětvových předpisů, se kterými by byla odborná stanoviska v rozporu). Jiné argumenty ohledně nedostatků týkajících se obsahu uvedených odborných stanovisek nebo týkajících se postupu správních orgánů při jejich vydání (např. procesního rázu) žalobce nevznesl.

Dle krajského soudu se tak správní orgány zabývaly možným ohrožením veřejných zájmů z pohledu dotčených úseků veřejné správy, vzhledem k předmětu řízení a skutkovému stavu věci, způsobem dostatečným.

E. Pokud jde o námitku nedostatečného počtu parkovacích ploch, pak o tu se žalobce v žalobě skutečně pouze „otřel“ a to konstatováním, že správní orgány „bagatelizovaly požadavek autora územního plánu – Magistrátu města Hradec Králové na dopravní dostupnost, počet parkovacích ploch atd.“ Narážel tím zřejmě na vyjádření Magistrátu města Hradec Králové, odboru hlavního architekta, ze dne 23. 6. 2011, se závěrem, že z hlediska územního plánování je změna dočasné stavby na stavbu trvalou v souladu s územním plánem města Hradec Králové a nemá proti ní námitky při splnění uvedené podmínky. Tou byl požadavek zabezpečení odpovídajícího počtu odstavných ploch a parkovacích stání podle § 5 odst. 2 vyhlášky č. 268/2009, o technických požadavcích na stavby.

Rozhodně není pravdou, že by správní orgány tuto problematiku bagatelizovaly. Stavební úřad se jí zabýval na str. 6 v odstavci druhém a na přelomu stran 10 a 11. Srozumitelně objasnil, proč se s tímto požadavkem neztotožnil, tedy proč není možné, aby na daný příklad byla aplikována ustanovení shora citované vyhlášky. S tímto závěrem žalobce v odvolání nepolemizoval, namítal pouze, že je třeba trvat na patřičném počtu parkovacích míst dle platného územního plánu. Také této odvolací námitce se správní orgán (žalovaný) věnoval na str. 8 v odstavci třetím svého rozhodnutí, kde objasnil, z jakých důvodů shledává námitku nedůvodnou. Na odůvodnění správních orgánů obou stupňů krajský soud odkazuje a s ohledem na obecnost žalobní námitky nemá, co by k nim dodal. Zejména se však ztotožňuje s názorem osoby zúčastněné na řízení obsaženým v jejím vyjádření k žalobě, že řešením této otázky se správní orgány v řízení o změně v užívání stavby dle § 85 odst. 1 stavebního zákona zabývat nemohou, neboť jde o otázku, která musí být vyřešena již v řízení o umístění stavby.

F. Nedůvodnými shledal krajský soud rovněž ty námitky, v nichž žalobce vytýkal správním orgánům procesní pochybení.

Není pochyb o tom, že ve věci proběhlo správní řízení dle § 85 odst. 1 stavebního zákona, v němž se ustanovení jeho §§ 76 až 84, týkající se kolaudačního

řízení, použijí pouze přiměřeně (k tomu v podrobnostech níže). Přestože tedy § 80 odst. 1 stavebního zákona při klasickém kolaudačním řízení místní šetření v zásadě předpokládá, nelze takový požadavek automaticky bez dalšího vztáhnout i na řízení o změně v užívání stavby dle § 85 odst. 1 stavebního zákona. A to i s přihlédnutím k tomu, že v daném případě se nejednalo o typický případ takového řízení, neboť správní orgány neposuzovaly faktickou změnu v užívání stavby, ale zda je možno změnit stavbu dočasnou na stavbu trvalou. Stavební úřad v odůvodnění svého rozhodnutí (přelom stran 8 a 9) odůvodnil, proč k místnímu šetření nepřistoupil. Mimo jiné uvedl, že místo stavby je mu dobře známo, že v areálu žalobce proběhlo v minulých letech několik místních šetření či kontrolních prohlídek, i když jejich předmětem byly jiné objekty, a že nutnost místního šetření nevyplynula ani z podkladů předložených navrhovatelem správního řízení vypracovaných odborně způsobilými osobami na základě fyzické prohlídky stavby. Žalovaný tyto závěry akceptoval. Také on zdůraznil, že se jedná o stavbu, která existuje, u níž bylo v minulosti povoleno její užívání a předmětem rozhodování je pouze otázka prodloužení lhůty jejího užívání.

Krajský soud považuje takové odůvodnění správních orgánů za srozumitelné a dostačující. Z podkladů obstaraných správními orgány ve správním řízení nevyplyná žádná relevantní skutečnost, na základě níž by bylo možno dospět k závěru, že provedení místního šetření ve věci bylo nezbytně nutné, resp. že neprovedení místního šetření by v daném případě představovalo podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

G. Pokud jde o námitku žalobce, že správní řízení mělo být přerušeno, neboť probíhá občanské soudní řízení, v němž se žalobce domáhá uložení povinnosti odstranit stavbu ze svého pozemku, pak ani ta nebyla nijak blíže rozvedena. Navíc žalobce v souvislosti s ní chybně odkázal na ustanovení § 52 správního řádu, které danou problematiku neupravuje. Lze se tak skutečně pouze domnívat, že dle žalobce mělo jít o aplikaci ustanovení § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle něhož správní orgán může řízení přerušit, probíhá-li řízení o předběžné otázce. Tu definuje § 57 správního řádu. Ve shodě se správními orgány krajský soud konstatuje, že existenci takového řízení neshledal. Jak vyplynulo z obsahu správního i soudního spisu, mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení probíhá více občanskoprávních sporů (např. o zřízení věcného břemene přístupu ke stavbě, o odstranění stavby), jejichž výsledek však na výsledek správního řízení o změně v užívání stavby dle § 85 odst. 1 stavebního řádu vliv mít nemůže. Naopak, krajskému soudu je z úřední činnosti známo, že civilní řízení o zřízení věcného břemene přístupu ke stavbě je soudem přerušeno do doby, než bude ve věci přezkoumávaného správního řízení rozhodnuto s konečnou platností. Správní orgány proto postupovaly správně, pokud důvody pro přerušení řízení neshledaly a ve věci rozhodly.

H. Za zásadní považuje krajský soud otázku, zda předpokladem vyhovění navrhovatelově žádosti o změnu v užívání stavby je souhlas vlastníka pozemku pod touto stavbou, tedy souhlas žalobce.

V souvislosti s tím považuje krajský soud za vhodné zmínit vývoj právních názorů na otázku řízení o změně v užívání stavby. Ten se totiž zásadním způsobem promítl do průběhu předmětného správního řízení. Již ve svém rozsudku ze dne 23. 12. 2011, č.j. 30A 12/2011-41, krajský soud popsal, jaké právní názory převažovaly ohledně dané problematiky v minulosti. S ohledem na znění § 88 odst. 1 stavebního zákona byly předmětem řízení o odstraňování staveb i stavby dočasné, jejichž dočasnost byla stanovena lhůtou. Jejím uplynutím ztratila stavba oprávnění ke své další existenci a považovala se za stavbu nepovolenou. Samozřejmě jedním z možných výsledků řízení o odstranění stavby mohlo být i její dodatečné povolení za předpokladu, že vlastník k tomu předložil potřebné podklady a stavba byla v souladu s veřejným zájmem. Změna v užívání stavby dle § 85 odst. 1 stavebního zákona sloužila jen ke změně v účelu užívání stavby aprobovaného stavebním úřadem v kolaudačním rozhodnutí. Předpokladem vydání rozhodnutí dle § 85 odst. 1 stavebního zákona byla existence „živého“ kolaudačního rozhodnutí, v němž se tímto kolaudačním rozhodnutím stanovený účel užívání stavby měnil.

Zásadní změnu však přinesl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2007, č.j. 8 As 28/2005-120, v němž vyjádřil následující právní názor :

„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.“

Právě na základě tohoto závěru Nejvyššího správního soudu krajský soud zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů ve věci a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Stavební úřad i žalovaný tedy postupovaly správně, pokud se tímto právním názorem řídily a ve věci nadále vedly řízení o změně v užívání stavby dle § 85 stavebního zákona.

V něm musely v první řadě vyhodnotit, zda se na daný případ vztahuje ustanovení § 85 odst. 1 nebo § 85 odst. 2 stavebního zákona. Podle § 85 odst. 1 stavebního zákona lze stavbu užívat jen k účelu určenému v kolaudačním rozhodnutí, popřípadě ve stavebním povolení. Změny ve způsobu užívání stavby, v jejím provozním zařízení, ve způsobu nebo podstatném rozšíření výroby, popřípadě činnosti, která by mohla ohrozit zdraví a život nebo životní prostředí, jsou přípustné jen na základě rozhodnutí stavebního úřadu o změně v užívání stavby; na řízení se vztahují přiměřeně ustanovení § 76 až § 84 stavebního zákona. Podle § 85 odst. 2 stavebního zákona projedná změnu v užívání stavby, která je spojena se změnou stavby, stavební úřad ve stavebním řízení a po jejím dokončení provede kolaudaci změny stavby.

Ustanovení § 85 stavebního zákona tedy upravuje jednak v odst. 1 případy, kdy dochází pouze ke změnám ve způsobu užívání stavby, v jejím provozním zařízení nebo podstatném rozšíření výroby a jednak v odst. 2 případy, kdy dochází nejen ke změně v užívání stavby, ale i ke změně stavby samotné. V prvním případě při rozhodování o změně v užívání stavby stavební úřad přiměřeně aplikuje ustanovení stavebního zákona upravující kolaudační řízení, zatímco ve druhém případě musí stavební úřad ve stavebním řízení vydat stavební povolení a po dokončení stavebních změn rozhodnout o kolaudaci.

Dle krajského soudu je v dané věci nesporné, že ke změně stavby samotné nedošlo. Správní orgány tedy postupovaly v souladu se zákonem, pokud vedly řízení dle § 85 odst. 1 stavebního zákona. Správnost tohoto postupu ostatně nezpochybňoval ani žalobce.

Následně tedy správní orgány musely vyhodnotit, zda v tomto správním řízení je kladné rozhodnutí o změně v užívání stavby pro případ, že se tato stavba nachází na pozemku jiného vlastníka, podmíněno souhlasem vlastníka pozemku s navrhovanou změnou.

Také touto problematikou se již v minulosti Nejvyšší správní soud zabýval. Stalo se tak v rozsudku ze dne 18. 6. 2009, č.j. 7 As 26/2008-140, v němž uvedl :

„V posuzované věci však jde o případ upravený v ust. § 85 odst. 1 stavebního zákona, na který se přiměřeně vztahují ust. § 76 až § 84 citovaného zákona. Zákon však již nestanoví, že na řízení o změně v užívání stavby, která není spojena se změnou stavby samotné, se přiměřeně vztahují i ustanovení upravující povolování staveb, jejich změny a udržovací práce (§ 54 až § 70 stavebního zákona). Tím, že zákonodárce pro řízení o změně v užívání stavby bez současné změny stavby stanovil přiměřené použití ustanovení upravujících kolaudační řízení, zároveň

nepřímo vymezil i požadavky, které vlastník stavby (či jiný subjekt) musí splnit, aby povolení změny v užívání stavby dosáhl. Tyto požadavky vyplývají přímo ze zákona a nad zákonný rámec je rozšiřovat nelze. Podrobněji jsou pak rozvedeny v ust. § 35 vyhlášky č. 132/1998 Sb., které však pro žadatele o změnu v užívání stavby povinnost prokázat vlastnictví nebo jiné právo k pozemku pod stavbou (tedy např. souhlas vlastníka pozemku) nestanoví.“

Z uvedeného jasně plyne, že kladné rozhodnutí správních orgánů o změně v užívání stavby není podmíněno souhlasem vlastníka pozemku, na němž se stavba nachází. Jinými slovy, souhlas vlastníka pozemku pod stavbou s navrhovanou změnou v užívání stavby, není pro posouzení věci správními orgány právně relevantní.

Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku zabýval i ústavněprávním rozměrem dané situace z pohledu čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. K tomu uvedl :

„Rovnocennost všech forem vlastnictví zakotvená v tomto článku neumožňuje nahlížet na vlastnické právo k pozemku a stavbě různých vlastníků tak, aby vlastník pozemku, na němž je umístěna stavba jiného vlastníka, disponoval vyšší mírou právní ochrany než vlastník stavby, který by se tak musel podřídil vlastnickému právu k pozemku. Závěry městského soudu však výše uvedené zásadě rovnosti všech forem vlastnictví neodpovídají, neboť napadený rozsudek vyznívá zcela jednoznačně ve prospěch vlastníka pozemku pod stavbou a výrazným způsobem tak oslabuje vlastnické právo stěžovatele ke stavbě. S městským soudem lze sice souhlasit, že změna v užívání stavby se může dotknout i vlastnických práv vlastníka pozemku pod stavbou, avšak Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s právním názorem, že tento možný zásah do práv vlastníka pozemku je v případě změny v užívání stavby bez změny stavby samotné natolik intenzivní, že by měl mít vlastník pozemku ve vztahu k plánované změně v užívání stavby de facto právo veta, tj. že by měl mít možnost takovou změnu zcela zablokovat svým nesouhlasem.....

Dále je třeba zdůraznit, že vlastník pozemku není ponechán bez ochrany. Míra této ochrany je nicméně omezena jeho procesním postavením, tj. postavením účastníka řízení o povolení změny v užívání stavby, a z tohoto postavení vyplývajícími právy a povinnostmi (viz ust. § 78 odst. 1 ve spojení s ust. § 85 odst. 1 stavebního zákona). Ostatně v dané věci byla žalobkyně b) jako vlastník pozemku pod předmětnou stavbou účastnicí řízení a svá práva v tomto řízení měla možnost uplatňovat. Právě postavení účastnice řízení a z něj vyplývající práva jí zajistilo potřebnou míru ochrany. Jak již bylo uvedeno výše, není tato ochrana absolutní, tj. umožňující vlastníkovu změnu v užívání stavby bez dalšího zablokovat.“

Na uvedené právní závěry krajský soud s ohledem na obsah žalobcovy námitky týkající se dané problematiky plně odkazuje.

Za vhodné snad považuje ještě stručně se vyjádřit k výtce žalobce, že správní orgány argumentovaly ve prospěch osoby zúčastněné na řízení a ochrany její dobré víry. Zdůraznil zejména skutečnost, že osoba zúčastněná na řízení vždy věděla, že se jedná o stavbu dočasnou a že tedy dočasný je i její užívací titul k pozemku pod stavbou. Nemohla tedy dle něho být v dobré víře, že bude mít svoji stavbu na jeho pozemku trvale. Teprve po uplynutí povolené doby zahájila řízení o změně v užívání stavby.

Těmto argumentům krajský soud rozumí a chápe je, ale s ohledem na skutkový stav věci podle něj nelze konstatovat, že by vzniklý stav byl důsledkem „viny“ pouze jedné ze zúčastněných stran. Na jedné straně je pravdou, že osoba zúčastněná na řízení kupovala stavbu bez pozemku při vědomí, že se jedná o stavbu dočasnou. Na druhé straně je ve právním spise založen důkaz notářským zápisem o prohlášení Ing. K. R., který zastával funkci prokuristy žalobce. Ten uvedl, že v době jeho působení u žalobce nebylo nikdy mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení dohodnuto, že by někdy v budoucnosti mělo dojít k požadavku na odstranění stavby či na vyklizení pozemku, na němž stavba stojí. Žalobce byl v té době osobou zúčastněnou na řízení opakovaně vyzýván k odprodeji pozemku pod stavbou. Jmenovaný osobě zúčastněné na řízení několikrát přislíbil, že v budoucnu k odprodeji určitě dojde.

Ze shora uvedeného lze podle krajského soudu dovodit, že vzniklý stav ohledně stavby ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení a pozemku pod ní se nacházejícím ve vlastnictví žalobce, který rozhodně nelze označit za ideální, byl výsledkem činnosti (a mnohdy i nečinnosti) obou těchto subjektů a v tomto směru tedy není možno věc vnímat černobíle. Dle krajského soudu tedy zjištěný skutkový stav přezkoumávané věci nemůže vyvrátit ani ovlivnit shora citované závěry Nejvyššího správního soudu ohledně zásady rovnocennosti všech forem vlastnictví ve vztahu k čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ani v této otázce tedy správní orgány nepochybily.

Krajskému soudu proto nezbylo, než žalobu zamítnout, protože nepřisvědčil žádné ze žalobních námitek a neshledal tak žalobu důvodnou (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

V. Náklady řízení

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Dle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl úspěch žalovaný, ten však náhradu nákladů nepožadoval, ostatně krajský soud ze správního spisu ani nezjistil, že by mu nějaké náklady v souvislosti se soudním řízením vznikly.

Náklady řízení nemohly být přiznány ani osobě zúčastněné na řízení, přestože se jich domáhala. Dle § 60 odst. 5 s. ř. s. má totiž osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení.

První z uvedených situací v projednávané věci nenastala. Osoba zúčastněná na řízení však žádala, aby jí krajský soud přiznal náhradu nákladů řízení (spočívajících v odměně jejího zástupce, který je advokátem) právě z důvodů zvláštního zřetele hodných. Ty spatřovala v chování žalobce, který podle ní způsoboval průtahy jak v řízení správním, tak v řízení před správními soudy, tak potažmo v civilním soudním řízení o zřízení věcného břemene přístupu ke stavbě.

Tomuto názoru ale krajský zapravdu dát nemohl. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí je zřejmé, že délka správního řízení (ačkoliv je mimořádná) nebyla rozhodně způsobena pouze chováním žalobce. Podepsala se na něm například i shora rozvedená změna v právním hodnocení jedné z otázek, kterou je možno označit pro posouzení věci za stěžejní, jež ovlivnila do té doby zažitou praxi správních orgánů. Žalobce pak pouze využíval těch možností ochrany svého vlastnického práva k pozemku pod stavbou a svých procesních práv, které mu právní předpisy v daném správním řízení (případně v řízeních před správními soudy) umožňovaly. Tato skutečnost rozhodně nemůže jít žalobci k tíži. Krajský soud tedy existenci důvodů zvláštního zřetele hodných, které by mohly mít za následek přiznání nákladů soudního řízení ve prospěch osoby na řízení zúčastněné, neshledal.

P o u č e n í :

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.)

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Hradci Králové dne 25. dubna 2014

JUDr. Jan Rutsch, v.r.
předseda senátu