



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce **PULZ Invest, s. r. o.**, se sídlem Rapotín, U koupaliště 532, zastoupeného Mgr. Ondřejem Filipem, advokátem se sídlem Ústí nad Orlicí, Komenského 156, proti žalovanému **Krajskému úřadu Olomouckého kraje**, se sídlem Olomouc, Jeremenkova 40a, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 6. 2008, č. j. 22 Ca 230/2007 - 24,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 6. 2008, č. j. 22 Ca 230/2007 - 24, **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 :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 18. 5. 2007, č. j. KUOK/40559/2007-2/937 bylo dle ustanovení § 89 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Šumperk - stavebního úřadu, ze dne 28. 3. 2007, č. j. MUSP 35057/2007. Rozhodnutím prvostupňového orgánu, ve spojení s rozhodnutím žalovaného, bylo, s odkazem na ustanovení § 132, § 134 a § 171 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) žalobci nařízeno zjednat nápravu zjištěného užívání stavby, a to tak, že se „s okamžitou platností (...) zakazuje vykonávat činnost provozování veřejných hudebních produkcí ve stavbě na p. č. 47, k. ú. Rapotín, do doby vydání pravomocného rozhodnutí stavebního úřadu o změně účelu užívání výše uvedené stavby.“ Proti rozhodnutí o odvolání podal žalobce správní žalobu, která byla usnesením Krajského soudu v Ostravě odmítnuta.

Krajský soud v odůvodnění svého usnesení uvedl, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno v rámci dozoru ve věcech územního plánování a stavebního řádu ve smyslu ustanovení § 171 stavebního zákona a jako takové představuje rozhodnutí, kterým se pouze prozatímně řeší zjištěné nedostatky. Jedná se tak o rozhodnutí předběžné povahy, které je ve smyslu ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) a ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučeno. Účelem tohoto rozhodnutí je snaha správního orgánu o prozatímní řešení nelegálního stavu; k jeho nápravě pak může dojít po té, co žalobce podá návrh na změnu účelu užívání stavby.

Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost opírající se o ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Poukazuje především na to, že aby mohlo být napadené rozhodnutí považováno za rozhodnutí předběžné povahy, muselo by být logicky zahájeno a vedeno jiné správní řízení, kde by o věci samé bylo rozhodnuto s konečnou platností. Žádné takové řízení však zahájeno nebylo a z podnětu správního orgánu zahájeno být ani nemůže. Stěžovatel sám není povinen podávat návrh na zahájení řízení o změně užívání stavby (jak to předpokládají správní orgány i krajský soud) za situace, kdy je přesvědčen, že stavbu užívá v souladu s právními předpisy. V pravomoci správního orgánu není, byť nepřímé, nařizování procesních úkonů stěžovateli (zde podat návrh na zahájení řízení) za situace, kdy takový úkon sám učinit nechce. Stěžovatel je fakticky sankcionován zákazem činnosti (hudební produkce) za to, že návrh na zahájení řízení nepodal. Za takto nastalé situace považuje stěžovatel rozhodnutí správního orgánu za rozhodnutí nezákonné a s definitivní platností omezující jeho činnost. Tím, že byla žaloba odmítnuta, bylo stěžovateli upřeno právo domáhat se soudního přezkumu správního rozhodnutí, jímž je zakazována činnost; stěžovatel je přitom přesvědčen, že neužívá stavbu v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, jak je mu vytýkáno. Pokud krajský soud v odůvodnění uvádí, že správní orgán svým rozhodnutím řešil nelegální stav a zjištěné nedostatky, pak je na místě uvést, že existenci či neexistenci protiprávního stavu krajský soud vůbec nezkoumal.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že od kolaudace předmětné stavby v roce 1964 jako jídelny, klubovny a kuchyně s příslušenstvím, nebyly provedeny žádné změny v jejím užívání. Vnášením hudebních produkcí je stavba užívána v rozporu s kolaudačním rozhodnutím. Je proto třeba provést povolení změny užívání stavby, k čemuž ale nedošlo. Nařízení zjednat nápravu stavebnímu úřadu umožňuje ustanovení § 132, § 134 a § 171 stavebního zákona. Pokud stěžovatel nepožádá o změnu užívání stavby, pak je na místě, aby stavbu užíval k účelu, ke kterému byla zkolaudována. Navrhl proto, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

V posuzovaném případě je sporné, zda krajský soud správně posoudil právní otázku povahy napadeného správního rozhodnutí, coby úkonu správního orgánu předběžné povahy podle ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s.

Problematickou tzv. kompetenčních výluk, tedy rozhodnutí správních orgánů vyloučených ze soudního přezkumu ve smyslu ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s., se v minulosti zabýval v četných rozhodnutích jak Nejvyšší správní soud, tak i Ústavní soud. Namátkou lze uvést rozsudky ze dne 25. 9. 2008, č. j. 5 As 42/2008 - 42, ze dne 8. 10. 2004, č. j. 7 A 136/2002 - 67, a ze dne 18. 7. 2007, č. j. 9 As 46/2007 - 54 (vše dostupné na www.nssoud.cz), či nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, a ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 419/01 (dostupné na www.nalus.usoud.cz). Závěry z této judikatury plynoucí byly analyzovány a vtěleny do rozsudku rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 54 (uveřejněný pod č. 1982/2010 Sb. NSS). V něm Nejvyšší správní soud definoval podmínky, jejichž naplnění umožňuje nahlížet na úkon správního orgánu jako na rozhodnutí předběžné povahy. Uvedl, že „[o] rozhodnutí předběžné povahy, na které dopadá výluka podle § 70 písm. b) s. ř. s., se jedná, pokud ve vztahu k rozhodnutí konečnému splňuje kumulativně tři podmínky: časovou, věcnou a osobní. Je tedy vydáno v již zahájeném řízení o vydání rozhodnutí konečného nebo je zákonem stanovena přiměřená lhůta pro zahájení takového řízení a účinky předběžného rozhodnutí musí být omezeny do vykonatelnosti rozhodnutí konečného. Rozhodnutí konečné pak v sobě musí věcně zahrnout vztahy upravené rozhodnutím předběžné povahy a musí být adresováno mj. i subjektu, jemuž bylo určeno rozhodnutí předběžné.“ Z těchto premis je třeba vycházet i v nyní projednávaném případě.

Pokud jde o nyní projednávanou věc, stavební úřad při svém rozhodování vycházel ze skutečnosti, že platné kolaudační povolení na stavbu z roku 1964 určovalo účel užití stavby jako jídelny, klubovny a kuchyně s příslušenstvím. Při kontrolní prohlídce stavby zjistil, že zde dochází k pořádání veřejných hudebních produkcí, ačkoli k tomuto účelu stavba nebyla určena. V tom shledal rozpor s ustanovením § 126 stavebního zákona, dle kterého stavba může být užívána pouze k povolenému účelu, v opačném případě je nutné požádat o změnu jejího užívání. V rámci výkonu stavebního dozoru (§ 132, § 134 a § 171 stavebního zákona) proto stěžovateli přikázal zjednatí nápravy ve smyslu zákazu veřejné hudební produkce v této stavbě, do doby pravomocného rozhodnutí o změně užívání stavby.

Z ustanovení § 171 odst. 3 stavebního zákona vyplývá, že příslušný orgán, který zjistí nedostatky při dodržování stavebně právních předpisů, se zřetelem na jejich charakter a následky či možné následky, vyzve ke zjednatí nápravy nebo rozhodnutím uloží povinnost zjednat nápravu v přiměřené lhůtě; v rozhodnutí může do doby zjednatí nápravy pozastavit nebo omezit výkon činnosti, při níž dochází k porušování právní povinnosti. Krajskému soudu lze tedy přisvědčit v tom, že tímto typem rozhodnutí není zjištěný závadný stav řešen definitivně. Toto zjištění však pro závěr o vyloučení takového rozhodnutí ze soudního přezkumu pro jeho prozatímní povahu ještě nepostačuje.

Postup při změně v účelu užívání stavby, který v návaznosti na vydání rozhodnutí dle § 171 odst. 3 stavebního zákona předjímají jak správní orgány, tak i krajský soud, je upraven v ustanovení § 126 a § 127 stavebního zákona. Dle ustanovení § 127 odst. 1, věty

první, stavebního zákona vydá stavební úřad souhlas se změnou v užívání stavby na základě oznámení osoby, která má ke stavbě vlastnické právo nebo prokáže právo změnit užívání stavby. Dle odstavce 2 citovaného ustanovení platí, že jestliže stavební úřad se změnou v užívání stavby souhlasí, zašle do 30 dnů ode dne jejího oznámení souhlas tomu, kdo změnu oznámil. V opačném případě rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, ve stejné lhůtě změnu v užívání stavby zakáže. Pokud stavební úřad ve lhůtě 30 dnů ode dne oznámení nevyjádří se změnou v užívání stavby souhlas ani ji nezakáže, má se za to, že se změnou v užívání stavby souhlasí. Z této úpravy je zřejmé, že případná změna v užívání stavby je vskutku vázána výlučně na iniciativu jejího vlastníka či jiné oprávněné osoby, jak na to poukazuje stěžovatel.

Při posouzení naplnění první z podmínek předběžné povahy správního rozhodnutí, tedy podmínky časové, je třeba vycházet z již citovaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 54. podává se z něj, že „[č]asová podmínka souvisí s dočasným charakterem rozhodnutí předběžné povahy, jak tento charakter vyplývá z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/99 ze dne 3. 11. 1999. Aby však tato dočasnost byla skutečná, vyžaduje tato podmínka bližší konkretizace. Rozhodnutí předběžné povahy musí předcházet rozhodnutí konečnému, na jehož vydání má osoba dotčená předběžným rozhodnutím nárok. Toto konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu. Rozhodnutí předběžné povahy může být vydáno buď v rámci již zahájeného řízení před správním orgánem, v němž bude následně vydáno rozhodnutí konečné. V tomto případě je „dočasnost“ předběžného rozhodnutí zajištěna tím, že jednotlivec se může soudně domáhat ochrany před nečinností správního orgánu. Pokud je rozhodnutí předběžné vydáno mimo takové řízení před správním orgánem, musí být jeho „dočasnost“ garantována tím, že zákon jednoznačně stanoví lhůtu, v níž musí být zahájeno řízení a vydáno rozhodnutí konečné. Pokud by takováto lhůta pro zahájení řízení před správním orgánem a vydání konečného rozhodnutí (ovšem v délce odpovídající požadavku Ústavního soudu na včasnost soudní ochrany) zákonem stanovena nebyla, nelze takové zajišťovací či mezitímní rozhodnutí správního orgánu považovat za rozhodnutí předběžné povahy vyloučené ze soudního přezkumu ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Zákon dále musí omezovat účinky rozhodnutí předběžného pouze na období do vydání rozhodnutí konečného.“ Z uvedeného jednoznačně vyplývá, že tato podmínka v případě žalobou napadeného rozhodnutí splněna není. Pokud je institut změny účelu užívání stavby založen výlučně na procesní aktivitě vlastníka či jiného oprávněného (v tomto případě stěžovatele), nelze po něm spravedlivě požadovat, aby takové správní řízení vyvolal, pokud se domnívá, že toho není třeba. Stejně tak je nepřipustné, aby jeho případná nečinnost byla nahrazována aktivním konáním správního orgánu v tom smyslu, že by řízení o změně účelu užívání stavby inicioval, jestliže k tomu nemá zákonné zmocnění (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR). Lze tedy konstatovat, že na rozhodnutí, jehož zrušení se žalobce domáhá, nemusí nutně navazovat další řízení, v němž by tímto rozhodnutím nastolený stav byl vyřešen definitivním způsobem. Na takové rozhodnutí tedy nelze vztáhnout soudní výlukou ve smyslu stanovení § 70 písm. b) s. ř. s.; splněním zbývajících podmínek shora popsaného testu již není nutné se zabývat, neboť absence kterékoli podmínky má za následek nemožnost pohlížet na správní rozhodnutí jako na úkon předběžné povahy.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou pro naplnění podmínek vyplývajících z ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a proto usnesení

Krajského soudu v Ostravě zrušil (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.). Věc mu současně vrátil k dalšímu řízení, v němž je krajský soud podle odst. 3 téhož ustanovení vázán právním názorem zde vysloveným.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 2, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. května 2010

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu