



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupíčkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **Ing. J. R.**, zastoupena Mgr. Davidem Hejzlarem, advokátem se sídlem 1. máje 97, Liberec, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 25. 10. 2019, č. j. 59 A 15/2019 - 24,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 29. 11. 2018, č. j. KULK 94929/2018, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Jablonec nad Nisou (dále též „stavební úřad“) ze dne 20. 8. 2018, č. j. 71944/2018. Tímto rozhodnutím stavební úřad zamítl žádost žalobkyně o povolení změny užívání stavby z krmelce na seník. Žalovaný poukázal na to, že stavební úřad nařídil odstranění předmětné stavby poté, co zamítl žádost o její dodatečné povolení. Tato rozhodnutí jsou pravomocná a vztahuje se na ně presumpce správnosti. Stavba tedy nebyla nikdy povolena, a tudíž nebyl stanoven účel jejího užívání. Za situace, kdy nebylo nikdy řádně povoleno užívání stavby, nelze povolit změnu v jejím užívání.

II.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci, který ji nadepsaným rozsudkem zamítl. Zdůraznil,

že přezkoumává pouze rozhodnutí, které se týká výhradně zamítnutí žádosti žalobkyně o povolení změny v užívání stavby. Nikoliv rozhodnutí vydaná v pravomocně skončených řízeních o dodatečném povolení stavby a o odstranění předmětné stavby. Dle krajského soudu správní orgány správně vycházely z toho, že řešená stavba nebyla ani dodatečně povolena a žalobkyni bylo naopak nařízeno její odstranění. Žalobkyně neuvedla žádné konkrétní důvody, proč by rozhodnutí o nařízení stavby nemělo být pravomocné. Byla-li však stavba krmelce stavebním úřadem v řízení o odstranění stavby označena za „černou“ a žalobkyni pravomocně nařízeno její odstranění, nepřichází povolení změny v užívání takové stavby z povahy věci vůbec v úvahu. Žalobkyně nemůže pouhým ohlášením změny v užívání stavby odvrátit důsledky nařízení odstranění stavby z důvodu její protiprávnosti. Žalovaný správně hovořil o neexistujícím povoleném účelu stavby, neboť žalobkyně žádné povolující rozhodnutí ke stavbě nezískala. Její polemika o nepotřebnosti rozhodnutí k umístění a zbudování takového typu stavby není v daném řízení vůbec namístě, neboť tato otázka již byla pravomocně vyřešena v řízení o nařízení odstranění stavby. Případné procesní vady v řízení o dodatečném povolení stavby a v řízení o nařízení odstranění stavby či nezákonnost z nich vzešlých rozhodnutí měla žalobkyně namítat v rámci těchto řízení. Nebylo úkolem žalovaného ani krajského soudu se jimi zabývat v nynějším řízení. Pokud sama žalobkyně zahájila řízení o povolení změny v užívání stavby, nemusely jí správní orgány blíže vysvětlovat, zda a proč předmětný typ stavby vyžaduje ke změně v účelu užívání souhlas nebo povolení stavebního úřadu. Otázka vlastnictví stavby je pak v daném řízení nepodstatná.

III.

[3] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Namítla, že se v posuzované věci nejedná o *res iudicata*, neboť nežádala „*přiznat již přiznané*“ ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 752/18. Nežádala totiž o dodatečné povolení krmelce, ale o vydání souhlasu s jeho novým a jiným využitím (jako seník pro uskladnění zimního krmení ovcí). Zájem na provozování stavby převažuje nad veřejným zájmem na ochraně nezastavěného území. Stěžovatelce svědčí rovněž legitimní očekávání, že její oznámení o změně užívání krmelce bude věcně přezkoumáno. Krajský soud posoudil předmětnou otázku ryze formalisticky, v rozporu s principy spravedlivého řízení a nešetřil ani smysl a účel § 126 a § 127 stavebního zákona. Neprovedl test proporcionality, což činí jeho rozsudek nepřezkoumatelným. Bez jakéhokoliv zdůvodnění staví veřejný zájem vycházející z pravomocného rozhodnutí o odstranění stavby nad vlastnické právo stěžovatelky. Povolením změny užívání krmelce na seník by však nebyl veřejný zájem nijak dotčen, jak plyne z předložených souhlasných závazných stanovisek. Úmyslem stěžovatelky nebylo mařit výsledek řízení o odstranění stavby, ale naplnit dlouhodobý záměr na zřízení ovčí farmy. Bylo jednoznačně zjištěno, že se materiálně jedná o stavbu sloužící přikrmování volné zvěře, nikoliv o seník. Takový účel stavby stěžovatelka původně nezamýšlela. Z § 127 stavebního zákona neplyne, že by se změna užívání stavby mohla vztahovat pouze na stavbu řádně povolenou a dokončenou. Je tedy třeba postupovat podle zásady *in dubio mitius* i s ohledem na ochranu majetku stěžovatelky. Ta je nucena nejprve krmelce odstranit, přestože by jí bylo povoleno vzhledem k nynějším souhlasným stanoviskům stavbu opět postavit. Takový postup je ne hospodárný a odporuje

pokračování

zásadě minimalizace zásahů státní správy do osobní sféry stěžovatelky. Ve věci nadto nejde o totožnou věc a totožné účastníky jako tomu bylo v případě řízení o nařízení odstranění stavby. Stěžovatelka se nesnažila odvrátit důsledky nařízení odstranění stavby. Změny v jejím užívání se domáhala na základě nových skutečností, které objektivně nastaly. Správní orgány nezpochybnil, že stavba byla užívána jako krmelec. Žalovaný nesprávně nepodřadil tuto stavbu pod režim § 79 odst. 2 písm. l) stavebního zákona, ačkoliv stavbu je nutné kategorizovat podle jejího skutečného funkčního užití, nikoliv podle toho, kdo ji postavil. Stěžovatelka dále krajskému soudu vytýká, že se vůbec nezabýval jí navrženými důkazy a neodůvodnil, proč tyto nebyly provedeny. Nevěnoval se ani právní otázce, zda je stavba krmelce stavbou podle § 103 odst. 1 písm. a), resp. § 79 odst. 2 písm. l) stavebního zákona. Jedná se o vady řízení, které mohly mít vliv na výrok napadeného rozsudku. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka opakuje své odvolací námitky. Odkázal proto na své rozhodnutí a ztotožnil se s posouzením krajského soudu.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami podřaditelnými pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, pokud by současně řízení před krajským soudem trpělo vadami, které by mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, resp. pokud by byl napadený rozsudek skutečně nepřezkoumatelný.

[8] Dle stěžovatelky krajský soud pochybil tím, že se v rozsudku nevypořádal s navrženými důkazními prostředky. Stěžovatelka konkrétně v žalobě navrhla výslech P. H., který se měl vyjádřit k vlastnickému právu k posuzované stavbě a k jejímu faktickému účelu. Krajský soud se vskutku k těmto důkazním návrhům výslovně nevyjádřil. Z rozsudku je však zcela zřejmé, proč navrhovaný výslech svědka neprovedl. Krajský soud zřetelně uvedl, že otázka, kdo je vlastníkem předmětné stavby, nebyla pro dané řízení podstatná a nebyla zde ani zvlášť řešena. Považoval-li krajský soud otázku vlastnického práva za nepodstatnou pro své rozhodnutí ve věci, logicky se tento jeho závěr vztahuje i na důkazní prostředek navržený k jejímu prokázání. Obdobně krajský soud přistoupil k otázce faktického účelu stavby. Rovněž tuto považoval pro rozhodnutí za nepodstatnou, neboť se zjevně ztotožnil s žalovaným, že rozhodný je povolený (legální), nikoliv faktický účel stavby. Faktickým účelem stavby se z tohoto důvodu nezabýval, protože logicky neprováděl navržený důkazní prostředek, který jej měl prokázat. Z úvah krajského soudu

k oběma otázkám je tedy implicitně zřejmý důvod, proč navržený výslech svědka neprovedl. Zjevně jej považoval za nadbytečný. V tomto směru se nejedná o opomenutý důkazní návrh. Vzhledem k uvedenému nebyla skutečnost, že se krajský soud v odůvodnění rozsudku výslovně nezmínil o návrhu na provedení svědecké výpovědi, v kontextu řízení natolik závažným pochybením, aby způsobila nezákonnost nebo nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2018, č. j. 1 Ads 124/2017 - 49, či ze dne 3. 6. 2020, č. j. 4 As 473/2019 - 30).

[9] Žádné jiné důkazní návrhy stěžovatelka v žalobě neučinila. Za důkazní návrh nelze považovat její prosté prohlášení, že navrhuje „*důkazy, které osvědčí porušení zásady rovnosti*.“ Žádné konkrétní důkazní návrhy totiž stěžovatelka v tomto směru neučinila. Nadto se jedná o část žaloby, v níž stěžovatelka obecně zpochybňuje přístup stavebního úřadu k odstraňování staveb. Krajský soud však posoudil námitky směřující do nařízení odstranění předmětné stavby jako mimoběžné, neboť příslušné rozhodnutí nebylo předmětem nynějšího řízení.

[10] Nepřezkoumatelnost rozsudku stěžovatelka spojuje s tím, že se krajský soud nezabýval otázkou, zda se jedná o stavbu nepodléhající stavebnímu povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu podle § 103 odst. 1 písm. a), resp. § 79 odst. 2 písm. l) stavebního zákona a neprovedl test proporcionality ve smyslu porovnání veřejného zájmu na odstranění stavby, který vychází z pravomocného rozhodnutí, a soukromého zájmu stěžovatelky užívat pokojně předmět svého vlastnictví (krmelec) a měnit účel jeho užívání. Krajský soud však založil své rozhodnutí na tom, že bylo pravomocně nařízeno odstranění posuzované stavby a s ohledem na presumpci správnosti příslušného rozhodnutí nelze dosáhnout revize jeho účinků prostřednictvím změny účelu užívání stavby. Zcela tedy vyloučil možnost rozhodovat za této procesní situace o jakékoliv změně účelu užívání stavby, tj. bez ohledu na dotčené soukromé či veřejné zájmy. Tato úvaha krajského soudu je srozumitelná a plně přezkoumatelná. To, že s ní stěžovatelka nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nepřezkoumatelnost.

[11] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení věci samé.

[12] Stěžovatelka se před správními orgány domáhala na základě oznámení ze dne 29. 6. 2018 vydání souhlasu se změnou v užívání stavby podle § 127 odst. 2 stavebního zákona (resp. povolení ke změně v užívání této stavby ve smyslu § 127 odst. 4 stavebního zákona). Konkrétně požadovala stávající účel užívání stavby (krmelec) změnit na seník. To vše za situace, kdy dne 28. 3. 2017 nabylo právní moci rozhodnutí o nařízení odstranění této stavby. Krajský soud dospěl k závěru, že požadovaný souhlas či povolení nebylo možné vydat právě proto, že se jedná o nepovolenou (nelegální) stavbu, u níž bylo pravomocně nařízeno její odstranění. Nejvyšší správní soud se s tímto posouzením ztotožnil.

[13] Podstatou změny užívání stavby je umožnit stavebníkovi, aby daná stavba nadále sloužila jinému účelu, než je ten, který byl schválen v rámci povolovacích režimů směřujících k umístění, realizaci anebo kolaudaci stavby. Souhlas se změnou užívání stavby však v žádném případě nenahrazuje (dodatečně) povolení stavby samotné či její změny. Přiměřeně lze v této souvislosti odkázat na rozsudek ze dne 14. 1. 2016, č. j. 6 As 230/2015 - 34, v němž zdejší soud vyslovil, že: „*Souhlas se změnou užívání stavby podle § 127*

pokračování

stavebního zákona nemůže být povolením změny stavby samotné. Tím méně pak může představovat dodatečné stavební povolení změny stavby, jež byla v době jeho vydání již realizována; vždyť dodatečné stavební povolení ani nelze podle aktuální judikatury vydat v samostatném řízení, nýbrž pouze v rámci řízení »uloženého« do řízení o odstranění stavby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. srpna 2015 č. j. 2 As 166/2015-33).“

[14] Nelze-li ovšem změnou v užívání stavby dle § 127 stavebního zákona dosáhnout povolení samotné stavby či její změny, tím méně se jedná o způsob, jímž by bylo možné překlenout nařízené odstranění stavby a umožnit její další užívání. Přitom právě tato skutečnost, tedy existence pravomocného a vykonatelného rozhodnutí o nařízení odstranění dané stavby, je pro posouzení věci zcela zásadní, jak správně dovodil krajský soud. Nejvyšší správní soud plně přisvědčuje jeho závěru, že má-li být stavba dle pravomocného rozhodnutí odstraněna, nelze z povahy věci rozhodovat o změně jejího účelu. Taková stavba totiž nemůže legálně sloužit k žádnému účelu, neboť je zde vykonatelný titul, podle něhož má být odstraněna. Jakákoliv hypotetická změna účelu užívání dané stavby by tedy byla zcela bezpředmětná, protože by nic nezměnila na nařízené povinnosti odstranit stavbu. Neumožnila by její další užívání, jak se mylně domnívá stěžovatelka. Jak totiž bylo uvedeno výše, souhlas se změnou v užívání stavby (resp. její povolení) nenahrazuje povolení stavby samotné, a nijak tedy neodklizuje pravomocné rozhodnutí o nařízení jejího odstranění. Jinými slovy, i kdyby stěžovatelka hypoteticky dosáhla změny účelu užívání předmětné stavby, nic by to nezměnilo na skutečnosti, že je povinna tuto stavbu v souladu s pravomocným a vykonatelným rozhodnutím odstranit.

[15] Argumentace stěžovatelky, že se v posuzované věci nejedná o překážku *res iudicata*, se mýlí s rozhodovacími důvody správních orgánů i krajského soudu. Ti se neodmítli zabývat námitkami směřujícími proti nařízení odstranění stavby proto, že by byla dána překážka věci pravomocně rozhodnuté, ale protože nařízení odstranění stavby nebylo předmětem tohoto řízení. O nařízení odstranění stavby bylo pravomocně rozhodnuto v jiném (předcházejícím) řízení, přičemž správní orgány i krajský soud zdůraznily, že tomuto pravomocnému rozhodnutí svědčí presumpce správnosti veřejnoprávních aktů. Ta obecně znamená, že veřejnoprávní akt je od okamžiku, kdy je vydán, pokládán za formálně i obsahově správný, tedy bezvadný, a to až do okamžiku, než je zákonem stanoveným způsobem rozhodnuto, že tomu tak není. V posuzované věci přitom není pochyb o tom, že rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 24. 2. 2017 bylo nařízeno odstranění stavby, u níž se stěžovatelka posléze domáhala vydání souhlasu se změnou v užívání stavby (na základě oznámení ze dne 29. 6. 2018).

[16] Krajský soud nijak nepochybil tím, že se odmítl zabývat námitkami směřujícími právě do zákonnosti nařízení odstranění stavby, resp. jejího dodatečného nepovolení. Řízení o odstranění stavby, řízení o dodatečném povolení stavby a řízení o změně v užívání stavby jsou samostatná řízení s odlišným předmětem. V každém z nich stavební úřad zkoumá naplnění rozdílných zákonných podmínek. Mimo naznačený zákonný rámec řízení o změně v užívání stavby se zjevně ocitají tvrzení, která mohla stěžovatelka uplatňovat pouze v řízení o dodatečném povolení stavby. Mezi tyto námitky lze podřadit téměř všechny žalobní (kasační) námitky stěžovatelky, zejména její tvrzení, že krajský soud nevzal v úvahu, že k provedení stavby má příslušná souhlasná závazná stanoviska,

nebo že stavba není v rozporu s veřejným zájmem na ochraně nezastavěného území. Tyto námitky mohla stěžovatelka uplatnit v řízení o dodatečném povolení stavby. Možnosti soudního přezkumu správního rozhodnutí týkajícího se dodatečného povolení stavby stěžovatelka sice využila, avšak řízení bylo pro nezaplacení soudního poplatku zastaveno. Co se týče námitky, že pro stavbu krmelce nebylo žádné povolení vůbec zapotřebí, neboť se jedná o stavbu podle § 79 odst. 2 písm. l) stavebního zákona, která nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu, tato svým charakterem spadá do řízení o nařízení odstranění stavby. Právě v tomto řízení totiž stavební úřad posuzuje to, zda je stavba provedena bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazujícího (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2018, č. j. 9 As 368/2017 - 48). Stěžovatelka však podala odvolání proti příslušnému rozhodnutí o nařízení odstranění stavby opožděně. Své procesní neúspěchy v uvedených řízeních nicméně nemůže „dohánět“ v řízení, které se dodatečného povolení stavby ani jejího odstranění vůbec netýká. Krajský soud v nynějším řízení nemohl shledat nezákonnost těchto rozhodnutí jednoduše proto, že nebyla jeho předmětem. Věcné vypořádání daných námitek by stěžovatelce nemohlo přinést kýžené odklizení těchto rozhodnutí, zejména rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, jehož existence je pro posouzení této věci určující (viz výše). Jakkoliv Nejvyšší správní soud chápe frustraci stěžovatelky, že je podle pravomocného rozhodnutí nucena odstranit stavbu krmelce, ačkoliv dle svých tvrzení již disponuje podklady pro povolení dané stavby sloužící jako seník, nelze jí v tomto řízení s ohledem na jeho předmět poskytnout proti nařízení odstranění stavby žádnou ochranu. Té by se stěžovatelka teoreticky mohla domáhat postupem podle § 101 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“). Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2020, č. j. 9 As 207/2020 - 32, je totiž v řízení o dodatečném povolení stavby možné vydat nové rozhodnutí podle § 101 písm. b) správního řádu. Takové nové rozhodnutí může při dodržení podmínek § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu následně sloužit jako důvod pro obnovu řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

[17] Stěžovatelce lze přisvědčit, že stavební zákon nespojuje výslovně možnost změnit účel užívání stavby s tím, že by se muselo jednat o stavbu řádně povolenou. Ustanovení § 129 odst. 6 téhož zákona naopak umožňuje změnit účel užívání stavby existující bez řádného povolení. Tato možnost je však zákonem omezena pouze na stavby dočasné, u nichž uplynula stanovená doba trvání. Okolnost, že se jedná o stavbu nepovolenou, není přitom pro posouzení navrhované změny stavby ze strany stavebního úřadu relevantní, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 10. 2014, č. j. 1 As 128/2014 - 59: „*V rámci řízení o změně v užívání stavby (které stavební zákon umožňuje vést i v případě staveb nepovolených – viz § 129 odst. 5 stavebního zákona) již není rozhodné, že stavba existuje bez příslušného povolení. V tomto řízení stavební úřad pouze posuzuje navrhovanou změnu stavby, její dopady a podmínky pro její povolení dle § 126 a 127 stavebního zákona.*“ Pro posuzovanou věc je ovšem tato možnost bez významu. Nejenže se stěžovatelka nedomáhá změny v užívání stavby toliko dočasné, u níž by uplynula doba jejího trvání, ale především usiluje o změnu v užívání stavby, u níž již bylo nařízeno její odstranění. To není pojmově možné, jak bylo vysvětleno výše.

pokračování

[18] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[19] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 16. září 2021

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu