

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Miloslava Výborného a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **CHOVSERVIS, a. s.**, se sídlem Zemědělská 897/5, Hradec Králové, zastoupeného JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem se sídlem Sokolovská 5/49, Praha 8, adresa pro doručování: Resslova 1253/17, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245/2, Hradec Králové, za účasti: M. P., zastoupený JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2013, čj. 2361/UP/2013/Kd, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 4. 2014, čj. 30 A 27/2013 – 52,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 4. 2014, čj. 30 A 27/2013 – 52, **se zrušuje**.

II. Rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 4. 3. 2013, čj. 2361/UP/2013/Kd, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady soudního řízení ve výši 28 570 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Milana Jelínka.

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů soudního řízení.

Odůvodnění:

I.

1. Magistrát města Hradec Králové, odbor stavební, rozhodnutím ze dne 20. 12. 2012, čj. 64443/2006 ST1/Kru, povolil změnu užívání dočasné stavby „*budova – provozní kanceláře a sklady firmy M. P. – M., umístěné v areálu společnosti CHOVSERVIS, a. s., na pozemku st. p. č. 1726 v katastrálním území Slezské Předměstí*“ na stavbu trvalou. Řízení bylo zahájeno na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení ze dne 24. 1. 2000. Průběh správních a soudních řízení, která proběhla v letech 2000 až 2012, i řízení předcházejících, je účastníkům řízení znám a je podrobně popsán v předchozích rozhodnutích, soud jej proto připomene v rámci svého odůvodnění pouze tam, kde je to pro posouzení nyní podané kasační stížnosti podstatné.

2. Žalovaný zamítl odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 4. 3. 2013, čj. 2361/UP/2013/Kd.

II.

3. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který ji rozsudkem ze dne 25. 4. 2014, čj. 30 A 27/2013 – 52, zamítl (rozsudek krajského soudu, stejně jako všechna citovaná rozhodnutí správních soudů, je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje).

III.

4. Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

5. Podle stížního tvrzení krajský soud nedůvodně považoval žalobní námitky za nedostatečně konkrétní. Námitky nevyžadovaly, aby krajský soud provedl důkazy, kterými by nahradil nedostatky správního řízení. Stěžovatel namítl, že správní orgány neposoudily veškeré rozhodné skutečnosti, zejm. nevěnovaly dostatečnou pozornost otázkám odborného charakteru (výskytu azbestu, nedostatečné požární ochraně, pochybnostem o dodržení statických požadavků na stavbu). Měly si samy opatřit znalecká či odborná vyjádření a neměly se spokojit s podklady předloženými účastníky řízení. Správní orgány vyšly z nedostatečně a jednostranně zjištěného skutkového stavu a rezignovaly na zjištění aktuální situace ke dni vydání rozhodnutí. Krajský soud posoudil tyto námitky pouze formálně a bez vzájemné souvislosti, nepřihlédl k základním zásadám správního řízení, bagatelizoval ochranu veřejného zájmu, ochranu vlastnických práv stěžovatele i zásadu rovnosti mezi účastníky.

6. Správní rozhodnutí byla opřena o stanoviska dotčených orgánů (např. k otázce požární ochrany), která byla aktualizována pouze formálně a nedostatečně. Také odborné stanovisko týkající se statiky bylo pouze formálně aktualizováno, přestože v původním posudku statik učinil poznámku o dočasnosti vyhovujících statických vlastností stavby. Vyjádření tzv. autorizovaného odborníka k otázce azbestu vycházelo pouze z vizuálního posouzení. Správní orgány se nezabývaly námitkami stěžovatele, ani jej nevyzvaly s náležitým poučením k předložení případných vlastních odborných vyjádření. Stěžovatel byl přesvědčen, že zejména v případě otázek statiky a výskytu azbestu nebylo jeho povinností předložit vlastní nové znalecké posudky. Aktuální odborná vyjádření měl opatřit stavební úřad.

7. Krajský soud akceptoval nedostatečné posouzení dopravní obslužnosti, kapacity parkovacích ploch a otázky, zda přístup ke stavbě nezasahuje do práv třetích osob. Stavební úřad neprovedl místní šetření, přestože byl takový postup z povahy věci namístě. Správní řízení je ovládáno do značné míry zásadou oficiality, kterou krajský soud opomněl.

8. Dále stěžovatel namítl, že napadené rozhodnutí o změně užívání stavby bylo vydáno bez jeho souhlasu a proti jeho vůli, přestože je vlastníkem pozemku pod předmětnou stavbou. Tím bylo porušeno jeho základní právo vlastnit majetek a pokojně jej užívat. Krajský soud nevyložil zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon z roku 1976"), ústavně konformně. Jednostranně upřednostnil vlastnické právo osoby zúčastněné na řízení k dočasné stavbě před vlastnickým právem stěžovatele k pozemku pod touto stavbou. Vlastnické právo stěžovatele bylo fakticky vyprázdněno, aniž by obdržel jakékoliv protiplnění.

9. Krajský soud neaplikoval správně závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, čj. 7 As 26/2008 – 140. Z tohoto rozsudku nevyplývá, že souhlas vlastníka pozemku pod stavbou není právně relevantní. Nejvyšší správní soud sice připustil, že souhlas vlastníka pozemku není nutnou podmínkou pro povolení změny užívání stavby a že vlastníkovi pozemku nelze přiznat právo veta, nesměřoval však k závěru, že by stanovisko vlastníka pozemku bylo zcela nerozhodné. Citovaný rozsudek vyšel z rovnocennosti všech forem vlastnictví.

10. Úkolem správních orgánů a následně soudů je nalézt odpovídající rovnováhu mezi kolidujícími vlastnickými právy. Vlastnické právo ani jednoho z dotčených vlastníků nemůže být jednostranně upřednostněno. Aby účastenství vlastníka pozemku v řízení plnilo svou funkci, nesmí ustrnout v procesní rovině, ale musí být spojeno s odpovídajícími hmotněprávními důsledky.

11. Vlastník pozemku v postavení účastníka řízení o povolení změny užívání stavby není povinen předložit důkazy svědčící proti vydání povolení, prokazovat jakékoliv tvrzení nebo obstarávat znalecké posudky a odborná vyjádření. Takové podklady by měl obstarat vlastník dočasné stavby, který by měl rozptýlit i nekonkrétní obavy vlastníka pozemku a měl by iniciativně hledat takové řešení, kterým bude dosaženo spravedlivé rovnováhy mezi kolidujícími vlastnickými právy. Krajský soud proto nepřípadně vytkl stěžovateli nekonkrétnost námitek.

12. Spravedlivá rovnováha může být nastolena pouze tehdy, budou-li ve správním řízení nade vší pochybnost vyvráceny veškeré námitky stěžovatele a rozptýleny všechny obavy, které mu legitimně vznikly. Správní orgány však přistoupily k věci tak, že osoba zúčastněná na řízení má na kladné vyřízení žádosti nárok bez ohledu na stanovisko stěžovatele. Stěžovatel byl naopak nucen prokazovat svá tvrzení, vnášet do řízení odborné posudky, vyvracet posudky předložené osobou zúčastněnou na řízení a v konečném důsledku nést důkazní břemeno, přestože předmětné řízení je vedeno zásadou vyhledávací.

IV.a

13. Žalovaný odkázal v plném rozsahu na své vyjádření k žalobě a napadené rozhodnutí.

IV.b

14. Podle osoby zúčastněné na řízení krajský soud pečlivě vypořádal námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Správním orgánům nelze objektivně vytknout, že by nezjistily všechny rozhodné okolnosti pro ochranu veřejného zájmu, neboť vyšly ze stanovisek dotčených orgánů a autorizovaných odborně způsobilých osob. O správnosti shromážděných podkladů nevznikla v řízení žádná pochybnost.

15. Námitka nedostatečnosti a neaktuálnosti podkladů jde nad rámec požadavků zákona. Důvodnou pochybnost o úplnosti zjištění stavu věci nelze založit pouhým obecným nesouhlasem nebo neodbornou polemikou. Stěžovatel neupřesnil ve správním řízení ani později, v čem má spočívat nesprávnost podkladů. Skutečnost, že některé z podkladů byly staršího data, sama o sobě nevede k jejich neaktuálnosti. Při změně dočasné stavby na stavbu trvalou nedošlo k žádným úpravám, stavba se *de facto* nezměnila. Nebyl proto důvod pochybovat o přiléhavosti podkladů. Stěžovatel směšuje ochranu veřejného zájmu s jeho zájmem osobním. Pokud se cítil postupem správních orgánů dotčen, bylo na něm, aby svá tvrzení řádně doložil.

16. Krajský soud správně vypořádal také námitku neprovedení místního šetření. Jakkoliv se v kolaudačním řízení místní šetření v zásadě předpokládá, takový požadavek nelze vztáhnout na řízení o změně užívání stavby, pro které se ustanovení o kolaudačním řízení použijí pouze přiměřeně. Nadto při změně na stavbu trvalou správní orgány neposuzují faktickou změnu stavby. Správním orgánům byly místní poměry v areálu stavby známy z předchozích šetření. Stěžovatel neupřesnil, jak jej neprovedení místního šetření poškodilo na jeho právech.

17. K námitce nedostatečné dopravní obslužnosti osoba zúčastněná na řízení zopakovala, že tato námitka nemá místo v řízení o změně užívání stavby, ale mohla by být řešena pouze v řízení o umístění stavby. Závěr krajského soudu stěžovatel konkrétně nezpochybnil. Z kasační stížnosti není dále zřejmé, v čem měly správní orgány a krajský soud pochybit z hlediska dodržení zásady oficiality. Tato zásada se vztahuje k otázce, zda má správní orgán zahájit řízení z moci úřední nebo na návrh. Předmětná námitka je proto nesrozumitelná.

18. Osoba zúčastněná na řízení se neztotožnila s tvrzením stěžovatele, že mohl legitimně očekávat uvolnění pozemku po uplynutí lhůty, na kterou byla stavba povolena. Odstranění stavby nebylo jediným možným řešením. Stěžovatel musel počítat s tím, že jiným řešením byla právě změna na stavbu trvalou, a to i s ohledem na historii převodu vlastnického práva ke stavbě. V minulosti stěžovatel sám dobrovolně a vědomě rozdělil jednotnost vlastnického práva ke stavbě a k pozemku. Navíc přislíbil osobě zúčastněné na řízení prodej pozemku do budoucna. Legitimitu očekávání stěžovatele zpochybňuje také skutečnost, že převedl vlastnické právo ke stavbě s vědomím, že se jedná o stavbu nepovolenou.

19. Napadené rozhodnutí nezasáhlo do vlastnického práva stěžovatele, protože poměry mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby se nezměnily. Stavba je užívána stejně jako předtím. Námitka, že stěžovatel neobdržel protiplnění, je lichá, protože obdržel kupní cenu za stavbu. Navíc osoba zúčastněná na řízení každoročně zasílá stěžovateli na účet finanční částku odpovídající obvyklému nájemnému za zatížení pozemku. Stěžovatel směřuje k ochraně svého subjektivního soukromého práva, takové námitky nemají ve správním soudnictví místo.

20. Osoba zúčastněná na řízení nesouhlasila s výkladem rozsudku čj. 7 As 26/2008 – 140, který stěžovatel vyjádřil v kasační stížnosti. Podle předmětného rozsudku ke změně užívání stavby není třeba souhlasu vlastníka pozemku, pokud nedošlo ke změně stavby samotné. Vlastník pozemku může uplatňovat svá práva jako účastník řízení, jeho souhlas se změnou užívání však není nutnou podmínkou pro vydání kladného rozhodnutí. S vyjádřeními vlastníka pozemku se správní orgány vypořádaly v průběhu řízení.

V.

21. Při předběžném posouzení věci osmý senát zaujal odlišný názor od dosavadní judikatury, podle které pro povolení změny v užívání stavby podle stavebního zákona z roku 1976 nebylo třeba souhlasu vlastníka pozemku, na němž byla stavba umístěna [rozsudek čj. 7 As 26/2008 – 140, shodně rozsudek ze dne 8. 10. 2014, čj. 1 As 128/2014 – 59, ve vztahu ke změně v užívání stavby podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Osmý senát proto předložil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. (usnesení ze dne 30. 6. 2015, čj. 8 As 79/2014 – 60).

22. Rozšířený senát rozhodl o předložené otázce usnesením ze dne 10. 5. 2016, čj. 8 As 79/2014 – 108, které nabylo právní moci dne 23. 5. 2016.

VI.

23. 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, 4 s. ř. s.).

24. Kasační stížnost je důvodná.

25. Rozšířený senát v usnesení čj. 8 As 79/2014 – 108 uzavřel, že žadatel o změnu v užívání stavby spočívající ve změně dočasné stavby na stavbu trvalou je povinen doložit, že je vlastníkem pozemku, na němž je stavba umístěna, anebo že má k němu jiné právo, které jej opravňuje k (dalšímu) umístění stavby na cizím pozemku. Tomuto požadavku zpravidla vyhoví tím, že doloží souhlas vlastníka pozemku pod stavbou. Změna dočasné stavby na stavbu trvalou, byť bez stavebně technických změn, představuje kvalitativně zcela odlišnou změnu právního režimu stavby oproti jiným změnám v užívání existujících staveb. Prodloužení závazné časové meze existence stavby, po jejímž uplynutí musí být stavba odstraněna, představuje závažný a nevratný zásah do práv vlastníka pozemku (je-li odlišný od vlastníka stavby na něm umístěné), který je srovnatelný se zřízením zcela nové stavby nebo s přístavbou stávající stavby.

26. Vlastník pozemku má legitimní očekávání, že dočasná stavba umístěná na jeho pozemku, jejíž stanovená doba trvání již uplynula a ohledně jejíhož dalšího umístění na svém pozemku se s jejím vlastníkem nedohodl, bude odstraněna. Také vlastník stavby musí počítat s tím, že stavba bude muset být odstraněna po uplynutí doby povolení. Neexistuje nárok na automatické prodloužení doby trvání stavby a stavební úřad při posuzování žádosti o změnu v užívání stavby musí vzít v úvahu celou řadu dalších faktorů, zejm. veřejné zájmy, jako jsou ochrana života a zdraví osob, životního prostředí apod. Skutkové okolnosti posuzované věci (včetně historie převodu vlastnického práva ke stavbě a následného jednání zúčastněných stran) nemohly na tomto závěru nic změnit. V podrobnostech soud odkazuje na plné znění usnesení rozšířeného senátu čj. 8 As 79/2014 – 108.

27. Osoba zúčastněná na řízení, která žádala o změnu v užívání stavby z dočasné na trvalou, nedoložila, že má k pozemku pod stavbou právo, které ji opravňuje k dalšímu umístění stavby. Naopak stěžovatel (vlastník pozemku) již ve správním řízení vyjadřoval nesouhlas s požadovanou změnou. Žalovaný i krajský soud vyšli z předpokladu, že souhlas vlastníka pozemku nebyl potřebný. S ohledem na výše uvedené usnesení rozšířeného senátu takový závěr nemůže obstát. Napadené rozhodnutí bylo založeno na nedostatečných podkladech, a bylo proto nezákonné.

28. Již tento důvod sám o sobě odůvodňuje zrušení rozsudku krajského soudu i rozhodnutí žalovaného a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení (§ 110 odst. 2 s. ř. s.). V něm bude žalovaný vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu a bude povinen posoudit, zda žadatel o změnu v užívání předmětné stavby disponuje právem, které by jej opravňovalo k dalšímu umístění stavby na pozemku stěžovatele. K dalším námitkám stěžovatele soud uvádí následující.

29. Stavební zákon z roku 1976 upravoval podmínky pro změnu v užívání stavby stručně v § 85 s tím, že v poslední větě prvního odstavce odkázal na přiměřené použití § 76 až § 84, tedy ustanovení o kolaudačním řízení. Rozsah a předmět přezkumu kolaudačního řízení byl vymezen v § 81 odst. 1, podle kterého stavební úřad zejména zkoumá, „*zda byla stavba provedena podle dokumentace ověřené stavebním úřadem ve stavebním řízení a zda byly dodrženy podmínky stanovené v územním rozhodnutí a ve stavebním povolení. Dále zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat veřejné zájmy, především z hlediska ochrany života a zdraví osob, životního prostředí, bezpečnosti práce a technických zařízení.*“

30. Při aplikaci citovaných ustanovení na posuzovanou věc stavební úřad i žalovaný vyšli z předpokladu, že změna dočasné stavby na trvalou je pouhou právní formalitou, která nevyžaduje podrobné zkoumání výše zmíněných hledisek, protože nepřináší žádnou faktickou změnu ve způsobu užívání a nemění ani stavbu samotnou. V rozhodnutí ze dne 20. 12. 2012 stavební úřad uvedl: „*§ 85* [stavebního zákona z roku 1976] *je koncipován především pro případy, kdy dochází k faktickým změnám ve způsobu užívání stavby* […]. *Pak je logické, že stavba musí být pro tento nový účel posouzena v řízení obdobném kolaudačnímu tak, aby byla prověřena její způsobilost, bezpečnost, soulad se zájmy chráněnými zvláštními předpisy* […]. *Řízení o změně stavby dočasné na stavbu trvalou však tomuto principu úplně neodpovídá, stavba bude dále užívána ke stejnému účelu.* […] *U dané stavby proběhlo kolaudační řízení,*

resp. řízení o změně užívání v roce 1997, kdy byla prověřena její způsobilost k požadovanému účelu z hlediska ochrany veřejných zájmů. Stavební úřad proto dospěl k závěru, že není na místě znovu posuzovat stavbu z hlediska souladu s veřejnými zájmy v celé jejich šíři [...]. *Tomuto názoru svědčí i přístup dotčených orgánů.*" Obdobně se k rozsahu přezkumu vyjádřil žalovaný v napadeném rozhodnutí: „[V] *daném případě se vskutku nejedná o změnu v užívání v pravém slova smyslu* [...] *nejedná se o případ, kdy by bylo nutné stavbu před povolením jejího užívání podrobit šetření* [...] *předmětem řízení je toliko otázka prodloužení lhůty jejího užívání.*" S těmito závěry se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

31. Použití slova „*přiměřeně*" ve spojení s odkazem na jiné ustanovení právního předpisu vyjadřuje volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy, než v případě slova „*obdobně*", které vyžaduje použití předmětného ustanovení na vymezené právní vztahy v plném rozsahu (srov. čl. 41 Legislativních pravidel vlády, schválených usnesením vlády ze dne 19. 3. 1998, č. 188, dostupná na www.vlada.cz). Tato volnost však nemá a nesmí vést k účelovosti nakládání s odkazovanými ustanoveními. Přiměřenost použití je třeba chápat především jako vhodnost, a to zejm. z hlediska smyslu a účelu dané právní úpravy.

32. Smyslem § 81 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 je mj. posoudit soulad užívání stavby s ochranou veřejných zájmů. Má-li dojít ke změně v užívání stavby, je pravděpodobné, že se tato změna může dotknout veřejných zájmů jiným způsobem než předchozí způsob užívání. V takovém případě je namístě, aby stavba byla vzhledem k tomuto novému účelu prověřena z hlediska požadavků § 81 stavebního zákona z roku 1976. Při úvaze o míře přiměřené použitelnosti požadavků primárně určených pro kolaudační řízení na řízení o změně v užívání, je třeba zohlednit povahu a rozsah této změny.

33. Změna dočasné stavby na stavbu trvalou není v porovnání s „*běžnou*" změnou v užívání pouhou formalitou, jak se domnívaly správní orgány. V této souvislosti lze připomenout závěry rozšířeného senátu ve výše citovaném usnesení, podle kterého změna dočasné stavby na stavbu trvalou představuje kvalitativně srovnatelnou situaci se zřízením zcela nové stavy nebo s přístavbou stávající stavby. Byť se rozšířený senát s ohledem na obsah předložené otázky výslovně zabýval pouze požadavkem na souhlas vlastníka pozemku, je zřejmé, že kladl důraz na rozsah a povahu změny, ke které dochází při změně v užívání z dočasné stavby na stavbu trvalou oproti jiným změnám v užívání existujících staveb. Tato odlišnost má vliv nejen na rozsah zásahu do vlastnického práva vlastníka pozemku, ale je třeba ji zohlednit i při posuzování dopadu na zájmy chráněné zákonem.

34. Byla-li stavba původně nejen právně, ale i stavebně-technicky, postavena jako stavba dočasná, u níž se předpokládala pouze krátkodobá či omezená životnost, je třeba při změně užívání na stavbu trvalou ověřit, zda i po prodloužení její „*právní životnosti*" na neurčitou dobu obstojí z hlediska ochrany života a zdraví osob a dalších hledisek předvídaných v § 81 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976. Stárnutí budovy a použitých materiálů, dlouhodobé působení vnějších (zejm. povětrnostních) vlivů apod. představují obecně určité riziko z hlediska bezpečnosti. Nelze proto souhlasit s tvrzením stavebního úřadu, že „[z] *pohledu požární bezpečnosti je dělení na stavby trvalé a dočasné irelevantní*". Také např. vhodnost konstrukčního řešení může být odlišná v případě dočasné stavby

oproti stavbě trvalé. Míra podrobnosti posouzení souladu s veřejnými zájmy, stejně jako vhodnost ověření skutečného stavu prostřednictvím místního šetření by měla odpovídat konkrétním skutkovým okolnostem. Minimalistický rozsah přezkumu, který zaujaly správní orgány v nyní posuzované věci, výše uvedeným požadavkům plně neodpovídal.

35. Obdobně jako stavební úřad a žalovaný také dotčené orgány přistupovaly ke změně dočasné stavby na stavbu trvalou jako k pouhé formalitě a ve svých stanoviscích bez bližšího odůvodnění konstatovaly, že nadále platí stanoviska vydaná v rámci kolaudačního řízení v roce 1996. Ostatně takto vnímal jejich přístup i samotný stavební úřad, který podotkl, že *„ani pro dotčené orgány není změna charakteru stavby z dočasné na trvalou uchopitelná jako skutečná změna v užívání*".

36. V této souvislosti soud připomíná, že byť z procesního hlediska je závazné stanovisko vydané podle § 149 správního řádu *„pouze*" úkonem správního orgánu prováděným podle části čtvrté téhož zákona, s ohledem na jeho zvláštní postavení a závaznost jeho obsahu pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je zvlášť významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí, především § 68 odst. 3 citovaného zákona, podle kterého odůvodnění musí obsahovat *„důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí*". Obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě závazného stanoviska v neprospěch některého z účastníků řízení, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. S ohledem na závaznost stanoviska pro výrokovou část rozhodnutí ve věci samé může nepřezkoumatelnost stanoviska vést k nepřezkoumatelnosti navazujícího rozhodnutí (viz např. rozsudek ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009 – 150, č. 2381/2011 Sb. NSS).

37. Soudní ochrana před zprostředkovanými dopady závazného stanoviska vydaného podle § 149 správního řádu je umožněna v rámci přezkumu rozhodnutí ve věci samé (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009 – 113, č. 2434/2011 Sb. NSS). V posuzované věci by ovšem konečné vyjádření Nejvyššího správního soudu k jednotlivým stanoviskům bylo v tuto chvíli předčasné, protože žalovaný opomněl § 149 odst. 4 správního řádu, podle kterého, směřuje-li odvolání proti obsahu závazného stanoviska, je odvolací správní orgán povinen vyžádat si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. S ohledem na skutečnost, že věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení, bude na žalovaném, aby postupoval podle předmětného ustanovení.

38. Byť byla odvolací námitka stěžovatele směřující proti závazným stanoviskům stručná, s ohledem na skutečnost, že stanovisko Hasičského záchranného sboru ze dne 12. 9. 2011 obsahovalo pouze jedinou větu *„Ve věci užívání výše uvedené stavby platí i nadále stanovisko Okresního požárního rady vydané dne 21. 3. 1996.*", bylo třeba předmětnou odvolací námitku považovat za námitku proti obsahu závazného stanoviska ve smyslu § 149 odst. 4 správního řádu. Obdobný závěr platí i pro stanovisko Krajské hygienické stanice ze dne 18. 7. 2011, které pouze odkázalo na předchozí závazné stanovisko okresního hygienika ze dne 14. 2. 1996, aniž by doplnilo vlastní zjištění a hodnocení.

Jakkoliv bude hodnocení nadřízených orgánů do značné míry předurčeno mírou konkrétnosti námitek, správní orgány by měly vzít v úvahy výše popsané požadavky na odůvodnění závazných stanovisek a neměly by opomenout také skutečnost, že původní závazná stanoviska z roku 1996 byla vydána pro účely řízení, jehož předmětem bylo prodloužení užívání dočasné stavby do konce roku 1999, tedy o necelé tři roky.

39. Dále soud přisvědčil stěžovateli, že žalovaný se nedostatečně vypořádal s námitkou možného ohrožení azbestem, pokud vyšel bez dalšího ze stanoviska autorizovaného inženýra M. B., který předmětnou otázku posoudil pouze na základě vizuální prohlídky. Stanovisko skutečně činí závěr o nepřítomnosti azbestu pouze na základě vizuálního posouzení: „*Po pouze vizuální prohlídce celé stavby prohlašuji, že není ničím prokázáno, že tato stavba uváděný azbest obsahuje.* [...] *Vydávám tak tímto odborné stanovisko, že stavba* [...] *po vizuální stránce neobsahuje azbest a neměla by ohrožovat uživatele či okolí stavby.*“ Tento závěr však není v souladu s dalšími listinami založenými ve spisu. Ze zprávy o pravidelné revizi elektrického zařízení a instalace ze dne 9. 10. 2010 vyplývá, že „[v]*šechny elektrické prvky jsou podloženy azbestem 5 mm*“. S tímto zřejmým rozporem mezi podklady rozhodnutí se správní orgány nijak nevyrovnaly, přestože stěžovatel upozornil na zprávu o revizi elektrického zařízení již v průběhu správního řízení ve vyjádření ze dne 26. 10. 2012 a namítl, že vizuální posouzení možného výskytu azbestu nemůže obstát v případě, kdy je azbest obsažen v zabudovaných prvcích stavby.

40. Soud naopak nepřisvědčil námitce zpochybňující statické posouzení stavby. Rozhodnutí o povolení změny v užívání ze dne 20. 12. 2012 převzalo do výrokové části rozhodnutí podmínky statického posudku Ing. V. K. z dubna 2000. Posudek stanovil opatření k prodloužení životnosti stavby (v závěru obsahuje ručně dopsanou poznámku Ing. K. s jeho podpisem a razítkem potvrzující splnění podmínek) a podrobné podmínky pro užívání stavby do budoucna, za nichž je možné povolit stavbu jako trvalou (pravidelný režim revizních prohlídek každých 5 let a omezení maximálního zatížení podlah). Dodržení podmínek posudku bylo následně potvrzeno vyjádřením statika Ing. O. ze dne 21. 6. 2011, který neshledal z pohledu statiky žádné překážky, které by bránily užívání budovy jako stavby trvalé. Byť bylo předmětné vyjádření stručné, stěžovatel nijak konkrétně nezpochybnil, že podmínky statického posudku z roku 2000 nebyly dostatečné nebo že byly porušeny.

41. Také námitka nedostatečného posouzení dopravní obslužnosti a kapacity parkovacích ploch postrádala konkrétní skutečnosti, které by zpochybnily závěry správních orgánů. V žalobě se stěžovatel omezil na pouhé konstatování, že správní orgány bagatelizovaly požadavky územního plánu na dopravní dostupnost a počet parkovacích ploch. Krajskému soudu proto nelze vytknout, že k jejímu vypořádání přistoupil pouze v míře obecnosti, v níž byla formulována.

42. Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou (ve výše uvedeném rozsahu), proto rozsudek krajského soudu zrušil. Současně zrušil i rozhodnutí žalovaného, protože již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro takový postup [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný vázán názorem Nejvyššího správního soudu (podle § 78 odst. 5 s. ř. s.).

43. Tímto rozsudkem je řízení před správními soudy skončeno, Nejvyšší správní soud proto rozhodl rovněž o celkových nákladech soudního řízení (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., 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. Procesně úspěšným byl v dané věci stěžovatel, neboť výsledkem řízení před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, které napadl žalobou.

44. Pokud jde o jejich výši v průběhu řízení o nyní posuzované kasační stížnosti, ta je představována zaplaceným soudním poplatkem za kasační stížnost ve výši 5000 Kč, náklady spojenými se zastoupením za 2 úkony právní služby po 3100 Kč (podání kasační stížnosti a repliky k vyjádření osoby zúčastněné na řízení) a paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z těchto úkonů [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Náklady zastoupení tedy činí 6800 Kč. Vzhledem k tomu, že advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, odměna je dále zvýšena o částku odpovídající této dani (sazba daně 21%), kterou je tato osoba povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Částka daně, vypočtená podle citovaného zákona, činí 1428 Kč. Celková výše náhrady nákladů za řízení o kasační stížnosti (včetně soudního poplatku) činí 13 228 Kč.

45. Náhrada nákladů za řízení před krajským soudem zahrnuje zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3000 Kč, náklady spojené se zastoupením za 3 úkony právní služby po 3100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a účast na jednání dne 22. 4. 2014) a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z těchto úkonů [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d), g) a § 13 odst. 3 advokátního tarifu]. Náklady zastoupení tedy činí 10 200 Kč, daň z přidané hodnoty 2142 Kč. Celková výše náhrady nákladů za řízení o žalobě (včetně soudního poplatku) činí 15 342 Kč.

46. Žalovaný je tedy povinen nahradit stěžovateli náklady soudního řízení ve výši celkem 28 570 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce stěžovatele JUDr. Milana Jelínka.

47. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem. V tomto řízení osobě zúčastněné nebyla uložena žádná povinnost a soud neshledal ani žádné důvody zvláštního zřetele hodné, proto rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 2. listopadu 2016

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu