ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **D. M.,** proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje,** se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 8. 2005, č. j. 1220/RR/05/Stu, ve věci odstranění stavby a ve věci povolení změny v jejím užívání, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) J. R., 2) G. R., 3) STATEK BOR ZEOS, spol. s r. o.,** se sídlem Bor 98, Sadov, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 10. 2007, č. j. 57 Ca 61/2005 - 126,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“ nebo „odvolací orgán“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 29. 8. 2005, č. j. 1220/RR/05/Stu. Tímto rozhodnutím stěžovatel na základě odvolání vlastníka zemědělské hospodářské budovy v obci Hájek, část obce Nová Víska, na stavebním pozemku č. 73 v k. ú. Nová Víska u Ostrova (osoba zúčastněná na řízení - STATEK BOR ZEOS, spol. s r. o., dále také jen „vlastník stavby“) změnil výrok rozhodnutí Městského úřadu Ostrov, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“), ze dne 24. 3. 2005, č. j. výst/2672/04/St, jímž bylo vlastníku předmětné stavby dle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a § 39 vyhlášky č. 132/1998 Sb., nařízeno odstranění nepovolených stavebních úprav a uvedení hospodářské budovy do původního stavu. Stěžovatel jakožto odvolací orgán změnil výrok rozhodnutí stavebního úřadu v prvním stupni tak, že namísto nařízení odstranění nepovolených stavebních úprav povolil změnu v užívání stavby dle § 85 odst. 1 stavebního zákona z původní odchovny mladého dobytka na stáj pro výkrm prasat o kapacitě maximálně 200 kusů a pro nový způsob užívání stanovil podmínky pod body 1. a 2. výroku nového rozhodnutí.

Krajský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí pro nezákonnost a výrok rozhodnutí opřel o dva faktické závěry, které jsou podle názoru soudu nepochybné. Dle prvního z nich správní orgán prvého stupně zahájil, přesněji z moci úřední pokračoval v řízení o odstranění nepovolené stavby ve smyslu ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, a vydal rozhodnutí, jímž nařídil vlastníku stavby, společnosti STATEK BOR ZEOS, spol. s r. o., odstranění shora specifikované stavby, resp. odstranění nepovolených stavebních úprav. Druhým výchozím faktem pak byla skutečnost, že stěžovatel v odvolacím řízení změnil rozhodnutí stavebního úřadu tak, že povolil změnu v užívání stavby. Stěžovatel tedy rozhodoval o jiném předmětu řízení, než o kterém vedl řízení a rozhodoval správní orgán prvního stupně. Tímto vadným procesním postupem stěžovatel bez opory v zákoně porušil zásadu dvojinstančnosti řízení [§ 53 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, dále jen „správní řád“], žalobkyni a další účastníky řízení tak zkrátil na právu domáhat se ochrany jejich veřejných subjektivních práv, které by mohli realizovat v rámci odvolacího řízení (§ 34 odst. 3 správního řádu). Podle názoru krajského soudu takový procesní postup, kdy odvolací orgán změní předmět řízení, o němž rozhodoval správní orgán prvního stupně, není z hlediska zákona (správního řádu) přípustný ani tehdy, pokud by snad odvolací orgán během odvolacího řízení dospěl k závěru, že na předmětné zemědělské hospodářské budově nebyly provedeny žádné nepovolené stavební úpravy.

Stěžovatel v kasační stížnosti své námitky podřadil pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a namítá tak nesprávné posouzení právní otázky, které spatřuje v nesprávné aplikaci § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a § 75 odst. 2 téhož právního předpisu. Stěžovatel je toho názoru, že výrok rozsudku je s těmito ustanoveními v rozporu. Dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Podle přesvědčení stěžovatele soud zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení, aniž by k tomu byl důvod uvedený v citovaném ustanovení.

Pod bodem 1 kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že z obsahu odůvodnění rozsudku je zřejmé, že soud posuzoval předmět řízení na základě pouze čtyř písemností, a to: 1) podání ze dne 4. 9. 2003, kterým požádal vlastník stavby (STATEK BOR ZEOS, spol. s r. o.) - zemědělské hospodářské budovy situované na stavebním pozemku č. 73 v k. ú. Hájek - Nová Víska u Ostrova, o povolení změny v jejím užívání; 2) oznámení orgánu prvního stupně ze dne 17. 3. 2004, č. j. výst/2672/04/St, o pokračování řízení o odstranění této hospodářské budovy podle § 88 stavebního

zákona; 3) rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 24. 3. 2005, č. j. výst/2672/04/Stu, jímž bylo zmíněnému vlastníku stavby uloženo odstranění nepovolených stavebních úprav provedených za účelem zřízení stáje pro výkrm prasat a uvedení budovy do původního stavu (tj. stáje pro chov skotu); a 4) rozhodnutí stěžovatele ze dne 29. 8. 2005, č. j. 1220/RR/05/Stu, kterým bylo rozhodnutí pod bodem 3 změněno tak, že vlastníku hospodářské budovy byla povolena změna v užívání této stavby (na výkrmnu prasat - viz shora). Na základě těchto čtyř písemností dospěl soud ke dvěma shora již uvedeným závěrům, ze kterých má vyplývat, že stěžovatel rozhodoval o jiném předmětu řízení, než o kterém vedl řízení a rozhodoval správní orgán prvého stupně. S uvedeným názorem soudu se stěžovatel nemůže v žádném případě ztotožnit.

Dle jeho názoru je třeba vycházet i z obsahu ostatních písemností, které byly v průběhu posuzovaného správního řízení vydány a jsou součástí správního spisu, nikoliv použít pro posouzení věci pouze některé písemnosti, vytržené z kontextu. Stěžovatel vycházel i z obsahu jiných písemností, a to: 1) žádosti společnosti STATEK BOR ZEOS, spol. s r. o., o povolení změny v užívání předmětné zemědělské hospodářské stavby k výkrmu vepřového dobytka v počtu do 200 ks; 2) oznámení o zahájení řízení o odstranění nepovolených stavebních úprav provedených za účelem zřízení stáje pro výkrm prasat ze dne 25. 9. 2003, č. j. výst/19032/03/St; 3) rozhodnutí stavebního úřadu jako správního orgánu prvního stupně ze dne 16. 10. 2003, č. j. výst/19032/03/St, kterým úřad žadateli povolil podle § 85 odst. 1 stavebního zákona shora konkretizovanou změnu v užívání stavby; 4) rozhodnutí odvolacího orgánu ze dne 3. 2. 2004, kterým bylo na základě odvolání žalobkyně zrušeno rozhodnutí pod bodem 3 a věc byla vrácena k novému projednání; 5) sdělení ze dne 17. 3. 2003, č. j. výst/2672/04/St, o pokračování řízení o odstranění stavby (nepovolené změně ve způsobu užívání); 6) protokolu z průběhu ústního jednání ze dne 31. 3. 2004, jehož předmětem bylo pokračování řízení o odstranění stavby po odvolání (nepovolená změna ve způsobu užívání); 7) rozhodnutí ze dne 6. 4. 2004, č. j. výst/2672/04/St, o odkázání účastníků řízení ve věci občanskoprávních námitek na soud a přerušení správního řízení; 8) rozsudku Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 16. 8. 2004, sp. zn. 16 C 285/2003 – 38, kterým bylo rozhodnuto o povinnosti vlastníka stavby zdržet se obtěžování žalobkyně nad míru přiměřenou pachy ze stavby vepřína, užívané k jinému účelu, než ke kterému byla stavba postavena; 9) rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 12. 2004, sp. zn. 12 Co 496/2004, kterým byl rozsudek okresního soudu potvrzen; 10) rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 24. 3. 2005, č. j. výst/2672/04/St, kterým bylo vlastníku stavby nařízeno odstranění nepovolených stavebních úprav, provedených za účelem zřízení stáje pro výkrm prasat; 11) zápisu z místního šetření konaného dne 20. 4. 2005 v předmětném objektu z důvodu prověření prováděných stavebních úprav, z něhož vyplývá, že objekt je v původním stavu a nebyly v něm provedeny žádné stavební úpravy; 12) rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 8. 2005, č. j. 1220/RR/05/Stu, kterým bylo rozhodnutí pod bodem 10 změněno tak, že společnosti STATEK BOR ZEOS, spol. s r. o., stěžovatel povolil změnu v užívání popsané hospodářské budovy z odchovny mladého dobytka na stáj pro výkrm prasat o kapacitě maximálně 200 kusů (proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu).

Z obsahu písemností, které jsou doloženy ve spisu (nejen z výše uvedených), je zřejmé, že od počátku je předmětem vedeného řízení zejména změna v užívání stavby a řízení je jednoznačně vedeno na návrh společnosti STATEK BOR ZEOS, spol. s r. o., podaný dne 5. 9. 2003. Řízení o této žádosti probíhalo bezdůvodně v tom smyslu, že vlastník provedl na stavbě nepovolené stavební úpravy, přestože v žádném záznamu státního stavebního dohledu nebo v jiném dokladu není ani zmínka o jejich provedení. Naopak ve zrušeném rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 16. 10. 2003, č. j. výst/19032/03/St, je v odůvodnění rozhodnutí uvedeno, že žádné nepovolené stavební úpravy zjištěny nebyly. Přesto stavební úřad pokračoval v řízení o odstranění stavby (změny ve způsobu užívání ve smyslu § 85 stavebního zákona) podle § 88 stavebního zákona a v tomto smyslu vydal i rozhodnutí pod bodem 10, které následně stěžovatel v odvolacím řízení přezkoumával. Po vydání rozhodnutí provedl stavební úřad dne 20. 4. 2005 místní šetření na základě podaného odvolání. Při tomto šetření opět konstatoval, že v objektu nebyly provedeny žádné stavební úpravy a je zřejmé, že objekt je v původním stavu. Z uvedeného vyplývá, že celé správní řízení u orgánu prvého stupně bylo vedeno zmatečně, a přestože vlastník stavby požádal o změnu v užívání stavby bez provedených stavebních úprav, k čemuž byl přímo vyzván orgánem státního stavebního dohledu, byla tato změna v celém řízení posuzována tak, že v souvislosti s ní byly vlastníkem stavby provedeny nepovolené stavební úpravy, přestože jejich provedení nebylo vůbec prokázáno. Stěžovatel byl tedy pro vady řízení oprávněn zrušit napadené rozhodnutí a věc vrátit stavebnímu úřadu k novému projednání a rozhodnutí. Ze spisového materiálu plyne, že předmětné správní řízení v té době probíhalo u stavebního úřadu již téměř dva roky (nejprve navrhovateli vyhověl, pak rozhodl v jeho neprospěch). Ve vztahu k délce řízení ukládá správní řád správnímu orgánu s ohledem na zásadu rychlosti a hospodárnosti vyřídit věc, která je předmětem řízení, včas a bez zbytečných průtahů. Požadavek hospodárnosti řízení znamená, že správní orgán použije v řízení takové prostředky, které jsou účinné, nezvyšují zbytečně náklady řízení a přitom náležitě objasňují skutkový stav a vedou ke správnému rozhodnutí, aniž by přitom zbytečně zatěžovaly účastníky a další osoby zúčastněné na řízení.

Pro objektivní a spolehlivé zjištění stavu věci jsou správní orgány zavázány opatřit si veškeré podklady, zjištěný stav musí odpovídat skutečnosti, přičemž způsob a rozsah zjištění závisí na správním orgánu, který řízení vede a důkazy hodnotí jednotlivě a ve vzájemné souvislosti. V návaznosti na posledně uvedené a na ustanovení § 59 správního řádu v tehdy účinném znění posoudil stěžovatel celou záležitost s vědomím, že vrátit věc stavebnímu úřadu po zrušení prvoinstančního rozhodnutí může odvolací orgán pouze tehdy, pokud je to vhodnější, zejména z důvodu rychlosti nebo hospodárnosti řízení. Není-li taková vhodnost dána, a následně v rámci rozhodnutí i odůvodněna, je odvolací orgán povinen dokazování doplnit, popř. odstranit vady řízení a ve věci rozhodnout sám, a to změnou napadeného rozhodnutí. V praxi je povinnost rozhodnout ve věci změnou napadeného rozhodnutí odůvodněna především rychlostí řízení (odvolací orgán je povinen ve věci rozhodnout poté, kdy z povahy věci je zřejmé, že její případné vrácení prvoinstančnímu správnímu orgánu může věc pouze prodloužit. K tomuto závěru dospěl stěžovatel v posuzovaném případě, proto zjištěné vady řízení odstranil a ve smyslu § 33 správního řádu dal účastníkům možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladům i ke způsobu jeho zjištění, popř. navrhnout jeho doplnění. Předmětem posuzovaného řízení, které bylo pravomocně ukončeno,

byla dle názoru stěžovatele zejména změna v užívání stavby, a proto je již přes dva roky stavba užívána jako vepřín, aniž by v ní byly provedeny nějaké stavební úpravy oproti původnímu stavu. Podle něj je také třeba si uvědomit, že rozsudkem Krajského soudu v Plzni byla nastolena situace, která způsobila, že společnost STATEK BOR ZEOS, spol. s r. o., by byla po nabytí právní moci tohoto rozsudku v nelehké situaci, neboť by užívala stavbu jako vepřín bez pravomocného povolení, čímž by jí byla odebrána veškerá právní jistota, kterou nabyla v dobré víře. Vzhledem k tomu, že předmětem užívání jsou navíc živá zvířata, způsobil by soud svým postupem, zejména pak tím, že rozhodnutí stěžovatele zrušil, aniž by vyvolal ústní jednání a společnost STATEK BOR ZEOS, spol. s r. o., tak neměla vůbec možnost se k věci vyjádřit, této společnosti velmi vážný zásah do jejích práv.

Pod bodem 2 kasační stížnosti tvrdí stěžovatel rozpor s ustanovením § 75 odst. 2 s. ř. s., s tím, že dle tohoto ustanovení je soud povinen přezkoumat napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, a vymezením žalobních bodů je vázán. To soud v tomto konkrétním případě neučinil, neboť se žalobními body vůbec nezabýval a tuto skutečnost odůvodnil tím, že rozhodnutí ruší pro vady řízení, které spatřuje ve změně předmětu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně stěžovatelem. Jak však stěžovatel uvedl a odůvodnil shora, předmět správního řízení stěžovatel jako odvolací orgán nezměnil, v rozhodnutí pouze opravil nesprávně uvedené ustanovení právního předpisu a nedopustil se tedy podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, soud se proto měl žalobními body zabývat.

Závěrem svého podání stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobkyně jako druhá účastnice řízení ani vlastník stavby či jiná z osob zúčastněných na řízení se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupen. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Ze spisového materiálu Nejvyšší správní soud zjistil některé skutečnosti, které považuje za podstatné pro posouzení věci. V prvé řadě se jedná o skutečnost, že stavebnímu úřadu byl doručen podnět žalobkyně datovaný dnem 16. 6. 2003 (dokument označený jako „stížnost“ je založen na č. l. 1 správního spisu), k prošetření podmínek pro změnu užívání stavby (původního teletníku v Nové Vísce - zemědělské hospodářské budovy na stavebním pozemku č. 73 v k. ú. Hájek - Nová Víska u Ostrova) na výkrmnu prasat, v němž žalobkyně tvrdí, že k budově teletníku měla být v blíže neurčeném časovém období předcházejícím podání stížnosti vybudována přístavba dodatečně povolená stavebním úřadem (takové rozhodnutí týkající se přístavby nicméně správní spis neobsahuje). Zároveň se žalobkyně s odkazem na § 14 odst. 1 správního řádu

prohlásila za účastnici řízení ve věci změny v užívání stavby. Kasační soud ze spisu také ověřil, že orgán státního stavebního dohledu na základě zjištění, že předmětná stavba (kravín) je užívána k jinému účelu, a to k chovu prasat, vyzval dne 16. 7. 2003 vlastníka stavby k tomu, aby v souladu se stavebním zákonem podal žádost o změnu ve způsobu užívání a opatřil si kromě předepsaných náležitostí nové vyjádření Okresní hygienické stanice v Karlových Varech, vyjádření Okresní veterinární správy v Karlových Varech a vyjádření Městského úřadu v Ostrově, odboru životního prostředí (výzva s č. j. SSD/8/03 je založena na č. l. 4 spisu). Na č. l. 16 spisu je dále založena žádost vlastníka stavby o změnu ve způsobu užívání stavby ze dne 4. 9. 2003 a oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby ze dne 25. 9. 2003, č. j. výst/19032/03/St (na č. l. 17).

Ze spisu taktéž vyplynulo, že rozhodnutím ze dne 16. 10. 2003, č. j. výst/19032/03/St, stavební úřad vlastníku stavby povolil podle § 85 odst. 1 stavebního zákona změnu v užívání stavby, přičemž pro tuto změnu v užívání stanovil podmínky (body 1 - 3), rozhodl o námitkách účastníků řízení a zároveň ve výroku téhož rozhodnutí pod písm. b) zastavil zahájené řízení o odstranění stavby s odůvodněním, že z porovnání doložené dokumentace bylo zjištěno, že na stavbě nebyly provedeny žádné stavební úpravy podléhající stavebnímu povolení. Toto rozhodnutí bylo následně zrušeno odvolacím orgánem dne 3. 2. 2004 (č. j. 139/RR/RO/SP/04) pro vady řízení, spočívající v tom, že stavební úřad se nedostatečně vypořádal s námitkami účastníků řízení a postupem dle § 137 stavebního zákona měl v daném případě řízení přerušit a účastníky s jejich námitkami občanskoprávního charakteru měl odkázat na civilní soud. Stavební úřad tak učinil a po nabytí právní moci rozsudku Krajského soudu v Plzni ve druhém stupni ze dne 15. 12. 2004, sp. zn. 12 Co 496/2004, pak po opětovném zahájení řízení o odstranění stavby (změny ve způsobu užívání) ke dni 17. 3. 2004 vydal dne 24. 3. 2005, č. j. výst/2672/04/St, rozhodnutí, jímž nařídil vlastníku stavby odstranění nepovolených stavebních úprav. Na toto rozhodnutí pak již navazuje žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele, jímž bylo posledně citované rozhodnutí změněno tak, že vlastníku stavby byla naopak povolena změna v užívání stavby.

Předmětem sporu je v posuzované věci otázka, zda odvolací orgán postupoval v souladu se zákonem, když rozhodnutí stavebního úřadu změnil ve výroku tak, jak je uvedeno výše, a zda tím zatížil řízení podstatnou vadou spočívající v tom, že byl takto nezákonně změněn předmět řízení a porušena zásada dvojinstančnosti řízení.

Úvodem k dané problematice je možno konstatovat, že účelem řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je uvedení právního a skutečného stavu do souladu, a to buď vydáním dodatečného stavebního povolení za předpokladu, že jsou splněny zákonem stanovené podmínky, tj. stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy, nebo odstraněním *„závadné stavby ohrožující život nebo zdraví osob“* [cit. dikce § 88 odst. 1 písm. a)] v případě, že zákonem stanovené podmínky splněny nejsou, a stavbu zároveň nelze hospodárně opravit. Z povahy tohoto řízení je zřejmé, že k uvedení právního a skutečného stavu do souladu dochází *ex post,* až poté, co stavba postavená bez stavebního povolení či ohlášení

již existuje. Řízení o odstranění stavby zahajuje stavební úřad ze své úřední povinnosti a odpovídá také za úplnost skutkových zjištění nezbytných k prokázání zákonných předpokladů potřebných k vydání rozhodnutí o odstranění stavby. Výchozím skutkovým zjištěním je pak samotná existence nepovolené stavby nebo stavební úpravy.

Účelem řízení o změně v užívání stavby je především *preventivní* ochrana před takovým užíváním staveb, které by mohlo zasáhnout veřejné zájmy *pro futuro.* Změny v užívání staveb, jejich částí nebo jejich provozního zařízení, které podléhají povolovacímu řízení ve smyslu § 85 stavebního zákona, se proto týkají jen takových změn užívání staveb, které by mohly ohrozit zdraví, život osob nebo životní prostředí, přičemž je v tomto ohledu třeba vycházet z požadavků zvláštních předpisů chránících veřejné zájmy (srov. Doležal, J. – Mareček, J. – Vobořil, O.: Stavební zákon v teorii a praxi, Úplné znění zákona s komentářem, související prováděcí předpisy, nakl. Linde, a. s., Praha 2005, s. 166). Obecně lze proto konstatovat, že není nutné, aby stavební úřad schvaloval veškeré změny v užívání staveb *un bloc* (takový postup by byl v praxi značně neefektivní a nehospodárný), ale zabýval se pouze těmi činnostmi souvisejícími s konkrétními posuzovanými stavbami či provozovnami, které mohou mít potenciálně negativní vliv na externí prostředí, tzn. mohly by rušivě působit na okolí např. hlukem, vibracemi, exhalacemi, nebo by mohly toto své okolí dokonce nějakým způsobem ohrožovat (např. z důvodu nakládání s hořlavinami, výbušninami nebo jinými nebezpečnými látkami). Kromě veřejného zájmu mohou být za určitých okolností některými způsoby užívání staveb dotčeny či ohroženy i některé zájmy soukromé, typicky např. výkon vlastnických práv sousedů obtěžováním nad míru přiměřenou poměrům nejen již zmíněným hlukem či vibracemi, ale i prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami, pachy, pevnými a tekutými odpady, světlem, stíněním apod. nebo dokonce i vnikáním chovaných zvířat na sousedící pozemek či nešetrným, popřípadě v nevhodné roční době uskutečňovaným odstraňováním kořenů stromu nebo větví stromu přesahující na pozemek jiného vlastníka. Z výše uvedeného je zřejmé, že o takový případ se jedná i v právě posuzované věci.

Již *prima facie* je tak patrno, že se jedná o dvě různá řízení, která je nutno důsledně od sebe odlišovat, jakkoli tato řízení mohou v některých případech po právní i logické stránce souviset. Jedná se o ty případy, kdy změna v užívání stavby vyžaduje stavební úpravy, tj. změnu vlastní stavby. Takové řízení však již není primárně řízením o změně v užívání stavby, ale po procesní stránce podléhá režimu stavebního řízení (§ 60 a násl. stavebního zákona) z důvodu změny stavby, která podmiňuje změnu v jejím užívání. Stavebník proto v takovém případě podá žádost o stavební povolení na změnu stavby, přičemž obsah této žádosti je podobný jako u žádosti o stavební povolení novostavby. Navíc je však v této žádosti třeba uvést, jakou změnu v užívání stavebník po provedení stavebních úprav navrhuje, neboť při změně v užívání stavby spojené se změnou stavby je nutno provést i kolaudaci změny stavby. Ve výroku kolaudačního rozhodnutí se pak uvede mimo jiné i nový účel užívání stavby.

Otázku souběhu obou zmíněných řízení, tj. řízení o odstranění stavby a řízení o změně v užívání stavby, již Nejvyšší správní soud v obdobné věci řešil. V rozsudku ze dne 15. 3. 2007, č. j. 8 As 28/2005 – 120, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí NSS 6/2007 pod č. 1200, dostupném též na www.nssoud.cz, se tento soud vyslovil

k procesnímu postupu stavebního úřadu za situace, kdy v průběhu řízení o odstranění stavby podá vlastník stavby žádost o změnu v jejím užívání tak, že konstatoval povinnost stavebního úřadu řízení o odstranění stavby přerušit a zahájit řízení o podané žádosti. V případě, že úřad žádosti v tomto řízení vyhoví, řízení o odstranění stavby zastaví. Pokud tedy jde o řízení o povolení změny v užívání stavby zahájené z podnětu vlastníka (stavebníka) stavby, která má být jako nepovolená odstraněna, uplatní se analogický postup, jakým se dodatečně povoluje stavba v rámci řízení o odstranění stavby dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

Rozdíl je však v tom, že podá-li v průběhu řízení o odstranění stavby stavebník žádost o dodatečné povolení stavby (nikoli žádost o změnu v užívání stavby), řízení se nepřerušuje, neboť jde o postup zákonem předvídaný a v zákoně explicitně upravený. Zvláštností řízení dle § 88 stavebního zákona je to, že postup stavebního úřadu se procesně podobá klasickému stavebnímu řízení (viz výše), avšak výsledkem řízení není stavební povolení, ale dodatečné povolení stavby (pokud není nařízeno její odstranění). Postup stavebního úřadu v případě, že stavebník v průběhu řízení o odstranění stavby podá žádost o změnu v jejím užívání, zákon neřeší (neboť nejde o zcela typický krok, který zároveň nelze zcela vyloučit), proto jej bylo nutno dovodit judikatorně v soudní praxi (viz shora). Stavební úřad měl v tomto konkrétním případě primárně zahájit řízení o změně v užívání stavby, a na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že žádost o změnu v užívání stavby byla jejím vlastníkem v posuzované věci podána na výzvu státního stavebního dohledu, tj. až poté, co stavba již byla k jinému než schválenému účelu užívána, a stavebnímu úřadu byl také doručen podnět k prošetření situace. V každém případě tato žádost z časového hlediska předcházela zahájení řízení o odstranění stavby ze strany stavebního úřadu, které mohlo a mělo být zahájeno pouze v případě, že by nepovolené stavební úpravy byly prokazatelně zjištěny (v takovém případě by pak byl stavební úřad řízení o odstranění stavby nebo nepovolené změny stavby povinen zahájit).

V souvislosti s námitkou, jíž se stěžovatel odvolává na rychlost a hospodárnost řízení, jakož i na právní jistotu jeho účastníků, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné uvést, že povinností soudů, stejně jako i dalších orgánů veřejné moci, nepochybně je přispívat interpretací a aplikací práva k právní jistotě a tím k naplnění legitimních očekávání subjektů práva jako jeho uživatelů. Lze proto jistě souhlasit se stěžovatelem v tom smyslu, že cílem, ke kterému je nutno směřovat, je rozhodně především úspěšné vyřešení sporů, ke kterým došlo mezi účastníky řízení, a to pokud možno v rámci rychlého a hospodárného řízení, aniž by uplatňování výlučně formálního hlediska vedlo k jeho nikoli nezbytnému prodlužování (srov. obdobně nález Ústavního soudu ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. IV. ÚS 290/03).

Nejvyšší správní soud na tomto místě jen na okraj podotýká, že argumentace stěžovatele v závěru jeho podání, v níž vyslovuje obavy z toho, že po nabytí právní moci rozsudku krajského soudu by mohlo dojít k vážnému zásahu do práv vlastníka stavby, jemuž *„by po nabytí právní moci rozsudku byla odebrána veškerá právní jistota, kterou nabyl v dobré víře“*, je nepřípadná. Vlastník zemědělské stavby v dané věci jednak užíval stavbu v rozporu se schváleným účelem užívání, proto se nelze v jeho případě dovolávat právní jistoty, kterou by nabyl v dobré víře, a zároveň je třeba brát v úvahu, že kasační stížnost

je opravným prostředkem proti již pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.), který ze zákona nemá odkladný účinek; ten může být kasační stížnosti přiznán jen na návrh stěžovatele (§ 107 s. ř. s.).

Se stěžovatelem však lze souhlasit v tom ohledu, že zbytečné prodlužování délky řízení je rozhodně nežádoucím jevem, kterému je třeba účinně předcházet. V obecné rovině proto kasační soud nikterak nezpochybňuje, že v rámci směřování k tomuto cíli a naplňování svých zákonem stanovených povinností je stěžovatel jako odvolací orgán v odvolacím řízení oprávněn v odůvodněných případech pochybení správního orgánu prvního stupně napravit a jeho rozhodnutí změnit. Nelze to však činit způsobem, jakým to učinil stěžovatel v posuzovaném případě, kdy se jako odvolací orgán dopustil *de facto* téhož pochybení jako správní orgán prvního stupně, tj. mezi oběma popsanými typy řízení nerozlišoval, a předmět řízení, o němž rozhodoval stavební úřad jako správní orgán prvního stupně, změnil. Dotčená řízení je nutno vést samostatně. Nelze zcela *promiscue* v průběhu řízení přecházet od jednoho předmětu řízení ke druhému, ani tato řízení směšovat v jedno způsobem, jak to učinil v tomto případě stavební úřad v prvním stupni řízení, když v odůvodnění rozhodnutí ze dne 24. 3. 2005 uvedl, že jeho rozhodnutí bylo výsledkem cit.: *„pokračování řízení, spojené s ústním jednáním dne 31. 3. 2004 (!), o odstranění stavby (změny ve způsobu užívání ve smyslu § 85 stavebního zákona) podle § 88 stavebního zákona“*.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že jakkoli rozhodnutí stěžovatele nelze považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (neboť v odůvodnění napadeného rozhodnutí stěžovatel svůj postup zdůvodnil), ztotožňuje se zdejší soud plně s názorem krajského soudu, že stěžovatel rozhodoval o jiném předmětu řízení, než o kterém vedl řízení a rozhodoval správní orgán prvního stupně, neboť rozhodoval o změně v užívání stavby dle ustanovení § 85 stavebního zákona, zatímco stavební úřad rozhodl v prvním stupni o odstranění stavby dle § 88 téhož právního předpisu. Stěžovatel tak formálně nerozlišil předmět řízení podle § 85 a § 88 stavebního zákona a obě řízení *de facto* smísil v jedno, čímž celé řízení zatížil závažnou vadou, a navíc tím porušil i zásadu dvojinstančnosti řízení a účastníky řízení tak zkrátil na jejich procesních právech. Jakkoli tedy zvoleným postupem stěžovatel sledoval legitimní cíl (svým postupem zřejmě skutečně zamýšlel vadu zmatečně vedeného předchozího řízení zhojit), nutno konstatovat, že jím zvolený procesní postup je z hlediska zákona nepřípustný a je v rozporu se základními principy správního řízení.

Kasačním námitkám stěžovatele proto nelze přisvědčit, a to ani námitce uvedené pod bodem 2 kasační stížnosti. V souladu s ustanovením § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. může soud rozhodovat bez nařízení jednání pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, což se stalo v souzené věci. Za vady řízení dle ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. přitom lze považovat situaci, kdy byl ve správním řízení porušen celý soubor procesních práv účastníka řízení, v důsledku čehož řádný proces fakticky absentoval. Za takových okolností, kdy se jedná o pochybení takového charakteru a závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů, a zároveň jsou tato pochybení bez dalšího patrná ze správního spisu, soud k existenci takových vad přihlédne z úřední povinnosti i bez námitky účastníka řízení (žalobce). Ke shodnému závěru dospěl zdejší soud při posuzování nastíněné procesní otázky např. v rozsudku Nejvyššího

správního soudu ze dne 24. 11. 2003, č. j. 2 Azs 23/2003 - 39, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 272/2004, www.nssoud.cz. Rozhodování o jiném předmětu řízení v dané věci takovou vadou podle názoru kasačního soudu bezpochyby je. V takovém případě proto nelze krajskému soudu vytýkat, že se již jednotlivými žalobními body nezabýval.

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné podotknout, že stěžovatel postupoval zcela správně, když zrušil rozhodnutí stavebního úřadu, který měl odkázat účastníky řízení k vyřešení občanskoprávních námitek účastníků správního řízení podle stavebního zákona na civilní soud (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2008, č. j. 9 As 61/2007 – 52). Následný výrok shora citovaného rozsudku Krajského soudu v Plzni, který zní na povinnost vlastníka stavby zdržet se obtěžování žalobkyně nad míru přiměřenou poměrům pachy z objektu stávajícího vepřína (bývalého kravína), pak může být dostatečným důvodem k vydání rozhodnutí o odstranění nepovolených stavebních úprav (byly-li však vůbec provedeny), případně k neudělení povolení ke změně ve způsobu užívání hospodářské budovy, která byla původně určena k chovu krav, za podmínky, že žádoucího stavu není možno dosáhnout jiným způsobem. Je totiž zřejmé, že změna chovu hospodářských zvířat v tomto objektu je změnou v užívání stavby, která podléhá režimu povolení dle § 85 stavebního zákona, neboť tato změna je skutečně způsobilá negativně ovlivnit okolní prostředí.

S ohledem na vše výše uvedené nezbývá závěrem než konstatovat, že krajský soud nepochybil, když žalobou napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto na náhradu nákladů řízení nemá právo, a žalobkyni jako druhé účastnici řízení náklady nevznikly. Náklady ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s. nevznikly ani vlastníku stavby, ani dalším osobám zúčastněným na řízení. Soud proto rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti za použití § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 9. října 2008

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu