



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců JUDr. Petra Černého, Ph.D., a Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse v právní věci **žalobkyně: SERDŽO, s. r. o.**, IČ: 27334112, se sídlem Dukelských hrdinů 393, 407 21, Česká Kamenice, zastoupené Mgr. Pavlem Francem, advokátem, se sídlem Údolní 567/33, 602 00, Brno, proti **žalovanému: Ministerstvu pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, 110 15, Praha 1, za účasti **osob zúčastněných na řízení: 1) Ing. P. N.**, narozené dne „X“, bytem „X“, **2) Mgr. B. H.**, narozené dne „X“, bytem „X“, **3) V. V.**, narozeného dne „X“, bytem „X“, všichni zastoupeni obecným zmocněncem Ing. J. H., narozeným dne „X“, bytem „X“, a **4) Města Česká Kamenice**, IČ: 00261220, se sídlem náměstí Míru 219, 407 21, Česká Kamenice, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 12. 2015, č. j. MMR-37132/2015-83/2812,

t a k t o :

- I.** Rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 23. 12. 2015, č. j. MMR-37132/2015-83/2812, **s e p r o v a d u ří n í z r u š u j e** a věc **s e v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 15.342 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobou podanou prostřednictvím své tehdejší právní zástupkyně v zákonem stanovené lhůtě domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 23. 12. 2015, č. j. MMR-37132/2015-83/2812, jímž bylo zamítnuto její odvolání a bylo potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu (dále jen „krajský úřad“), ze dne 19. 8. 2015, č. j. 151/UPS/2015-5, JID: 109034/2015/KÚÚK/Doč. Tímto rozhodnutím krajský úřad podle § 97 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), v přezkumném řízení zrušil rozhodnutí Městského úřadu Česká Kamenice, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“), ze dne 21. 5. 2014, č. j. SÚ-2694/14-VD-940/2013 (dále jen „stavební povolení“), jímž stavební úřad na základě žádosti žalobkyně povolil provedení stavby „*Změna stavby před dokončením a přístavba k rodinnému domu na pozemku pozemková parcela číslo 199, stavební parcela 544 v katastrálním území Česká Kamenice*“, a věc vrátil stavebnímu úřadu. Žalobkyně současně v žalobě požadovala, aby soud zrušil také zmíněné rozhodnutí krajského úřadu a uložil žalovanému povinnost nahradit jí náklady soudního řízení.

V žalobě žalobkyně předeslala, že si při povolování stavby počínala obezřetně a ještě před zahájením řízení o vydání stavebního povolení požádala Magistrát města Děčín jakožto úřad územního plánování (dále jen „úřad územního plánování“) o vyjádření k souladu předmětné stavby s územně plánovací dokumentací. Tento úřad ve vyjádření ze dne 2. 4. 2013 uvedl, že po posouzení podmínek stanovených v příslušné územně plánovací dokumentaci má za to, že předmětnou stavbu lze zřídit za podmínky, že nebudou překročeny hygienické limity a nebude negativně ovlivněna funkce bydlení. Z tohoto vyjádření vycházel i stavební úřad při vydávání stavebního povolení. Krajský úřad však se závěrem úřadu územního plánování nesouhlasil a pouze na tomto nesouhlasu postavil rozhodnutí o zrušení stavebního povolení, když konstatoval, že se stavba nachází na pozemcích zařazených do plochy, v níž je jako přípustné využití umožněna pouze podnikatelská činnost základní občanské vybavenosti.

Podle žalobkyně krajský úřad nesprávně posoudil soulad předmětné stavby s územně plánovací dokumentací. Namítala, že krajský úřad při určení obsahu pojmu základní občanská vybavenost užil analogie v rozporu se zásadami jejího užití, když vycházel z úpravy vztahující se k pojmu občanské vybavení a dospěl k závěru, že se jedná toliko o služby denní potřeby sloužící obyvatelstvu na ploše menší rozlohy, přičemž malování skla (podnikání žalobkyně) podřadil úřad pod výrobní činnost určenou obyvatelům širší rozlohy. Žalobkyně s odkazem na odbornou literaturu (Průcha, P. *Správní právo. Obecná část*. Brno, 2003, nebo Kindl, M. *Malá úvaha o analogii ve veřejném právu*. In *Právník* č. 2/2003, nebo Sládeček, V. *Obecné správní právo*. Praha, 2005) zdůraznila, že v rámci správního práva nelze připustit, aby byly neurčité právní pojmy definovány za použití analogie v neprospěch adresáta normy, jejíž součástí tyto neurčité právní pojmy jsou. Citovala také nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, podle něhož připouští-li doktrína použití analogie v oboru správního řízení, pak toliko za omezujících podmínek – pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení. Krajský úřad proto podle žalobkyně nebyl oprávněn dovozovat obsah pojmu základní občanská vybavenost analogicky z pojmu občanské vybavení, a to tím spíše, že tento postup vyústil ve zrušení stavebního povolení v neprospěch žalobkyně jako stavebníka. Tím žalobkyni způsobil újmu spočívající ve vynaložených investicích do stavby na základě práv nabytých v dobré víře ze stavebního povolení a v nemožnosti pokračovat v povolování užívání stavby.

Žalobkyně konstatovala, že mohla vycházet z obecného chápání pojmu základní občanská vybavenost, když podle ní v obecném jazyce nelze považovat malování dekorativního skla bez dalšího za výrobní činnost. Dodala, že pod pojmem výrobní činnost se zpravidla rozumí činnosti strojního, hutního a podobného charakteru, nikoli rukodělná práce následně vypalovaná v peci. Žalobkyně vycházela z toho, že malování skla lze podřadit pod podnikatelskou činnost základní občanské vybavenosti. V tom ji podporovala také skutečnost, že ještě před realizací předmětné stavby byla v místě provozována prodejna, tedy obdobná podnikatelská činnost nevýrobního charakteru. Žalobkyně zmínila také zásadu in dubio mitius a povinnost orgánů veřejné moci postupovat v případě pochybností mírněji. K tomu odkázala na nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, č. j. 1 Afs 91/2010 - 45. Žalobkyně proto označila za zcela nepřipustné, aby krajský úřad zmařil již vynaloženou investici do předmětné stavby na základě interpretace pojmu podnikatelská činnost základní občanské vybavenosti k tíži žalobkyně a za nepřipustného využití analogie. Žalobkyně shrnula, že předmětná stavba je v souladu s územně plánovací dokumentací a stavební povolení netrpí nezákonností, pro kterou by bylo možné je zrušit. Doplnila, že důvodem pro zrušení stavebního povolení nemůže být ani absence výslovné úvahy o souladu s územním plánem, neboť stavební úřad vycházel ze souhlasného vyjádření úřadu územního plánování, na které také odkázal.

Podle žalobkyně bylo povinností krajského úřadu aplikovat § 94 odst. 4 správního řádu. Poznamenala, že krajský úřad výslovně nezpochybil její dobrou víru, která jí svědčila při nabytí práv ze stavebního povolení a v souvislosti s okamžikem vydání rozhodnutí o přezkumu. Žalobkyně upozornila na svou opatrnost při vynakládání investic do předmětné stavby, kdy si ještě před zahájením řízení vyžádala veškerá vyjádření a stanoviska všech v úvahu připadajících dotčených orgánů státní správy (úřad územního plánování, orgán ochrany ovzduší, orgán ochrany veřejného zdraví a orgán ochrany zemědělského půdního fondu). Dobrá víra žalobkyně byla utvrzena vydáním stavebního povolení, proti němuž nebylo podáno žádné odvolání. Žalobkyně poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 2 As 241/2014 - 36, a uvedla, že stavebník se nemůže úspěšně domáhat své dobré víry v práva nabytá z přezkoumávaného rozhodnutí pouze tehdy, pokud je stavba v bezpochyby příkrém a naprosto zjevném rozporu se základními zásadami územního plánování, a že na stavebníka nelze přenášet povinnost posouzení souladu záměru s územně plánovací dokumentací. Žalobkyně byla po celou dobu v ničím nenarušené dobré víře, že stavební povolení bylo právně i věcně správné a že na jeho základě vynakládá své prostředky zcela bezpečně. Dobrou víru žalobkyně lze přitom upozadit jen v případě, že újma vzniklá veřejnému zájmu je zcela nepochybná, neodstranitelná a nabývá skutečně vysoké intenzity. Tak tomu v daném případě není, a proto měl krajský úřad přezkumné řízení zastavit.

Žalobkyně s odkazem na komentářovou literaturu (Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012) zdůraznila, že újmou vzniklou veřejnému zájmu nemůže být sama skutečnost, že rozhodnutí je nezákonné. Nezákonnost rozhodnutí je totiž podmínkou pro aplikaci § 94 odst. 4 správního řádu, tudíž nemůže být zároveň kritériem toho, jak má být při aplikaci daného ustanovení rozhodnuto. Podle žalobkyně navíc musí být intenzita újmy vzniklé veřejnému zájmu ponecháním přezkoumávaného nezákonného rozhodnutí v platnosti vyšší úměrně tomu, jaká doba od vydání takového rozhodnutí uběhla. Krajský úřad se vždy pohyboval ke konci příslušných lhůt, kdy logicky dobrá víra žalobkyně v práva nabytá ze stavebního povolení byla nejsilnější. Vzhledem k tomu, že krajský úřad zrušil stavební povolení pouhých 20 dnů před tím, než se mělo stát nenapadnutelným, měl shledat podstatně vyšší újmu na veřejném zájmu, odlišném od zájmu na dodržení zákonnosti.

Žalobkyně odmítla také argument krajského úřadu, že by veřejný zájem mohl spočívat v ochraně obyvatel před negativními důsledky provozu stavby. Nesouhlasila s tím, že soulad stavby s územně plánovací dokumentací je jediným prostředkem ochrany obyvatel před uvedenými negativními důsledky. Připomněla, že zákonodárce nezařadil předmětnou stavbu mezi stavby, k nimž musí být vydáno závazné stanovisko orgánem ochrany ovzduší, a dodala, že územně plánovací dokumentaci nelze přikládat funkci, která jí primárně nepřísluší.

Podle žalobkyně rozhodoval krajský úřad v přímém rozporu s obsahem správního spisu, neboť jeho součástí je souhlasné závazné stanovisko orgánu ochrany ovzduší právě pro stacionární zdroj neuvedený v příloze č. 2 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“), o jehož existenci krajský úřad věděl. Součástí tohoto souhlasného stanoviska je šest podmínek pro realizaci předmětné stavby s tím, že pro účely kolaudačního rozhodnutí bude vydáno další závazné stanovisko. Není tedy pravdou, že by bylo možné regulovat provoz předmětné stavby toliko v rámci územně plánovací dokumentace. Žalobkyně odmítla také tvrzení žalovaného, že negativní vliv provozu stavby byl prokázán vlastníky sousedních nemovitostí, kteří zaznamenali zápach pocházející údajně z provozu předmětné stavby. Ačkoli se jedná o skutečnost, která nastala až po vydání stavebního povolení a krajský úřad ji sotva mohl zohlednit v neprospěch žalobkyně v přezkumném řízení, žalobkyně podotkla, že takový důkaz nebyl proveden a ani nevyplyvá ze správního spisu stavebního úřadu, ve kterém je naopak založen protokol o akreditovaném měření emisí ze dne 29. 11. 2015, podle kterého nebyl škodlivý vliv provozu prokázán. Pokud krajský úřad hodlal přihlížet ke skutečnostem vzniklým až po vydání stavebního povolení, měl podle žalobkyně přihlídnout také k tomuto protokolu. V této souvislosti žalobkyně upozornila na vyjádření Městského úřadu Česká Kamenice ze dne 10. 9. 2015, podle kterého byla v době podání podnětu k přezkumu, v jehož rámci si občané stěžovali na zápach, v objektu č. p. 371 provozována jiná nepovolená malírna skla, která mohla tento zápach vyvolat. Podle žalobkyně není zřejmé, na základě čeho dospěl krajský úřad k závěru, že tvrzení několika občanů o existenci zápalu a jejich domněnky, že se tento šíří z předmětné stavby, mají vyšší důkazní sílu než protokol o měření emisí akreditované zkušební laboratoře.

Žalobkyně považovala za nepochopitelné, že ačkoli krajský úřad vycházel z toho, že územně plánovací dokumentace plní úlohu ochrany obyvatel před nepříznivými dopady provozu stavby, v rámci svého stanoviska k odvolání naopak tvrdil, že ani skutečnost, že žalobkyně prokázala účinnost svých instalovaných filtrů, není podstatná, neboť zásadní je již pouhý nesoulad předmětné stavby s územně plánovací dokumentací. Jinými slovy krajský úřad uvedl, že byť žalobkyně prokázala, že provoz stavby nemá nepříznivé dopady na obyvatele v okolí, názor krajského úřadu o rozporu předmětné stavby s územně plánovací dokumentací musí převážet nad jakýmkoli právy žalobkyně nabytými ze stavebního povolení. Takový výklad zákona označila žalobkyně za nepřipustný, neboť jde proti smyslu a účelu § 94 odst. 4 správního řádu i proti veškerým zásadám činnosti správních orgánů a zcela nabourává právní jistotu žalobkyně. Podle žalobkyně způsobuje skutečnost, že žalovaný výše uvedeným rozporům a pochybením krajského úřadu pouze přihlížel, aniž by se způsobem posouzení újmy vznikající veřejnému zájmu v důsledku setrvání stavebního povolení v platnosti zabýval, nezákonnost, popřípadě nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

Podle žalobkyně posoudil krajský úřad jí vznikající újmu nezákonně a nepřezkoumatelně, když nepřihlédl k výši zmařené investice do zařízení na vypalování skla a ani se jí nepokusil zjistit, tedy upustil od zjišťování skutečného stavu věci a postupoval v rozporu s § 3 správního řádu, ačkoli jej tížilo důkazní břemeno. Žalobkyně nebyla povinná ze své iniciativy dokládat výši zmařené investice, a to ani k výzvě krajského úřadu

k vyjádření k podkladům. Žalobkyně nesouhlasila s tím, že jí nevzniká újma, neboť stavební úpravy nástavby objektu byly povoleny v souladu se zákonem a lze je dodatečně povolit. Podle žalobkyně je zcela nepřípustné, aby krajský úřad v přezkumném řízení zrušil celé stavební povolení, ačkoli podstatná a snadno identifikovatelná část stavby byla povolena v souladu se zákonem a územně plánovací dokumentací. Žalobkyně nemůže v důsledku tohoto postupu užívat ani ty stavební úpravy, o jejichž zákonnosti nikdo nevznese pochybnost, a musí podstoupit další správní řízení o jejich povolení. I v tomto lze podle žalobkyně spatřovat újmu, kterou měl krajský úřad zohlednit. Žalobkyně považovala za nepodstatné, že v době rozhodování krajského úřadu nebylo možné povolit užívání stavby, neboť se teprve povoloval zkušební provoz. Podstatné je, že po skončení zkušebního provozu žalobkyně nemohla pokračovat v užívání stavby právě z důvodu vydání rozhodnutí o přezkumu. Krajský úřad tedy měl posuzovat i budoucí újmu představovanou nemožností povolit provoz předmětné stavby, řešit případné negativní důsledky provozu stavby v rámci řízení o vydání kolaudačního souhlasu, provozovat stavbu jako takovou a pokračovat ve své podnikatelské činnosti.

Porovnání újmy vzniklé žalobkyni a vzniklé veřejnému zájmu označila žalobkyně za nepřezkoumatelné, neboť rozhodnutí neobsahuje dostatek důvodů pro přezkum správní úvahy krajského úřadu. Žalobkyně považovala za nepřípustné, že žalovaný paradoxně odmítl jako zcela obecnou námitku žalobkyně, že krajský úřad při své správní úvaze pochybil, a zdůraznila, že vůči nepřezkoumatelným částem rozhodnutí nelze podávat zcela konkrétní námitky, neboť tyto části neobsahují konkrétní argumentaci, proti níž by bylo možné brojit. K nepřezkoumatelnosti správní úvahy krajského úřadu měl navíc žalovaný přihlédnout i bez návrhu. Podle žalobkyně není z konstatování krajského úřadu, že v daném případě má ochrana veřejného zájmu přednost před její dobrou vírou, patrné, podle jakých kritérií krajský úřad obě újmy ve smyslu § 94 odst. 4 správního řádu posuzoval. Ve správní úvaze žalobkyně postrádala také úvahu o proporcionalitě zrušení stavebního povolení. Podotkla, že je povinností správního orgánu při zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení vždy zvážit, zda ochrana práv dotčených pravomocným rozhodnutím, při jehož vydání byl porušen zákon, nemůže být zajištěna i jinak. Žalobkyně připomněla, že pravomocné rozhodnutí váže adresáta i správní orgán a je považováno za zákonné a věcně správné. Právo sice stanovuje mechanismy k odstranění nezákonných pravomocných aktů, ale jedná se o výjimky a jejich užití je omezeno na nezbytné minimum. Přezkumné řízení označila žalobkyně za prostředek *ultima ratio*. Pokud je podle krajského úřadu třeba chránit práva vlastníků okolních nemovitých věcí, jež jsou zasažena trvalou hygienickou zátěží způsobenou provozem stavby realizované na základě nezákonného rozhodnutí, musely správní orgány dospět k závěru, že tuto ochranu lze zajistit i méně invazivními prostředky, např. v rámci řízení o kolaudačním souhlasu. Stejně tak měl krajský úřad podle žalobkyně zohlednit dobu, jež uplynula od právní moci stavebního povolení, tj. že rozhodnutí o přezkumu bylo vydáno pouhých 20 dnů před koncem patnáctiměsíční lhůty stanovené pro jeho vydání. Žalobkyně uzavřela, že v takovém případě je třeba klást mnohem přísnější požadavky na intenzitu újmy způsobené veřejnému zájmu tvrzenou nezákonností stavebního povolení, resp. přísnější měřítko při posuzování, zda taková újma převáží újmu, která by zrušením stavebního povolení vznikla žalobkyni. Ani tuto úvahu však krajský úřad neprovedl.

Žalovaný k výzvě soudu předložil správní spis a písemné vyjádření k žalobě, v němž navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost. Konstatoval, že stavební úřad v odůvodnění stavebního povolení zcela rezignoval na svou povinnost vyplývající z § 111 odst. 1 písm. a) stavebního

zákona, tj. na povinnost posoudit, zda byla projektová dokumentace zpracována v souladu s územně plánovací dokumentací, když výsledek takového posouzení byl pro věc o to významnější, že předmětem řízení bylo projednání změny stavby před jejím dokončením spojené se změnou účelu jejího budoucího užívání. Krajský úřad v přezkumném řízení vyloučil, že by malování skla s následným vypalováním v peci mohlo být považováno za podnikatelskou činnost základní občanské vybavenosti a postavil najisto, že se jedná o výrobní činnost, kterou čl. 6 bod 2 obecně závazné vyhlášky města Česká Kamenice č. 26/1999, která vyhláší závazné části Územního plánu sídelního útvaru Česká Kamenice (dále jen „územní plán 1999“), v dotčené funkční ploše kolektivního bydlení nepřipouští. Při výkladu pojmu základní občanská vybavenost správní orgány zcela v souladu se zásadou legitimního očekávání vycházely z běžně v oboru územního plánování a stavebního řádu užívaného pojmosloví, a podle žalovaného tak nelze přisvědčit tvrzení žalobkyně o analogické aplikaci práva. Závěr o nesouladu stavby s platným územním plánem označil žalovaný za správný a dodal, že výklad pojmu občanská vybavenost příslušel stavebnímu úřadu a závěr žalobkyně o souladu záměru s územně plánovací dokumentací správní orgány nezavazuje. Podle žalovaného nelze tento soulad dovozovat ani z kladných vyjádření dotčených orgánů, které se zabývají dopady záměru na zájmy chráněné zvláštními právními předpisy, ani z poměru ruční práce na výsledném produktu dané výrobní činnosti.

Krajský úřad se podle žalovaného dostatečně zabýval posouzením újmy žalobkyně a práv v dobré víře nabytých plynoucích ze stavebního povolení, resp. zjistil skutečnosti odůvodňující závěr o převažujícím zájmu na nápravě stavu založeného nezákonným stavebním povolením nad zájmem žalobkyně na zachování právních účinků povolení stavby, která nebyla ani řádně umístěna a má sloužit k účelu, jež územně plánovací dokumentace nepřipouští. Žalovaný připomněl, že krajský úřad také zjistil, že stavební úřad nepřiznal postavení účastníků řízení vlastníkům sousedních pozemků, a to ani pozemků mezujících. Podle žalovaného byl postup žalobkyně v rozporu se základními právními zásadami, zejména se zásadou šetrnosti k právům dotčených osob, neboť předmětem řízení bylo projednání změny stavby před jejím dokončením spojené se změnou účelu jejího budoucího užívání. Skutečnost, že žalobkyně žádala o povolení předmětné stavby, aniž bylo podle stavebního zákona rozhodnuto o jejím umístění, sama o sobě zakládá pochybnost o existenci práv žalobkyně nabytých v dobré víře ze stavebního povolení. Z obsahu žaloby navíc vyplývá, že žalobkyně si je vědoma toho, že výrobní činnost obdobného charakteru může mít obtěžující vliv na okolí, když upozorňuje na negativní vliv provozovny umístěné v sousedství. K tvrzením žalobkyně o marginálním vlivu stavby na okolí poukázal žalovaný na skutečnost, že Krajská hygienická stanice Ústeckého kraje (dále jen „hygienická stanice“) shledala nutným ověřit funkčnost a vlastnosti provedené stavby ve zkušebním provozu.

Žalovaný podotkl, že žalobkyně vytrhává úvahy a závěry krajského úřadu z kontextu a interpretuje je účelově. Konstatoval, že krajský úřad uvedl, že záměr není stacionárním zdrojem uvedeným v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší, pro který závazné stanovisko vydává krajský úřad s možností uplatnění přísnějších kritérií pro jeho posuzování a povolení jeho provozu, nikoli že záměr nevyžaduje vydání závazného stanoviska podle zákona o ochraně ovzduší příslušným správním orgánem. Odkaz žalobkyně na závazné stanovisko Magistrátu města Děčín ze dne 25. 8. 2015 a na protokol EMITEP, s. r. o., ze dne 29. 11. 2015 nelze podle žalovaného vztahovat k předmětu daného přezkumného řízení, neboť podle § 96 odst. 2 správního řádu se v přezkumném řízení posuzuje skutkový a právní stav v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí a krajský úřad neměl tyto podklady v den vydání svého rozhodnutí k dispozici, neboť ještě nebyly vydány. Žalovaný dodal, že předmětem

přezkumu bylo stavební povolení, nikoli povolení zkušebního provozu či kolaudační souhlas, proto nelze přičítat k tíži stavebního úřadu, že nešetřil újmu vzniklou nemožností dočasného užívání stavby v režimu zkušebního provozu. Uzavřel, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy.

Osoby zúčastněné na řízení č. 1 až 3 ve vyjádření k žalobě uvedli, že obyvatelé dané obytné zóny byli přes dva roky obtěžováni karcinogenními zplodinami z protizákonného provozu žalobkyně a jsou vděční za objektivní a správné rozhodnutí krajského úřadu a žalovaného. Plně se ztotožnily s důvody napadeného rozhodnutí a dodaly, že žalobkyni jde především o zisk, za kterým bez ohledu na své okolí šla. Jak ukázal dosavadní provoz, jde o činnost neslučitelnou s využíváním této obytné a památkové zóny. K námitce žalobkyně, že nemůže užívat ani ostatní části stavby, uvedly, že nejsou stavebně dokončeny a žalobkyně je již bez kolaudace užívá (garáž bez vrat jako sklad výrobků). Osoby zúčastněné na řízení č. 1 až 3 také nesouhlasily s tím, že žalobkyně byla při vynakládání investice opatrná. Dodaly, že je doloženo, že již na počátku stavebního řízení nebyli jeho účastníci ze strany žalobkyně a stavebního úřadu správně a komplexně informováni o tom, k čemu se vyjadřují. Ponecháním stavebního povolení v platnosti by nastal precedens a časem by se z obytné zóny stala zóna kombinovaná, což má za následek okamžité snížení obvyklé ceny nemovitostí o 10 až 30 %. Podle odhadu činí při snížení ceny o 10 % materiální újma pro vlastníky domů v prvním okruhu postižených domů celkem 5.805.000 Kč, zatímco odhad újmy žalobkyně činí jen 700.000 Kč. Osoby zúčastněné na řízení č. 1 až 3 zdůraznily, že důležitější, avšak obtížně vyčíslitelná, je újma vzniklá veřejnému zájmu na psychice a spočívající v plošném rozptýlu karcinogenních látek do ovzduší, kdy emisemi bude zasaženo celé město.

Žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení č. 1 až 3 zdůraznila, že její záměr je v souladu s územně plánovací dokumentací, a k tomu odkázala na závazný územně plánovací podklad, který nebyl v přezkumném řízení zohledněn. Nesouhlasila s tvrzením žalovaného, že stavební úřad zcela rezignoval na svou povinnost posoudit, zda je projektová dokumentace v souladu s územně plánovací dokumentací. Podotkla, že stavební úřad uvedl, že její záměr posoudil z hlediska § 110 stavebního zákona a odkázal na vyjádření úřadu územního plánování ze dne 2. 4. 2013, pro kterého z hlediska územně plánovací dokumentace lze zřídit dílnu se zaměřením na malbu skla a přístavbu garáže v případě, že nebudou překročeny hygienické limity a nebude negativně ovlivněna funkce bydlení. Podle žalobkyně není povinností stavebního úřadu, pokud se ztotožňuje s posouzením provedeným úřadem územního plánování, kopírovat znění takového posouzení do odůvodnění stavebního povolení a postačí, pokud na takové posouzení výslovně odkáže. Samotná skutečnost, že ve stavebním povolení není výslovně uvedeno, že projektová dokumentace je v souladu s územně plánovací dokumentací, nemůže být důvodem pro zrušení stavebního povolení v přezkumném řízení. Po podání žaloby se žalobkyně dozvěděla, že úřad územního plánování posuzuje soulad záměrů s územně plánovací dokumentací i ve vztahu k Územnímu plánu centrální zóny Česká Kamenice z roku 1996 (dále jen „územní plán 1996“), podle kterého je na daném území možná integrace bytové funkce se živnostenskou činností nerušivého charakteru, tedy nikoli jen základní občanská vybavenost. V čl. 3.1 územního plánu 1999 se přitom uvádí, že územní plán 1996 je závazným územně plánovacím dokladem a je v rámci územního plánu 1999 zahrnut v celém rozsahu a beze změn. Podle předmětného ustanovení by měl být záměr žalobkyně v souladu s územně plánovací dokumentací, neboť je souladný s územním plánem 1996, tedy potažmo i s územním plánem

1999. Pokud by platily závěry krajského úřadu a žalovaného, že podle územního plánu 1999 není záměr žalobkyně v souladu s územně plánovací dokumentací, neboť se nejedná o základní občanskou vybavenost, bylo by podle žalobkyně nutné považovat územní plán 1999 za vnitřně rozporný a soulad s územně plánovací dokumentací by podle něj nebylo možné posuzovat. Žalobkyně zdůraznila, že v takovém případě by se jednalo o záměr změny stavby s nerušivým charakterem, k němuž dotčené orgány státní správy vydaly souhlasná stanoviska.

Podle žalobkyně je třeba v souladu s judikaturou Ústavního soudu vykládat pojmy nedefinované zákonem pouze tak, jak jsou vnímány obecným jazykem, nikoli odborným jazykem orgánů pohybujících se v oblasti územního plánování. Od běžných občanů totiž nelze očekávat, že by tyto pojmy vykládali v souladu s významem přisuzovaným jim v odborných kruzích. Pokud lze rozumět v rámci obecného jazyka pojmu občanská vybavenost tak, jak mu rozumí žalobkyně, tj. že zahrnuje i malování skla, nelze tento pojem vykládat jinak. Navíc skutečnost, že pojem má v odborných kruzích určitý významový obsah, není podle žalobkyně důvodem pro překonání obecného zákazu analogie práva v neprospěch adresáta normy a s poukazem na odborný význam nelze dovozovat, že si žalobkyně měla být tohoto významu vědoma. Takový postup by vůbec nemotivoval stát k definování pojmů užívaných v právních předpisech, ani ke snaze, aby byl právní řád určitý, srozumitelný a aby se jím mohli jeho adresáti bez obtíží řídit.

Žalobkyně poukázala na skutečnost, že § 109 písm. e) stavebního zákona podmiňuje účast vlastníků sousedních pozemků skutečností, že by prováděním (nikoli užíváním) stavby mohlo být přímo dotčeno jejich vlastnické právo, a konstatovala, že žalovaný neuvedl, jak mělo k dotčení vlastnického práva vlastníků sousedních pozemků dojít. Tuto skutečnost přitom netvrdili ani samotní vlastníci sousedních pozemků. Žalobkyně proto ve shodě se stavebním úřadem uzavřela, že vlastnické právo k sousedním pozemkům nemohlo být prováděním stavby dotčeno. Předmětný argument žalovaného označila žalobkyně za účelový a nezakládající důvod pro zrušení stavebního povolení v přezkumném řízení.

Podle žalobkyně nelze malování skla považovat za výrobní činnost, nýbrž za službu. V malírně se sklo nevyrábí, ale jen maluje. Žalobkyně připustila, že výrobní činnost v rámci nepovolené malírny může mít obtěžující vliv na okolí, neboť v nepovolené malírně zpravidla nejsou instalována zařízení zamezující negativní vlivy. Žalobkyně však provozovala povolenou malírnu, která byla vybavena zařízeními bránícími negativním vlivům provozu na okolí a u níž byly tyto negativní vlivy prokazatelně vyloučeny. Dodala, že zápach, na který si stěžovali občané, patrně způsobovala v okolí provozovaná nepovolená malírna jiného výrobce. Žalobkyně zdůraznila, že podle hygienické stanice provozem malířské dílny nebudou zvýšeny emise škodlivin do ovzduší a zkušební provoz byl požadován pouze pro ověření dodržení hygienických limitů hluku, přičemž hlučnost nebyla obyvateli namítána, ani v rámci zkušebního provozu prokázána. Vliv malírny na okolí proto žalobkyně označila za marginální a argumentaci žalovaného za nepřipustnou demagogii. Žalobkyně konstatovala, že jediným regulativem pro umístění jejího záměru není územní plán obce, jak tvrdil krajský úřad, upozornila na souhlas orgánu ochrany ovzduší s realizací záměru a na nezjištění nepříznivých vlivů na životní prostředí (viz protokol EMITEP, s. r. o., ze dne 29. 11. 2015) a uzavřela, že z hlediska ochrany ovzduší neexistuje veřejný zájem na tom, aby stavební povolení bylo zrušeno.

Podle žalobkyně nemohly mít skutečnosti tvrzené osobami zúčastněnými na řízení č. 1 až 3 o obtěžování karcinogenními zplodinami žádný dopad na zákonnost stavebního povolení, neboť vyplynuly až po zahájení provozu a navíc nebyly prokázány. Obyvatelé žijící

v bezprostřední blízkosti provozu žalobkyně si na žádné negativní vlivy nestěžovali a z měření emisí vyplynulo, že jsou ve vztahu k zákonným limitům zcela zanedbatelné. Jednání osob zúčastněných na řízení č. 1 až 3 označila žalobkyně za šikanu a jimi podané trestní oznámení za irelevantní. Podotkla, že jakékoli podnikání je vedeno snahou o dosažení zisku, nicméně ona je zároveň ohrožena likvidací, když její podnikání spočívající ve výrobě skleněných dekorací nelze v plném rozsahu provozovat, žalobkyně musela s některými zaměstnanci ukončit pracovní poměry a v důsledku napadeného rozhodnutí nemůže financovat své dluhy. Tvrzená újma osob zúčastněných na řízení ve výši 5.865.000 Kč je podle žalobkyně nepodložená a chybí zde příčinná souvislost mezi vznikem újmy a setrváním stavebního povolení v platnosti, když tuto příčinnou souvislost nemohou založit spekulace.

Osoba zúčastněná na řízení č. 4 se k žalobě nevyjádřila.

O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), bez jednání, neboť žalobkyně s tímto postupem výslovně souhlasila a žalovaný nesdělil soudu do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovýmto projednáním, ačkoli byl ve výzvě výslovně poučen, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání byl udělen.

Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s.

Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Nepřisvědčil však všem žalobním námitkám.

Nejprve se soud zaměřil na námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, kterou žalobkyně spatřovala v tom, že žalovaný pouze přihlížel pochybením krajského úřadu, aniž by se způsobem posouzení újmy vznikající veřejnému zájmu v důsledku setrvání stavebního povolení v platnosti zabýval. Žalobkyně dále upozornila na to, že krajský úřad posoudil jí vznikající újmu nepřezkoumatelně, když nepřihlédl k výši zmařené investice do zařízení na vypalování skla a ani se jí nepokusil zjistit. Také porovnání újmy vzniklé žalobkyni a vzniklé veřejnému zájmu označila žalobkyně za nepřezkoumatelné, neboť rozhodnutí neobsahuje dostatek důvodů pro přezkum správní úvahy krajského úřadu. Žalobkyně rovněž považovala za nepřipustné, že žalovaný paradoxně odmítl jako zcela obecnou námitku žalobkyně, že krajský úřad při své správní úvaze pochybil, a zdůraznila, že vůči nepřezkoumatelným částem rozhodnutí nelze podávat konkrétní námitky, neboť neobsahují konkrétní argumentaci, proti níž by bylo možné brojit. K nepřezkoumatelnosti správní úvahy krajského úřadu měl navíc žalovaný přihlídnout i bez návrhu. Podle žalobkyně

není z konstatování krajského úřadu, že v daném případě má ochrana veřejného zájmu přednost před její dobrou vírou, patrné, podle jakých kritérií krajský úřad obě újmy ve smyslu § 94 odst. 4 správního řádu posuzoval. Ve správní úvaze žalobkyně postrádala také úvahu o proporcionalitě zrušení stavebního povolení.

Soud pečlivě prostudoval odůvodnění napadeného rozhodnutí a shledal, že uvedené námitky nejsou důvodné. Především není pravda, že by žalovaný pouze přihlížel pochybením krajského úřadu. Žalovaný postup krajského úřadu, jím zjištěný skutkový stav i jeho právní hodnocení v rámci odvolacího řízení přezkoumal a námitkám žalobkyně nepřisvědčil. Na straně 7 napadeného rozhodnutí výslovně uvedl, že se krajský úřad v přezkumném řízení dostatečně zabýval šetřením práv nabytých ze stavebního povolení v dobré víře a rovněž posouzením, zda újma, která zrušením stavebního povolení vznikne žalobkyni, není ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla veřejnému zájmu, a své úvahy podrobně popsal ve svém rozhodnutí. Z tohoto hodnocení je zřejmé, že se žalovaný plně ztotožnil se závěry krajského úřadu, přičemž v takovém případě není podle názoru nutné, aby žalovaný jednotlivé argumenty krajského úřadu opisoval do svého rozhodnutí. Krajský úřad sice skutečně nezkoumal výši zmařené investice, nicméně řádně popsal, v čem spatřuje veřejný zájem (dodržení zákonnosti, pro vlastníky sousedních nemovitostí ztráta legitimně očekávané pohody bydlení nerušené výrobní činností a trvalá hygienická zátěž), jemuž následně dal přednost před dobrou vírou žalobkyně. Zcela jednoznačným kritériem při posuzování újmy na straně žalobkyně a na straně veřejného zájmu byla její závažnost. Tuto argumentaci shledal soud dostatečnou a plně umožňující žalobkyni se proti závěrům krajského úřadu bránit v odvolacím řízení. Předmětná část odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu tudíž není nepřezkoumatelná a žalovaný nepochybil, pokud příslušnou námitku žalobkyně označil za obecnou a k domnělé nepřezkoumatelnosti nepřihlížel. Žalobkyni lze přisvědčit, že se žalovaný výslovně nevyjádřil k proporcionalitě zrušení stavebního povolení, nicméně tato proporcionalita se logicky odvíjí od správními orgány popsané závažnosti újmy hrozící veřejnému zájmu v případě zachování platnosti stavebního povolení, tudíž absence výslovného vyjádření k této otázce nemůže být sama o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Namítanou nepřezkoumatelnost tedy soud nezjistil.

K námitce žalobkyně, že je zcela nepřípustné, aby krajský úřad v přezkumném řízení zrušil celé stavební povolení, ačkoli podstatná a snadno identifikovatelná část stavby byla povolena v souladu se zákonem a územně plánovací dokumentací, soud připomíná, že stavební povolení mělo pouze jeden výrok povolující jednu stavbu: *Změna stavby před dokončením a přístavba k rodinnému domku* na pozemku parc. č. 199 a st. 544 v katastrálním území Česká Kamenice. Krajský úřad proto objektivně nemohl zrušit pouze část stavebního povolení. Správní orgány nicméně zcela správně poukázaly na skutečnost, že stavební úpravy nástavby objektu byly povoleny v souladu se zákonem a lze je dodatečně povolit, tudíž v tomto ohledu žalobkyni újma nevznikla.

Před posouzením dalších žalobních námitek považuje soud za potřebné připomenout, že předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení. Prvotní podmínkou pro zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení je skutečnost, že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (srov. § 97 odst. 3 správního řádu). Je-li tato podmínka splněna, musí být dále zkoumáno, zda újma, která by jeho zrušením vznikla žalobkyni jakožto účastníkovi řízení, který nabyl práva

z rozhodnutí v dobré víře, není ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu (srov. § 94 odst. 4 správního řádu). Soud se proto nejprve zaměřil na námitky zpochybňující závěr správních orgánů o tom, že stavební povolení bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.

V této souvislosti žalobkyně především namítala, že krajský úřad nesprávně posoudil soulad předmětné stavby s územně plánovací dokumentací. Soud připomíná, že povinnost stavebního úřadu zkoumat, zda je v případě stavebních úprav podmiňujících změnu v užívání stavby tato v souladu s územně plánovací dokumentací, vyplývá z § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Tuto povinnost stavební úřad nesplnil, resp. do odůvodnění stavebního povolení příslušnou úvahu nezahrnul, ačkoli tak měl učinit. Soud zdůrazňuje, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu „... v případě, kdy správní orgán vyjde v důvodech svého rozhodnutí z podkladů dotčeného orgánu státní správy, pak je na místě, aby také uvedl, jaká skutková zjištění z těchto podkladů vyvodil. ... Vlastní existence stanovisek dotčených orgánů státní správy nezabývá stavební úřad jeho základní povinností učinit finální závěr a rozhodnutí. Předložená stanoviska mu k tomu mají pomoci a jeho rozhodování ulehčit. ... Pouhý odkaz na tato stanoviska a rozličná vyjádření jiných správních orgánů však není dostatečný a v žádném případě nemůže nahradit vlastní uvážení stavebního úřadu ...“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 As 25/2009 - 163, dostupný na www.nssoud.cz). S ohledem na citovaný judikát soud nesouhlasí s názorem žalobkyně, že důvodem pro zrušení stavebního povolení nemůže být absence výslovné úvahy o souladu s územním plánem, když stavební úřad vycházel ze souhlasného vyjádření úřadu územního plánování, na které ve stavebním povolení odkázal. Soud naopak ve shodě se závěry Nejvyššího správního soudu uvádí, že pokud stavební úřad při vydání stavebního povolení vycházel z vyjádření úřadu územního plánování, rozhodně nelze považovat za dostačující, že se o tomto vyjádření v odůvodnění stavebního povolení pouze zmínil, aniž uvedl, jaké skutečnosti z něho zjistil a jak je hodnotil. Posouzení souladu stavby s územně plánovací dokumentací v rámci řízení o změně stavby totiž přísluší výhradně stavebnímu úřadu a tento se nemůže své odpovědnosti zbavit tím, že ji přenesl na úřad územního plánování prostým odkazem na jeho stanovisko nedoplněným o vlastní zjištění a úvahy stavebního úřadu. Již jen v popsáném nedostatku odůvodnění stavebního povolení lze proto spatřovat jeho rozpor s právními předpisy, konkrétně s § 68 odst. 3 správního řádu upravujícím požadavky na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu a s výše zmíněným § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona ukládajícím posuzovat soulad s územně plánovací dokumentací.

Významnější rozpor stavebního povolení s právními předpisy pak správní orgány shledaly v tom, že předmětná stavba není v souladu s územně plánovací dokumentací. Předmětem stavebního povolení byla změna stavby před dokončením za účelem zřízení provozovny malování skla včetně vypalovacích pecí, přičemž tato stavba se podle územního plánu 1999 nachází v ploše kolektivního bydlení, která slouží k bydlení v bytových domech a jejíž další přípustné využití, na které se odvolává žalobkyně, je podnikatelská činnost základní občanské vybavenosti vestavěná do obytných objektů a nerušící bydlení. Slovní spojení základní občanská vybavenost představuje podle názoru soudu neurčitý právní pojem, který musí správní orgány před jeho užitím nejprve vyložit a teprve poté jej mohou konfrontovat se skutkovými zjištěními. Žalobkyně by si měla uvědomit zásadní rozdíl mezi mezerou v právu, kterou lze za určitých okolností vyplnit za použití analogie, a neurčitým

právním pojmem, jenž musí být před vlastním užitím vždy vyložen tak, aby byl účastníku řízení zřejmý jeho obsah. Zatímco mezera v právu je zpravidla nezamýšleným nedostatkem právní úpravy a soud se plně ztotožňuje s odbornou literaturou a nálezem Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, ohledně striktního omezení možnosti užití analogie ve správním právu, v případě neurčitěho právního pojmu se naopak již od jeho začlenění do textu právního předpisu předpokládá, že mu správní orgány vždy v konkrétním řízení přiřadí určitý obsah. Při výkladu neurčitěho právního pojmu správními orgány nic nebrání v tom, aby vycházely z toho, jaký význam mu obvykle bývá přisuzován, případně v jakém kontextu bývá užíván v právních předpisech. Takový postup soud naopak považuje za žádoucí, neboť vede k jednotnému výkladu neurčitých právních pojmů, což odpovídá principu právní jistoty i principu bezrozpornosti právního řádu. Výklad neurčitěho právního pojmu s využitím textu právního předpisu, který se dotýká shodné problematiky, proto soud na rozdíl od žalobkyně považuje za správný bez ohledu na to, zda se v konečném důsledku projevil ve prospěch, či k tíži žalobkyně.

Soud ve shodě se správními orgány zastává názor, že podnikatelská činnost základní občanské vybavenosti zahrnuje služby běžné denní potřeby sloužící obyvatelstvu v dané oblasti s menší rozlohou, tj. služby, které obyvatelstvo běžně potřebuje ke svému životu. Příkladem základní občanské vybavenosti může být prodejna potravin či smíšeného zboží, stravovací zařízení, ordinace lékaře, kulturní či vzdělávací zařízení, pošta, případně opravná obuv, apod. Vždy se však musí jednat o služby běžné denní potřeby, kam rozhodně malování skla a jeho vypalování v pecích zařadit nelze. Žalobkyně se tedy mylí, pokud se domnívá, že malování skla a jeho vypalování v pecích spadá do kategorie základní občanské vybavenosti. I kdyby soud připustil, že v obecném jazyce nelze malování dekorativního skla bez dalšího považovat za výrobní činnost, ještě to neznamená, že se jedná o činnost spadající do základní občanské vybavenosti. Navíc sama žalobkyně svou argumentaci, že se nejedná o výrobní činnosti, v replice k vyjádření žalovaného popřela, když za předmět svého podnikání označila výrobu skleněných dekorací. Podnikání žalobkyně podle názoru soudu není službou denní potřeby (nejde o každodenní službu obyvatelstvu daného území menší rozlohy, neboť takto územně omezená činnost by žalobkyni nepochybně neuživila), ale jde spíše o výrobní činnost (zhotovení výrobků za účelem jejich dalšího prodeje – slovy žalobkyně „výroba skleněných dekorací“), která podle územního plánu 1999 v ploše kolektivního bydlení umístěna být nemůže. Žalobkyně nemůže své podnikání srovnávat s blíže nespecifikovanou prodejnou, když prodej zboží lze považovat za podnikatelskou činnost nevýrobního charakteru, zatímco malování skla a jeho vypalování v pecích nikoli. Soud proto přisvědčil správním orgánům v tom, že změna stavby povolená stavebním povolením není v souladu s územně plánovací dokumentací, což znamená, že stavební povolení je v zásadním rozporu s právními předpisy, když stavební úřad při jeho vydání porušil § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

Argumentuje-li žalobkyně zásadou *in dubio mitius* (v pochybnostech mírněji), soud konstatuje, že v daném případě při výkladu neurčitěho právního pojmu základní občanská vybavenost, ani při jeho konfrontaci se skutkovým stavem žádné pochybnosti nevznikly, a proto uplatnění předmětné zásady není namístě. Odkazy na nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, č. j. 1 Afs 91/2010 - 45, zabývající se touto zásadou, jsou proto bezpředmětné.

Jak již bylo uvedeno, posouzení souladu stavby s územně plánovací dokumentací musí v rámci stavebního řízení provést přímo stavební úřad, přičemž vyjádření úřadu územního plánování představuje toliko podklad pro rozhodnutí stavebního úřadu, s jehož obsahem se může a nemusí ztotožnit. Z vyjádření úřadu územního plánování, že žalobkyně může zřídit požadovanou provozovnu, pokud nebudou překročeny hygienické limity a nebude negativně ovlivněna funkce bydlení, proto nelze dovozovat, že by stavební úřad, krajský úřad a žalovaný museli vyhodnotit záměr žalobkyně jako souladný s územně plánovací dokumentací. Předmětné vyjádření je navíc podmíněno dodržením hygienických limitů a absencí vlivu činnosti na funkci bydlení, přičemž splnění těchto podmínek nelze předjímat.

K žalobkyní namítanému souběžnému posuzování souladu záměrů jak s územním plánem 1999, tak i s územním plánem 1996, který byl do územního plánu 1999 zahrnut v celém rozsahu a beze změn, soud připomíná obecné pravidlo *lex posterior derogat legi priori* (pozdější předpis ruší předpis dřívější), ze kterého vyplývá, že v případě rozporů mezi územním plánem 1999 a územním plánem 1996 je třeba použít ten pozdější. Pro projednávanou věc je proto obsah územního plánu 1996 zcela nepodstatný. Pokud územní plán 1996 umožňoval umístit v dané ploše živnostenskou činností nerušivého charakteru a pozdější územní plán 1999 tuto možnost omezil (zpřísnil) tak, že je možná pouze podnikatelská činnost základní občanské vybavenosti, nevznikl tím podle názoru soudu vnitřní rozpor, který by bránil posouzení souladu staveb s touto územně plánovací dokumentací.

K námitce žalobkyně, že zákonodárce nezařadil předmětnou stavbu mezi stavby, k nimž musí být vydáno závazné stanovisko orgánem ochrany ovzduší, a že územně plánovací dokumentaci nelze přikládat funkci, která jí primárně nepřísluší, soud poznamenává, že tyto skutečnosti nic nemění na povinnosti stavebního úřadu zkoumat soulad stavby s územně plánovací dokumentací, a tím chránit práva třetích osob žijících v blízkosti předmětné stavby, která by touto stavbou a jejím provozem mohla být narušena.

Lze tedy shrnout, že stavební povolení bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, konkrétně s § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona a s § 68 odst. 3 správního řádu, neboť stavební úřad se v odůvodnění stavebního povolení výslovně nevyjádřil k otázce souladu stavby s územně plánovací dokumentací a stavební povolení vydal navzdory tomu, že předmětná stavba nebyla s touto dokumentací v souladu. Základní podmínka pro zrušení stavebního povolení v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 správního řádu tak byla splněna. Soud k tomu pouze dodává, že jiné důvody pro zrušení stavebního povolení krajský úřad ani žalovaný ve svých rozhodnutích neuvedli, tudíž s ohledem na půdorys soudního přezkumu vymezený žalobou napadeným rozhodnutím a žalobními body nemá význam se zabývat potenciálními dalšími vadami stavebního povolení, na které upozornil žalovaný až ve vyjádření k žalobě, ani na to navazující reakci žalobkyně.

Poté se soud zaměřil na námitky vztahující se k porovnávání újmy, která by zrušením stavebního povolení vznikla žalobkyni, která nabyla práva z rozhodnutí v dobré víře, s újmou, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu (srov. § 94 odst. 4 správního řádu). Žalobkyně se mýlí, pokud se domnívá, že správní orgány nemohou v přezkumném řízení při hodnocení naplnění podmínek § 94 odst. 4 správního řádu zohlednit skutečnosti nastalé po vydání přezkoumávaného rozhodnutí. Žalobkyně si v tomto ohledu dokonce protiřečí, neboť

sama požaduje, aby byl v její prospěch zohledněn fakt, že vlivem plynutí času byla v době zrušení stavebního povolení její dobrá víra nejsilnější. Posouzení dobré víry i újmy se odehrává v rámci přezkumného řízení, hodnotí se i budoucí možná újma, a proto nelze tento postup omezovat jen na dobu do vydání přezkoumávaného rozhodnutí.

Žalobkyni lze sice přisvědčit v tom, že správní orgány výslovně nezpochybnilly její dobrou víru vztahující se ke stavebnímu povolení, nicméně samotná existence dobré víry automaticky nevytváří překážku pro zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení, neboť v případě existence dobré víry toliko vzniká správním orgánům povinnost posoudit, zda újma žalobkyně převyšuje újmu vzniklou veřejnému zájmu, či nikoli. K tvrzení žalobkyně o její opatrnosti při vynakládání investic do předmětné stavby soud podotýká, že vyjádření a stanoviska dotčených orgánů státní správy tvoří podle § 110 odst. 2 písm. d) stavebního zákona povinnou přílohu žádosti o stavební povolení, tudíž ze skutečnosti, že si žalobkyně tyto dokumenty opatřila, nelze dovozovat, že by z opatrnosti vyvinula nějaké speciální úsilí nad rámec svých zákonných povinností. Vyšší intenzitu dobré víry žalobkyně nepřináší ani skutečnost, že proti stavebnímu povolení nebylo podáno odvolání, neboť stavební úřad považoval za účastníky stavebního řízení toliko žalobkyni a osobu zúčastněnou na řízení č. 4. Vlastníkům sousedních nemovitostí nebylo stavební povolení doručováno, tudíž absence jakéhokoli odvolání proti stavebnímu povolení nemůže mít žádný vliv na intenzitu dobré víry žalobkyně. Soud připouští, že na dobrou víru žalobkyně může mít určitý vliv plynutí času, nicméně zdůrazňuje, že ani sama žalobkyně nezpochybnila, že přezkumné řízení bylo zahájeno i ukončeno v zákonem stanovených lhůtách.

Argumentaci žalobkyně, že se stavebník se nemůže úspěšně domáhat své dobré víry v práva nabytá z přezkoumávaného rozhodnutí pouze tehdy, pokud je stavba v bezpochyby příkrém a naprosto zjevném rozporu se základními zásadami územního plánování, a že na stavebníka nelze přenášet povinnost posouzení souladu záměru s územně plánovací dokumentací, shledal soud z hlediska projednávané věci irelevantní. Nikdo totiž nezpochybňoval oprávnění žalobkyně domáhat se dobré víry, správní orgány pouze daly před její dobrou vírou přednost veřejnému zájmu. Stejně tak nikdo na žalobkyni nepřenesl povinnost posouzení souladu stavby s územně plánovací dokumentací, když správní orgány jednak konstatovaly, že se jednalo o nesplněnou povinnost stavebního úřadu, a jednak předmětný soulad samy posoudily.

Újmu, která by ponecháním stavebního povolení v platnosti vznikla veřejnému zájmu, spatřovaly správní orgány v újmě na dodržení zákonnosti, v újmě vlastníků sousedních nemovitostí spočívající ve ztrátě legitimně očekávané pohody bydlení nerušené výrobní činností a v trvalé hygienické zátěži. Žalobkyni lze přisvědčit v tom, že újmou vzniklou veřejnému zájmu nemůže být sama skutečnost, že rozhodnutí je nezákonné [blíže viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 817]. V projednávané věci se však nejednalo o jediný aspekt, v němž podle správních orgánů spočívala újma na straně veřejného zájmu, tudíž zahrnutí vlastní nezákonnosti stavebního povolení do újmy vzniklé veřejnému zájmu nepředstavuje vadu, která by musela vést ke zrušení napadeného rozhodnutí, pokud i po vyloučení tohoto aspektu bude újma vzniklá veřejnému zájmu silnější než potenciální újma na straně žalobkyně.

Soud neshledal žádný rozumný důvod, proč by veřejný zájem nemohl spočívat v ochraně obyvatel před negativními důsledky provozu předmětné stavby, což žalobkyně zpochybňovala. Tento veřejný zájem vycházející z práva na pohodu bydlení v oblasti, která je k tomuto účelu primárně určena, považuje soud za naprosto legitimní a připomíná, že přezkumné řízení bylo zahájeno na základě podnětu obyvatel dané lokality, kteří si stěžovali na důsledky činnosti žalobkyně v rámci zkušebního provozu.

Základní podmínkou toho, aby mohlo být případné narušení pohody bydlení považováno za újmu na veřejném zájmu a následně poměřováno s újmou žalobkyně, je přesná identifikace toho, v jakých konkrétních jevech má narušení pohody bydlení spočívat, spojená s prokázáním existence těchto jevů. Za narušení pohody bydlení může být považován např. nárůst dopravy, hluku či zápachu a jiné podobné negativní jevy spojené s provozem stavby. Z obsahu žalobou napadeného rozhodnutí i předcházejícího rozhodnutí krajského úřadu vyplývá, že narušení pohody bydlení spatřovaly správní orgány v obtěžování pachovými látkami, které mělo být způsobeno provozem malířny skla. V této souvislosti však správní orgány neprovedly žádné dokazování a vycházely toliko ze subjektivních vjemů vlastníků sousedních nemovitostí, aniž by jakkoli zkoumaly intenzitu obtěžování a ověřovaly, že původcem těchto pachových látek byl právě provoz žalobkyně. Bez řádného prokázání existence obtěžování pachovými látkami, jeho původu v provozu žalobkyně a jeho intenzity nelze podle názoru soudu učinit závěr o tom, že při zachování pravomocného stavebního povolení by došlo k narušení pohody bydlení, natožpak poměřovat újmu spočívající v narušení pohody bydlení s újmou na straně žalobkyně způsobenou zrušením pravomocného stavebního povolení.

Pouze na okraj soud podotýká, že proti tvrzením vlastníků sousedních nemovitostí o obtěžování pachovými látkami, se kterým se správní orgány spokojily, ačkoli rozhodně nepostačovalo k prokázání existence újmy na veřejném zájmu, pak stojí protokol o akreditovaném měření emisí č. E11-28/15 ze dne 29. 11. 2015, který žalobkyně předložila v odvolacím řízení. Tímto protokolem však žalovaný neprovedl důkaz, což jen potvrzuje existenci pochybení správních orgánů při zjišťování skutkového stavu.

Jakkoli nelze vyloučit možnost, že v případě nezrušení stavebního povolení dojde v důsledku provozu povolené stavby k narušení pohody bydlení vlastníků sousedních nemovitostí, nelze jen z této možnosti dovozovat vznik natolik závažné újmy na veřejném zájmu, která by dostatečně odůvodnila zásah do právní jistoty spočívající ve zrušení pravomocného rozhodnutí, z něhož již žalobkyně v dobré víře nabyла práva. Podle názoru soudu je proto třeba trvat na tom, aby závěry správních orgánů ohledně újmy na veřejném zájmu, které v konečném důsledku vedly ke zrušení pravomocného správního rozhodnutí, byly podloženy dostatečnými důkazy, což se však v projednávané věci nestalo.

S ohledem na výše uvedené soud shledal, že závěr správních orgánů o existenci újmy vzniklé veřejnému zájmu v podobě ztráty vlastníky sousedních nemovitostí legitimně očekávané pohody bydlení nerušené výrobní činností vychází ze skutkového stavu, který však nemá oporu ve správním spisu a vyžaduje zásadní doplnění. Totéž platí i pro závěr o trvalé hygienické zátěži, ve vztahu ke kterému správní orgány rovněž neprovedly žádné dokazování. Soud proto vyhodnotil žalobu jako důvodnou a napadené rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pro vadu řízení zrušil. Zároveň soud v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s.

rozhodl o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení, v němž je ve smyslu § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán výše uvedenými závěry soudu.

Zjištěná vada řízení bránila soudu v tom, aby se zabýval dalšími žalobními námitkami, neboť výsledkem řízení po odstranění výše popsané vady může být rozhodnutí po obsahové stránce odlišné.

Soud nevyhověl požadavku žalobkyně, aby společně se žalobou napadeným rozhodnutím zrušil i rozhodnutí krajského úřadu, neboť výše popsané vady lze odstranit v rámci odvolacího řízení a s ohledem na lhůtu stanovenou v § 97 odst. 2 správního řádu by v případě zrušení rozhodnutí krajského úřadu hrozilo, že krajský úřad již nebude moci nové rozhodnutí v přezkumném řízení vydat.

Vzhledem k tomu, že žalobkyně měla ve věci plný úspěch, soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. uložil žalovanému zaplatit jí do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení o žalobě v celkové výši 15.342 Kč. Náhrada se skládá ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3.000 Kč, z částky 9.300 Kč za tři úkony právní služby právního zástupce žalobkyně po 3.100 Kč podle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění účinném od 1. 1. 2013 (dále jen „AT“), [převzetí a příprava zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. a) AT, podání žaloby a podání repliky podle § 11 odst. 1 písm. d) AT], z částky 900 Kč jako náhrady hotových výdajů advokáta [tři režijní paušály po 300 Kč podle § 13 odst. 1 a 3 AT ve znění po 1. 9. 2006] a z částky 2.142 Kč představující 21% DPH, kterou byl advokát podle zvláštního právního předpisu povinen odvést z vyčíslené odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů. Náhradu nákladů spojených s návrhem žalobkyně na přiznání odkladného účinku žalobě soud žalobkyni nepřiznal, neboť žalobkyně s tímto návrhem úspěšná nebyla.

Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a v předmětném řízení soud osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil. S ohledem na zavedenou praxi krajských soudů a Nejvyššího správního soudu (srov. např. jeho rozsudek ze dne 19. 8. 2016, č. j. 4 As 56/2016 - 53, ze dne 14. 5. 2015, č. j. 3 As 85/2015 - 8, ze dne 24. 2. 2016, č. j. 3 As 220/2015 - 49, ze dne 16. 12. 2015, č. j. 4 As 223/2015 - 43, ze dne 6. 10. 2015, č. j. 8 As 171/2014 - 67, nebo ze dne 6. 8. 2015, č. j. 10 As 43/2015 - 49, vše dostupné na www.nssoud.cz) soud v dané situaci nezahrnul vypořádání nákladů řízení osob zúčastněných na řízení do výroku a zabýval se jím toliko v odůvodnění tohoto rozsudku.

Poučení:

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

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

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

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

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

V Ústí nad Labem dne 23. srpna 2017

Mgr. Václav Trajer v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
I. T.