



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobců: **a) V. F., b) M. F.**, zast. JUDr. Vladimírem Muzikářem, advokátem, se sídlem Havlíčkova 13, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) R. H., II) J. H., o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2017, č. j. JMK 50072/2017, sp. zn. S-JMK 172435/2016/OÚPSŘ, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 7. 2020, č. j. 62 A 128/2017 - 76,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Blansko (dále jen „stavební úřad“) ze dne 12. 9. 2016, č. j. SÚ ZM 125/2016-33351/2016/Ša, sp. zn. SMBK-26751/2016-SÚ-Ša, byla zamítnuta žádost žalobců o změnu užívání prostoru garáže na pozemku žalobců na adrese L. 167. Žalobci žádali změnu užívání stavby na autodílnu - diagnostiku. Stavební úřad však této žádosti nevyhověl.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 3. 2017, č. j. JMK 50072/2017, sp. zn. S-JMK 172435/ 2016/OÚPSŘ, podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zamítl odvolání žalobců a uvedené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

[3] Rozsudkem ze dne 27. 9. 2019, č. j. 62 A 128/2017 - 53, Krajský soud v Brně zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného. Tento rozsudek však byl pro nesprávné označení správního rozhodnutí v jeho výroku a z toho vyplývající vnitřní rozpornost a nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost rozsudku krajského soudu zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2020, č. j. 4 As 384/2019 - 27, a věc byla krajskému soudu vrácena k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud rozsudkem ze dne 9. 7. 2020, č. j. 62 A 128/2017 - 76, následně znovu zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného. V odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud uvedl, že stanoviska dotčených úřadů automaticky nepředurčují rozhodnutí ve věci samé. Rovněž odmítl argument žalobců, že ustanovení § 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška“), se na projednávanou věc nevztahuje z důvodu, že garáž je stavebně propojena s již existující autodílnou, případně proto, že je formálně součástí rodinného domu. Takový výklad by totiž podle krajského soudu znamenal obcházení zákona.

[5] Stavba tak podle krajského soudu nesplňuje podmínky pro vydání souhlasu k užívání jako autodílny. Konkrétně svojí celkovou rozlohou 112 m² výrazně převyšuje přípustnou maximální rozlohu stavby pro podnikatelskou činnost umístěné na pozemku staveb pro bydlení. Při zohlednění zvýšeného hluku pohybujícího se na samé hranici přípustnosti, zvýšené dopravní zátěže a horších parkovacích podmínek, které rozšíření autodílny provázejí, dospěl krajský soud k závěru, že změna užívání stavby by měla nepřiměřený negativní dopad na pohodu bydlení v blízkosti stavby.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Proti tomuto rozsudku podali žalobci (dále též „stěžovatelé“) kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), již se domáhali zrušení rozsudku krajského soudu.

[7] Stěžovatelé ve své kasační stížnosti odmítli závěr krajského soudu o aplikovatelnosti § 21 odst. 4 vyhlášky. Vycházeli přitom z přesvědčení, že rodinný dům a garáž tvoří jednu stavbu, o čemž podle nich svědčí i zápis v katastru nemovitostí. Garáž tak není možné posuzovat samostatně, a jelikož je součástí rodinného domu, není možné na ni nahlížet jako na stavbu nesouvisející s bydlením. Aplikaci vyhlášky rovněž vylučuje skutečnost, že u garáže nedochází k žádným stavebním změnám.

[8] Dále stěžovatelé připomněli, že v průběhu řízení se k jejich záměru vyjadřovala řada dotčených orgánů, přičemž žádné z jejich vyjádření se k záměru stěžovatelů nestavělo negativně. Žalovaný tak překročil své pravomoci, když v rozporu se všemi těmito vyjádřeními konstatoval významný vliv na pohodu bydlení a žádost o změnu využití stavby zamítl.

pokračování

[9] Žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelé uplatnili v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatelé v kasační stížnosti označili důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[11] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[12] Podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.*

[13] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přezkoumatelností napadeného rozsudku. Jeho nepřezkoumatelnost by totiž sama o sobě postačovala ke zrušení rozsudku krajského soudu bez nutnosti posouzení jeho zákonnosti. Stěžovatelé však ve své kasační stížnosti neuvedli, v čem by tvrzená nepřezkoumatelnost měla spočívat. Nejvyšší správní soud sice potenciální nepřezkoumatelnost rozsudku posuzuje i z úřední povinnosti, nicméně v projednávané věci žádné takové nedostatky v odůvodnění napadeného rozsudku neshledal. Krajský soud se v něm řádně a srozumitelně vypořádal s každou žalobní námitkou. Pokud snad krajský soud k některým námitkám pominul jejich dílčí tvrzení a převzal argumenty žalovaného, neznamená to, že pochybil. Správní soudy totiž nemají povinnost reagovat na každé tvrzení žalobce a obsáhle jej vyvracet, neboť jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace, jak se uvádí například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19. Podstatné je, aby se soud v rozhodnutí zabýval všemi stěžejními námitkami žalobce, což může v některých případech konzumovat i vypořádání dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33). Správní soud také může pro stručnost odkázat na část důkladného odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, s nímž se plně ztotožní, a nemusí proto neprakticky a zdlouhavě říkat jinými slovy totéž.

K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130.

[15] Poté, co Nejvyšší správní soud shledal, že napadený rozsudek je přezkoumatelný, mohl se věcně zabývat námitkami stěžovatelů. Jako první přezkoumal námitku neaplikovatelnosti vyhlášky.

[16] Ze správního spisu vyplývá, že na pozemku stěžovatelů se nachází mimo jiné rodinný dům, již povolená autodílna (o rozloze 35 m²) a dotčená garáž (o rozloze 77 m²). Stěžovatelé se fakticky domáhají rozšíření prostor existující autodílny. Pozemek žalobců se nachází v zóně stabilizovaných ploch bydlení, v nichž územní plán primárně předpokládá umístění staveb bezprostředně souvisejících s bydlením. Umístění staveb pro podnikání podmíněně připouští za předpokladu, že nesnižují kvalitu prostředí, pohodu bydlení a jsou slučitelné s bydlením. Pozemek stěžovatelů (parc. č. X) je z hlediska katastru nemovitostí jednou parcelou, na níž se nachází jedna stavba, a to rodinný dům. Původně však stála garáž, jakožto samostatná stavba, na pozemku parc. č. X, přičemž stěžovatelé již tehdy usilovali o změnu jejího užívání. Následně byly pozemky v katastru nemovitostí sloučeny, stejně jako stavby na nich stojící.

[17] Podle § 21 odst. 4 vyhlášky *lze na pozemcích staveb pro bydlení umístit jednu stavbu pro podnikatelskou činnost do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepenou nejvýše do hloubky 3 m*. Ustanovení § 1 odst. 2 vyhlášky pak stanoví, že *ustanovení částí třetí (do níž patří i § 21) a čtvrté této vyhlášky se použije při vymezování pozemků a umísťování staveb na nich*.

[18] Nejvyšší správní soud na tomto místě považuje za nutné odmítnout argumentaci stěžovatelů, že se na posuzovanou věc vyhláška neuplatní, neboť předmětem řízení není vymezování pozemků ani umísťování staveb na nich. Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit právnímu názoru stěžovatelů, podle nichž je vyhláška neaplikovatelná jen proto, že u předmětné stavby nedošlo k žádným stavebním změnám. Vyhláška totiž stanoví obecné požadavky na výstavbu, s nimiž musí být stavby v souladu v zásadě po celou dobu jejich existence. Podle § 126 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), přitom platí, že *„změna v užívání stavby musí být v souladu s územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, s obecnými požadavky na výstavbu, s veřejnými zájmy chráněnými tímto zákonem a se zvláštními právními předpisy.“* Stavební zákon tak výslovně stanoví soulad s obecnými požadavky na výstavbu jako předpoklad pro umožnění změny v užívání stavby. Vzhledem k tomu, že vyhláška na základě zmocnění obsaženého v § 194 písm. a) stavebního zákona stanoví právě obecné požadavky na výstavbu, je zjevné že její aplikace v projednávané věci nemůže být vyloučena.

[19] Neobstojí ani výklad stěžovatelů, podle něž je § 21 odst. 4 vyhlášky neaplikovatelný, neboť garáž a dům jsou jednou stavbou. Nejvyšší správní soud zde poukazuje zejména na § 2 odst. 3 stavebního zákona, podle něž *se stavbou rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Dočasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání. Za stavbu se považuje*

pokračování

také výrobek plnící funkci stavby. Podle odstavce čtvrtého téhož ustanovení pak platí, že *pokud se v tomto zákoně používá pojmu stavba, rozumí se tím podle okolností i její část nebo změna dokončené stavby.*

[20] Vzhledem k tomu, že vyhláška sama pojem stavby nedefinuje, je nutné použít výše uvedenou definici stavebního zákona, jelikož vyhláška je právním předpisem v oblasti stavebního práva. Argumentaci stěžovatelů zápisem v katastru nemovitostí proto Nejvyšší správní soud nepovažuje za přílehavou. Stavebněprávní definice stavby je totiž širší než definice občanskoprávní. Smysl a účel stavebního zákona i vyhlášky vyžadují, aby jednotlivé části či změny stavby mohly být samostatným předmětem přezkumu v rámci správního řízení. Tomuto přezkumu přitom nelze zabránit tvrzením, že dříve samostatné stavby (dokonce i dle občanskoprávní definice) jsou nyní již stavbou jedinou. Sloučení staveb v katastru nemovitostí tak vypovídá jen o potenciální změně občanskoprávního charakteru staveb. Z hlediska stavebního práva však formální sloučení staveb bez jakýchkoliv stavebních úprav nemůže způsobit zánik jednotlivých staveb.

[21] V projednávané věci je přitom zřejmé, že rodinný dům na jedné straně a garáž a autodílna na straně druhé jsou relativně samostatné objekty, které nikdy nebyly koncipovány jako jednolitý celek. S krajským soudem je tak nutné souhlasit v tom, že argumentace stěžovatelů představuje spíše snahu o obcházení zákona prostřednictvím formalistické argumentace. Dodržování požadavků na výstavbu se totiž není možné vyhnout prohlášením všech staveb na pozemku za jeden rodinný dům. Přijetí takového výkladu by bylo ve zjevném rozporu se smyslem a účelem stavebního zákona i územního plánování.

[22] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že požadavky stanovené vyhláškou se v projednávané věci uplatní. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé v takovém případě zpochybňovali i závěry o tom, že předmětné stavba tyto požadavky nesplňuje, zabýval se Nejvyšší správní soud i těmito námitkami.

[23] Stěžovatelé zejména tvrdili, že ke své žádosti připojili souhlasná stanoviska mnoha dotčených orgánů, která však stavební úřad ignoroval a změnu využití stavby nepovolil. Ze správního spisu skutečně vyplývá, že stěžovatelé získali souhlasná stanoviska Hasičského záchranného sboru Jihomoravského kraje, Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje či odboru životního prostředí Městského úřadu Blansko.

[24] Stanoviska a vyjádření dotčených orgánů však nelze přeceňovat. Každý z těchto orgánů se vyjadřuje pouze k úzce vymezenému aspektu potenciálních dopadů projednávaného záměru, přičemž je to právě stavební úřad, kterému náleží úkol vyhodnotit všechna tato stanoviska v jejich vzájemných souvislostech. Jak přitom Nejvyšší správní soud uvedl například v rozsudcích ze dne 25. 10. 2017, č. j. 2 As 106/2017 - 55, či ze dne 15. 8. 2017, č. j. 7 As 143/2017 - 75, souhlasná stanoviska dotčených orgánů nezakládají stavebnímu úřadu povinnost žádosti vyhovět, neboť posouzení, zda stavba nepřípustně snižuje pohodu bydlení, není otázkou obsahu závazných stanovisek, nýbrž je věcí autonomního posouzení stavebním úřadem po zhodnocení všech relevantních okolností. Při tomto posuzování stavební úřad rovněž přihlíží k některým kritériím, která dotčené

orgány v plné šíři nezohledňují. Úkolem stavebního úřadu tedy není jen ověřit, zda žadatel předložil příslušná souhlasná stanoviska, nýbrž skutečně posoudit soulad projednávaného záměru s územním plánem, právním řádem, veřejným zájmem a dalšími požadavky. Zamítavé rozhodnutí navzdory kladným stanoviskům proto nelze *a priori* považovat za nesprávné.

[25] Krajský soud přitom v nyní projednávané věci přesvědčivě vysvětlil, proč záměr stěžovatelů nenaplnuje stanovené požadavky. Nejvyšší správní soud na jeho odůvodnění proto v podrobnostech odkazuje. Na pozemku stěžovatelů se již v současné době nachází povolená autodílna o rozloze 35 m². Její rozšíření o dalších 77 m² tak již zjevně porušuje obecné požadavky na výstavbu, podle nichž je možné na pozemcích staveb pro bydlení umístit jednu stavbu pro podnikatelskou činnost do 25 m². Navíc maximální přípustná hladina hluku (50 dB) v provozovně stěžovatelů byla dosažena jen s ohledem na nejistotu měření (+- 1,7 dB), když při kontrolním měření bylo naměřeno 51,2 dB. Se stěžovateli přitom nelze souhlasit v tom, že stavební úřad má tento výsledek hodnotit pouze v intencích vyhovuje/nevyhovuje. Naopak, stavební úřad musí řádně zvážit dopady všech relevantních zjištění na pohodu bydlení. Je přitom zjevné, že čím vyšší bude hluk v provozovně stěžovatelů, tím menší bude pohoda bydlení v jejím nejbližším okolí. Stavební úřad rovněž správně přihlédl ke zvýšení dopravní zátěže a zejména ke zvýšeným obtížím s parkováním.

[26] Ze všech výše uvedených skutečností je zřejmé, že změna užívání stavby by měla na pohodu bydlení negativní vliv. Jelikož navíc stavba již na první pohled zásadním způsobem porušuje obecné požadavky na výstavbu a z hlediska hladiny hluku jen těsně splňuje základní požadavek, bylo odpovědností stěžovatelů, aby stavebnímu úřadu doložili, že užívání stavby nebude mít na pohodu bydlení tak zásadní vliv, nebo aby případně navrhli stavební či jiné úpravy, jimiž by negativní dopady snížili. Stěžovatelé se však v řízení omezují na právně formalistickou polemiku se závěry stavebního úřadu v situaci, kdy je zřejmé, že jejich záměr nevyhovuje ani zákonným podmínkám, ani územnímu plánu. Za této situace tak Nejvyšší správní soud nemůže hodnocení dané věci správních orgánů ani krajského soudu nic vytknout.

[27] Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani argument stěžovatelů, že garáž již jako součást autodílny využívají, ani skutečnost, že v důsledku tohoto rozšíření nedošlo k navýšení počtu pracovních míst. Krajský soud správně poukázal na fakt, že se nejedná se o stav souladný s právem, a nelze se jej tedy dovolávat ve prospěch stěžovatelů. Protiprávně jednající osoby zásadně nemohou být v lepším postavení, než v jakém by byli při respektování právního řádu. Jediným důsledkem této skutečnosti pro projednávané řízení tedy je, že stavební úřad mohl kromě potenciálních dopadů požadované změny využití hodnotit i dopady skutečné. Z výše uvedeného je přitom zřejmé, že i na základě skutečných dopadů (zejména měření hluku) lze jeho závěr o nesouladu navrhované změny v užívání stavby s požadavkem na pohodu bydlení považovat za zcela správný.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] V nyní posuzované věci tedy správní orgány vycházely z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci a relevantní právní otázky posoudily stejně jako krajský soud

pokračování

přezkoumatelným způsobem a správně. Důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. tedy nebyly naplněny.

[29] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelé v něm neměli úspěch a žalovanému v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť toto právo by jim podle ustanovení § 60 odst. 5 a § 120 s. ř. s. vzniklo pouze v případě náhrady nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem, což se v daném případě nestalo.

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

V Brně dne 11. září 2020

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu