



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Lukáše Hloucha v právní věci žalobce: **Ing. R. M.**, zastoupen JUDr. Michalem Ptáčkem, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1845/26, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, **za účasti**: D. H., zastoupená Mgr. Jaroslavem Jurášem, advokátem se sídlem Lešetín IV 777, Zlín, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 11. 2020, č. j. 62 A 159/2018-239,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Osoba zúčastněná na řízení **je p o v i n n a** uhradit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 10 467 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Michala Ptáčka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Rozhodnutím Magistrátu města Zlína, Odboru stavebních a dopravních řízení (stavební úřad), ze dne 18. 12. 2017, č. j. MMZL 159909/2017, sp. zn. MMZL-SÚ-070204/2017/Bez, byla dle § 127 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „stavební zákon“), osobě zúčastněné na řízení a J. M. jakožto oznamovatelům povolena změna v užívání části domu č. p. X v ulici M. A., ve Z., umístěného na pozemku p. č. st. X v k. ú. P., tak, že části 1. NP a 2. NP domu dosud užívané jako obytný prostor rodinného

domu budou nově užívány jako kancelářské prostory. Dle oznámení změny v užívání stavby měly tyto kancelářské prostory sloužit pro účely podnikání společnosti HERMANN TRANS, s.r.o., a to pro její administrativní činnost, logistiku, účetnictví a běžný provoz. Již v roce 2015 přitom stavební úřad vydal týmž oznamovatelům souhlas se změnou v užívání jiné části téže stavby, konkrétně se změnou části 1. NP z obytného prostoru na administrativní zázemí společnosti HERMANN TRANS, s.r.o.

[2] Rozhodnutím ze dne 31. 8. 2018, č. j. KUZL 62056/2018, sp. zn. KUSP 11728/2018 ÚP-Vy, žalovaný zamítl odvolání žalobce a MUDr. M. M. proti rozhodnutí stavebního úřadu o změně v užívání stavby a toto rozhodnutí potvrdil.

[3] Žalobce následně podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 19. 11. 2020, č. j. 62 A 159/2018-239, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud shledal důvodnou námitku žalobce, dle níž je rozhodnutí žalovaného ve smyslu § 126 odst. 3 stavebního zákona v rozporu s územně plánovací dokumentací. Podle územního plánu města Zlína, v relevantním znění, se totiž dům oznamovatelů nachází v ploše BI – plocha bydlení individuálního. Jejím hlavním využitím je bydlení v rodinných domech a vilách. Přípustným využitím jsou pak pozemky související dopravní a technické infrastruktury, pozemky sídelní zeleně, pozemky veřejných prostranství a pozemky souvisejícího občanského vybavení (z toho maloobchod do 1000 m² plochy). Nepřípustným využitím jsou činnosti, které nesouvisí s hlavním využitím a které narušují kvalitu prostředí vlivy provozu a dopravní zátěží nebo takové důsledky vyvolávají druhotně, a dále pozemky staveb pro rodinnou rekreaci. Krajský soud považoval za rozhodné, že územní plán v dané lokalitě nepřipouští určité činnosti definované dvěma znaky, které musí být kumulativně naplněny: 1) činnost nesouvisí s hlavním využitím uvedené plochy a současně 2) činnost narušuje kvalitu prostředí vlivy provozu a dopravní zátěží nebo takové důsledky vyvolává druhotně. Pro posouzení přípustnosti té které činnosti je tak podle krajského soudu nutné zabývat se její skutečnou povahou a konkrétními vlivy, byť by byly způsobovány druhotně.

[4] Krajský soud konstatoval, že ze samotného oznámení změny v užívání stavby ze dne 25. 5. 2017, dle kterého změna v užívání umožní lepší provoz společnosti HERMANN TRANS, s.r.o., a ze souhrnné technické zprávy, konkrétně z jejího bodu B 2.2 a B 2.3, dle kterých se tato rozvíjející se společnost zabývá mezinárodní expresní autodopravou a zaměstnává 17 zaměstnanců (12 řidičů a 5 pracovníků zajišťujících chod společnosti), vyplývá, že změna v užívání stavby není v souladu s hlavním využitím plochy BI, neboť kancelářské prostory sloužící pro potřeby spediční společnosti nelze považovat za bydlení v rodinných domech a vilách. Na tom nic nemění závěr správních orgánů, že i po změně v užívání bude více než polovina podlahové plochy v domě odpovídat požadavkům na trvalé rodinné bydlení a bude k tomuto účelu určena. Hlavním využitím plochy BI je totiž podle územního plánu bydlení v rodinných domech a vilách, nikoliv provozování podnikatelské činnosti v rodinných domech a vilách. Pro případné povolení změny v užívání stavby tak bylo dle krajského soudu na místě se dále zabývat tím, zda oznámená změna nebude narušovat kvalitu prostředí vlivy provozu a dopravní zátěží nebo nebude takové důsledky vyvolávat druhotně.

pokračování

[5] Se správními orgány lze dle krajského soudu souhlasit, že používání technických zařízení v kancelářských prostorách nemůže narušovat kvalitu prostředí, jak má na mysli územní plán. Správní orgány však pominuly, že územní plán nehovoří jen o vlivech primárních, ale též o vlivech druhotných. V takovém případě je důležité to, že smyslem změny je zřízení kancelářských prostor pro podnikání společnosti HERMANN TRANS, s.r.o., která se zabývá mezinárodní expresní autodopravou. Již z uvedeného oznámení je zřejmé, že součástí navrhované změny má být též logistika a běžný provoz společnosti (nikoliv jen administrativní práce a účetnictví), což ve spojení s tím, že dle souhrnné technické zprávy tato společnost zaměstnává řidiče, kteří zajíždějí nákladními vozy do sídla společnosti jednou týdně až jednou za měsíc (celkem tedy dvanáctkrát týdně až dvanáctkrát měsíčně) lze mít za prokázané, že činnost uvedené společnosti narušuje kvalitu prostředí vlivy provozu a dopravní zátěží. Tuto skutečnost potvrdilo vyjádření Policie ČR, Krajského ředitelství policie Zlínského kraje, ze dne 4. 9. 2017, č. j. KRPZ-88329-1/ČJ-2017-150506. Dle krajského soudu je tak zřejmé, že jestliže v souvislosti s provozem a logistikou společnosti HERMANN TRANS, s.r.o., dochází v dané lokalitě k tomu, že k domu oznamovatelů pravidelně a s častou frekvencí zajíždějí nákladní automobily, které zde zastavují a stojí na ulici či chodníku, kancelářské prostory určené pro zajištění administrativní činnosti této společnosti způsobují druhotně narušení kvality prostředí vlivy provozu a dopravní zátěží. Kancelářské prostory jsou tak zjevným důvodem narušení kvality prostředí.

[6] Na uvedeném závěru nemění dle krajského soudu nic ani skutečnost, že stavební úřad již dne 13. 4. 2015 vydal souhlas se změnou v užívání stavby spočívající ve změně v užívání části 1. NP téhož domu na kanceláře pro účely podnikání uvedené společnosti. Podstatné je, že účelem územního plánu je kultivace území, přičemž územní plán může být zákonem předepsaným postupem měněn. Pro nyní posuzovanou věc je proto rozhodné aktuální znění územního plánu, které předmětnou činnost nepřipouští. Skutečnost, že v minulosti byla oznamovatelům umožněna změna v užívání části 1. NP domu z prostor pro bydlení na kancelářské prostory pro podnikání v oboru mezinárodní autodopravy, neznamená, že jim musí být následně povolena další změna směřující k rozšíření tohoto podnikání. To zejména za situace, kdy jsou zjevné negativní důsledky původního souhlasu, které aktuální územní plán zakazuje. Podle krajského soudu nelze argumentovat ani tím, že provoz a doprava už v daném místě jsou a rozšíření kancelářských prostor situaci zásadně nezhorší. Z tohoto důvodu je pro věc podle krajského soudu nepoužitelné „druhé“ vyjádření Policie ČR, Krajského ředitelství policie Zlínského kraje, ze dne 13. 10. 2017, č. j. KRPZ-88329-5/ČJ-2017-150506, které staví právě na tomto chybném přístupu.

[7] Krajský soud dále s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2020, č. j. 6 As 276/2019-48 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), konstatoval, že ze stejného důvodu je nepodstatné, že v dané ulici existují další podnikatelské provozy, neboť ty nebyly předmětem správního řízení a pro rozhodnutí správních orgánů je určující především obsah územního plánu, nikoliv faktický stav v území. Nerozhodné je také to, že touto lokalitou pravidelně projíždějí autobusy městské hromadné dopravy, což má vážnější dopady na životní prostředí. K tvrzení žalovaného, dle kterého mají vozidla společnosti HERMANN TRANS, s.r.o., na vjezd či zastavení v ulici M. A. stejné právo jako ostatní vozidla, krajský soud konstatoval, že podstatou věci není právo nákladních vozidel této

společnosti projet či zastavit v dané ulici, ale to, že v důsledku zřízení kancelářských prostor této společnosti v daném domě dochází ke kumulaci nákladního provozu, přičemž územní plán v této ploše označuje takový důsledek za nepřipustný. Dle krajského soudu na věci rovněž nic nemění skutečnost, že územní plán připouští využití pozemků pro související občanské vybavení, případně že je daná lokalita zařazena též do plochy veřejných prostranství (která rovněž nemohou být užita k činnostem v rozporu s územním plánem). Je totiž podstatný rozdíl mezi užitím domu v dané lokalitě jako malého obchodu s potravinami, jako kadeřnictví, ordinace lékaře apod., které kvalitu prostředí zpravidla nenarušují, a naproti tomu jako zázemí společnosti provozující mezinárodní nákladní automobilovou dopravu, které druhotně takové narušení vyvolává, a je proto dle územního plánu nepřipustné.

[8] Krajský soud uzavřel, že rozhodnutí žalovaného umožnilo změnu v účelu užívání stavby, která je v rozporu s platným územním plánem města Zlína, čímž došlo k porušení § 126 odst. 3 stavebního zákona. Jelikož k tomuto závěru bylo možné dospět již na základě důkazů provedených ve správním řízení, krajský soud pro nadbytečnost neprováděl důkazy navržené žalobcem, nicméně konstatoval, že žalovaný v dalším řízení provedení žalobcem navržených důkazů zváží, případně odůvodní jejich neprovedení.

[9] Ostatní žalobní body neshledal krajský soud důvodnými.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a žalobce a dalších podání

[10] Proti rozsudku krajského soudu podala osoba zúčastněná na řízení (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž odkazuje na kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[11] Stěžovatelka uvádí, že žádala pouze o změnu v užívání nevyužitě přístavby domu, avšak stavba měla i po takové změně sloužit převážně k bydlení, z čehož je zřejmé, že užití části stavby pro podnikatelské účely nevylučuje hlavní užití dle územního plánu. V dané lokalitě, na ulici M. A., má navíc sídlo či provozovnu minimálně dalších 8 podnikatelských subjektů, jejichž předmět činnosti je způsobilý mnohem nepříznivěji ovlivnit danou lokalitu, než kancelářské prostory. Užívání části stavby jako kancelářských prostor dle stěžovatelky vylučuje nežádoucí imise a není tak ohroženo bydlení v okolních domech. Žalovaný shledal tento záměr zcela v souladu s vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o obecných požadavcích na využívání území“). S ohledem na existenci dalších sídel a provozoven podnikatelských subjektů v dané lokalitě a také na souhlas se záměrem oznamovatelů v roce 2015 lze dle stěžovatelky usuzovat, že se již jedná o ustálenou rozhodovací praxi správních orgánů. Nepovolení jejího záměru by tak bylo v rozporu se zásadou legitimního očekávání a také porušením zásady, dle níž mají správní orgány v obdobných případech postupovat obdobně, což krajský soud nerespektoval.

[12] Stěžovatelka namítá, že uskutečnění jejího záměru žádným způsobem nezpůsobí, resp. nezpůsobilo vznik jakýchkoliv nežádoucích imisí ani zvýšenou fluktuaci osob, neboť příslušnou část stavby bude i nadále užívat zhruba pět administrativních pracovníků. Příslušná část stavby není určena pro styk s klienty společnosti, neslouží jako skladiště či

pokračování

depo nákladních aut, přičemž tato vozidla parkují v jiné části města Zlína. Nepovolení změny v užívání by naopak vedlo ke zvýšené fluktuaci osob, neboť stěžovatelka by musela část stavby pronajmout jiným osobám. V dané ulici běžně parkují vozidla v obou směrech, proto by i vozidla obchodní společnosti splňující emisní normu EURO 6 (tedy nejprísnější emisní kategorii) měla mít právo v dané lokalitě parkovat, což se navíc děje zcela výjimečně. Oznámený záměr tak nijak nenaruší kvalitu prostředí vlivy provozu ani dopravní zátěží, přičemž takové důsledky nevyvolá ani druhotně.

[13] Dle stěžovatelky porušil krajský soud několik zásad správního práva. Je zřejmé, že v dané lokalitě došlo k vytvoření a ustálení správní praxe, která založila legitimní očekávání, jejíž změna může nastat jen na základě závažných a principiálních důvodů směřujících k dosažení určité právem chráněné hodnoty. V nyní posuzované věci nejsou dle stěžovatelky tyto podmínky splněny, neboť daným záměrem nedojde ke zhoršení kvality bydlení. Krajský soud ustálenou správní praxi vůbec nezohledňuje a svým rozhodnutím v podstatě nastolil situaci, dle níž bylo o dvou stejných záměrech rozhodnuto odlišně, čímž soud založil nespravedlivý stav, neboť toleruje existenci ostatních provozoven a sídel podnikatelů v dané lokalitě, které mají mnohem závažnější dopady.

[14] Krajský soud také tím, že lpěl na doslovném znění právních předpisů a nevycházel z poměrů dané lokality, postupoval přepjatě formalisticky. Stěžovatelka má za to, že názor krajského soudu, dle kterého je rozhodující obsah územního plánu, by ve výsledku vedl k založení dvojí regulace v rámci příslušné lokality, na základě které by pro tuto lokalitu fakticky škodlivější provozy byly v souladu s územním plánem, zatímco záměr spočívající ve změně v užívání pouhé části stavby by s ním v souladu nebyl, což je vůči stěžovateli diskriminační. Krajský soud měl více vycházet ze závěrů správních orgánů, které nejlépe znají poměry v dané lokalitě a jejichž rozhodnutí byla podložena souhlasnými stanovisky dotčených orgánů. Pokud měl krajský soud pochybnosti o závěrech správních orgánů, měl v tomto ohledu doplnit dokazování v rámci nařízeného jednání a umožnit i stěžovateli předložit důkazy svědčící v její prospěch.

[15] Závěrem stěžovatelka namítá, že krajský soud vůči ní postupoval velmi nepředvídatelně, jelikož opakovaně nařizoval jednání, která následně rušil, přičemž nakonec vydal rozsudek, aniž by jednání proběhlo. Krajský soud mj. přípisem ze dne 14. 10. 2020, č. j. 62 A 159/2018-230, jednání nařízené na den 15. 10. 2020 zrušil z důvodu na straně soudu a konstatoval, že účastníky k novému jednání opět předvolá, což však neučinil. Krajský soud tedy jednání nařídil, ale zrušil jej, o čemž stěžovatelku nepoučil. Stěžovatelka upozornila též na § 77 odst. 1 s. ř. s., dle kterého má být dokazování soudu prováděno při jednání. Krajský soud přitom dokazování prováděl, a to např. v rozsahu žalobcem dodané fotodokumentace. Krajský soud nedal stěžovateli svým postupem možnost vyjádřit se k důkazům žalobce a ani reagovat na odlišný názor krajského soudu. Stěžovatelka je tak přesvědčena, že v řízení před krajským soudem došlo k zásadní vadě řízení mající vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť stěžovatelce byla odepřena možnost uplatnit její procesní práva.

[16] Vzhledem k uvedenému stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[17] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze vyslovil svůj nesouhlas se závěrem krajského soudu, neboť dle něj nebude mít změna v užívání další části stavby významný vliv na stávající stav.

[18] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s rozsudkem krajského soudu v rozsahu, v němž shledal rozpor rozhodnutí správních orgánů s územním plánem. Stížní námitky nepřinášejí žádné nové aspekty, kterými by se krajský soud řádně nezabýval. Podstatná část z nich je založena na neúplných, nepodložených a vnitřně rozporných tvrzeních stěžovatelky týkajících se skutkových okolností, které nejsou pro posouzení správnosti argumentace krajského soudu podstatné. Dle žalobce je zcela zřejmé, že požadovaný účel užívání stavby je v rozporu s hlavním způsobem využití daného území. Z vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území plyne, že podnikatelská činnost spočívající v provozování mezinárodní nákladní autodopravy narušuje bydlení obyvatel této lokality. Soulad využití stavby s hlavním využitím podle územního plánu přitom nemůže být dán pouze tím, že formálně v domě zůstane alespoň polovina podlahové plochy pro bydlení. Krajský soud dle žalobce zcela správně posuzoval také druhotné vlivy činnosti společnosti zabývající se mezinárodní nákladní dopravou, přičemž negativní zátěž v lokalitě se s ohledem na růst této společnosti stále zhoršuje. Tvrzení stěžovatelky, dle kterého by v případě nepovolení záměru musela část stavby pronajmout k bydlení jiným osobám, což by vedlo k větší zátěži, než v případě povolení záměru, považuje žalobce za absurdní a svědčící o tom, že stěžovatelka nikdy neměla v úmyslu tuto část domu k bydlení užívat.

[19] Dle žalobce nemohlo stěžovatelce vzniknout legitimní očekávání, neboť změna v užívání části domu byla v roce 2015 schválena formou souhlasu, tedy bez projednání ve správním řízení a v té době ještě nebylo zřejmé, jaké negativní následky změna v užívání stavby přinese. Oznámení o změně v užívání stavby v roce 2017 se týkalo jiné části budovy, za odlišné situace v lokalitě i ohledně podnikatelské činnosti společnosti a za účinnosti jiného znění územního plánu. Jediný souhlas se změnou v užívání stavby z roku 2015, vydaný mimo správní řízení, jehož soulad s právními předpisy nebyl přezkoumán, nemohl zavést ustálenou správní praxi. Postup stavebního úřadu v roce 2015 nebyl nijak provázaný se správním řízením, které bylo v této věci vedeno. Rozhodnutí žalovaného je dle krajského soudu v rozporu se zákonem, proto legitimní očekávání založit nemůže. Žalobce dále zdůraznil, že daná společnost není účastníkem řízení a k zájmům této společnosti tedy nemůže být v řízení přihlíženo (jak již v této věci konstatoval Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 14. 1. 2021, č. j. 5 As 375/2020-46, jímž zamítl návrh stěžovatelky na přiznání odkladného účinku její kasační stížnosti). Krajský soud dle žalobce nepostupoval formalisticky, ale zabýval se zásadními skutečnostmi a rozhodoval na podkladě správního spisu, tedy na základě shodných informací, z nichž vycházely i správní orgány. Dle žalobce je zřejmé, že se soud plně seznámil se situací v lokalitě a byl tak i objektivně schopen na základě informací shromážděných správními orgány rozhodnout. Skutečnost, že správní orgány (ani dotčené orgány) neshledaly rozpor změny v užívání stavby s územním plánem, nijak nevypovídá o správnosti jejich závěrů.

[20] K namítanému procesnímu pochybení ze strany krajského soudu žalobce konstatoval, že dle § 51 odst. 1 s. ř. s. je se souhlasem účastníků řízení možné ve věci rozhodnout bez jednání. Vzhledem k souhlasu účastníků řízení byly podmínky pro

pokračování

rozhodnutí ve věci bez jednání splněny. Dle žalobce neměla stěžovatelka jako osoba zúčastněná na řízení samostatné právo na nařízení soudního jednání a k rozhodnutí soudu bez jednání tak ani nebylo třeba jejího souhlasu. Z rozsudku krajského soudu je patrné, že neprováděl dokazování, ale vycházel pouze z obsahu správního spisu, přičemž stěžovatelka měla možnost v průběhu celého soudního řízení předložit relevantní důkazy. Žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[21] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalobce zopakovala, že souhlas se změnou v užívání stavby ze dne 13. 4. 2015 nebyl zpochybněn, přičemž nyní posuzovaný záměr spočívá pouze v rozšíření již dříve schválených kancelářských a administrativních prostor. Krajský soud tuto dlouhodobě zavedenou správní praxi svým rozhodnutím narušil a zcela překvapivě konstatoval, že změna v užívání části stavby je v rozporu s územním plánem. Žalobce se snažil „vnutit“ správním orgánům i správním soudům svůj názor, dle kterého uvedená podnikatelská činnost negativně ovlivňuje poměry v dané lokalitě. Příjezdy vozidel společnosti do jejího sídla v řádu jednotek týdně či měsíčně nemohou dle stěžovatelky nijak negativně ovlivnit poměry v dané lokalitě. Žalobce se používáním pojmu „nákladní vozidla“ snaží vzbudit dojem, že do sídla společnosti přijíždějí kamiony. Společnost však používá standardní vozidla do 3,5 tuny, přičemž obdobná vozidla častěji do dané ulice vjíždějí v rámci doručování balíků. Vozidla společnosti navíc převážně parkují na pronajatých plochách v jiné části Zlína. O tom, že příjezd vozidel společnosti odpovídá místním poměrům, vypovídá i pravidelná linka školního autobusu, která zde projížděla i v době pandemie onemocnění COVID-19 přinejmenším čtyřikrát denně. Na této ulici má umístěnu provozovnu celkem 8 podnikatelských subjektů, jejichž předmět podnikání má potenciálně mnohem závažnější dopad na místní poměry, než jsou administrativní prostory společnosti, přičemž třem z nich byla v minulých letech povolena změna v užívání stavby, z čehož vyplývá, že v této lokalitě je bydlení hojně kombinováno s drobnou podnikatelskou činností. K těmto tvrzením stěžovatelka předložila zejména výpisy z veřejného a živnostenského rejstříku, týkající se subjektů, které mají registrované sídlo nebo provozovnu na ulici M. A. ve Zlíně, a informaci stavebního úřadu ze dne 22. 3. 2021, podle něhož byla v jeho archivu dohledána povolení ve věci změny v užívání stavby ještě u staveb č. p. 15 a 531 na uvedené ulici, naopak u dalších čtyř rodinných domů, na něž se dotazovali stěžovatelka a pan J. M., takový doklad dohledán nebyl. Stěžovatelka dodala, že i přes mnohačetné kontroly nebylo v podnikatelské činnosti uvedené společnosti shledáno žádné závažnější pochybení. Závěrem zopakovala, že krajský soud při posuzování věci vyšel ze zkreslené argumentace žalobce a z důkazů doložených žalobcem, které v rozporu s právními předpisy provedl mimo jednání, aniž by dal stěžovateli možnost se k nim vyjádřit.

[22] Žalobce ve vyjádření k replice stěžovatelky (v duplice) nad rámec své předchozí argumentace zejména dodal, že nikdy neuvedl, že by k posuzovanému domu jezdily kamiony, nicméně již z předmětu činnosti společnosti, kterým je mezinárodní přeprava, je zřejmé, že k této přepravě slouží nákladní automobily, což vyplývá i z webových stránek společnosti. Vozidla doručující zásilky stejně jako školní autobus, které do dané lokality vjíždějí, slouží lidem, kteří zde bydlí a dodržují tak způsob využití stanovený územním plánem. Závěrem žalobce uzavřel, že pro nyní posuzovanou věc není podstatné, zda jsou ostatní stavby užívány v souladu, či v rozporu s územním plánem.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byl osobou zúčastněnou na řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[24] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[25] Nejvyšší správní soud předně k námitce, dle níž došlo k vadě řízení před krajským soudem, neboť krajský soud opakovaně nařizoval jednání, která následně rušil, a poté zcela nepředvídatelně vydal napadený rozsudek, konstatuje, že krajský soud nepochybil, když posuzovanou věc rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť jak žalovaný, tak následně také žalobce (na základě dotazu krajského soudu ze dne 4. 11. 2020, č. j. 62 A 159/2018-232, v souvislosti s šířením nemoci COVID-19) souhlasili s rozhodnutím věci bez jednání. Stěžovatelka jakožto osoba zúčastněná na řízení měla dle § 34 odst. 3 a 49 odst. 1 s. ř. s. pouze právo na vyrozumění o nařízeném jednání, nikoliv právo požadovat jeho nařízení. Nebylo proto třeba stěžovatelčina souhlasu s rozhodnutím věci bez jednání. Stěžovatelka nezdůvodnila, proč by pro ni mělo být vydání napadeného rozsudku nepředvídatelné, pouze ve zcela obecné rovině zmínila, že se na jednání připravovala a za tímto účelem také nahlížela do spisu krajského soudu. Stěžovatelka měla v průběhu řízení u krajského soudu možnost uplatnit své právo na vyjádření se k věci dle § 34 odst. 3 s. ř. s. a případně i k doložení svých tvrzení přeložit či navrhnout důkazy, přičemž od krajského soudu v této souvislosti obdržela podanou žalobu, vyjádření žalovaného i repliku žalobce. Nejpozději od 18. 2. 2019, kdy byla stěžovatelce prostřednictvím jejího zástupce doručena žaloba i vyjádření žalovaného, až do rozhodnutí soudu dne 19. 11. 2020 bylo pouze na ní, aby toto své právo v řízení před krajským soudem uplatnila, což neučinila, ačkoli nemohla spoléhat na to, že ve věci bude nařízeno jednání a že teprve tam přednese svou argumentaci. Není tak pravdou, že by stěžovatelce byla postupem krajského soudu odeprána možnost uplatnit její procesní práva.

[26] Nedůvodná je také námitka, dle níž krajský soud postupoval v rozporu s § 77 odst. 1 s. ř. s., neboť mimo jednání provedl k důkazu např. žalobcem předloženou fotodokumentaci. Z ničeho nevyplývá, že by krajský soud prováděl žalobcem navržené důkazy, naopak krajský soud v napadeném rozsudku výslovně uvedl, že ke svému závěru dospěl již na základě důkazů provedených ve správním řízení (a obsažených ve správním spisu), proto pro nadbytečnost neprováděl žalobcem navržené důkazy. Je třeba dodat, že žalobcem předložená fotodokumentace je již součástí správního spisu.

[27] Jádrem posuzované věci je otázka, zda byla změna v užívání části domu č. p. X na ulici M. A., dosud užívané jako obytný prostor rodinného domu, na kancelářské

pokračování

prostory pro účely podnikání společnosti HERMANN TRANS, s.r.o., ve smyslu § 126 odst. 3 stavebního zákona v rozporu s platným územním plánem města Zlína.

[28] Podle § 126 odst. 3 stavebního zákona musí být změna v užívání stavby „*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*“.

[29] Mezi účastníky řízení o kasační stížnosti není sporné, že podle územního plánu města Zlína, ve znění změny č. 2, účinné od 12. 7. 2017, se posuzovaný dům nachází v ploše BI – plocha bydlení individuálního. Jejím hlavním využitím je bydlení v rodinných domech a vilách. Přípustným využitím jsou pak pozemky související dopravní a technické infrastruktury, pozemky sídelní zeleně, pozemky veřejných prostranství a pozemky souvisejícího občanského vybavení (z toho maloobchod do 1000 m² plochy). Nepřípustným využitím jsou činnosti, které nesouvisí s hlavním využitím a které narušují kvalitu prostředí vlivy provozu a dopravní zátěží nebo takové důsledky vyvolávají druhotně, a dále pozemky staveb pro rodinnou rekreaci.

[30] Jak již rovněž správně konstatoval krajský soud, pro posouzení věci je rozhodné, že územní plán v daném území nepřipouští určité činnosti definované dvěma znaky, které musí být naplněny kumulativně: 1) činnost nesouvisí s hlavním využitím a současně 2) činnost narušuje kvalitu prostředí vlivy provozu a dopravní zátěží nebo takové důsledky vyvolává druhotně.

[31] Z oznámení o změně v užívání stavby ze dne 25. 5. 2017 přitom vyplynulo, že společnost HERMANN TRANS, s.r.o., má v této stavbě své sídlo a také kancelářské prostory, jež měly být změnou v užívání stavby dále rozšířeny pro její administrativní činnost, logistiku, účetnictví a její běžný provoz. Jak již zmínil krajský soud, v souhrnné technické zprávě, která byla přiložena k oznámení o změně v užívání, je v bodě B 2.3 uvedeno, že společnost HERMANN TRANS, s.r.o., „*se zabývá mezinárodní expresní autodopravou v rámci celé Evropy. Ve společnosti pracuje cca 17 zaměstnanců, z toho 12 řidičů a 5 pracovníků zajišťujících logistiku, účetnictví a chod firmy (jednatelé firmy a jejich rodinní příslušníci). Zaměstnanci (řidiči) plní výkon své funkce na cestách v rámci Evropy. Do sídla společnosti dojíždějí zhruba 1 x týdně až 1 x za měsíc. Parkování nákladních vozidel je na pronajatých plochách v areálu ČSAD ve Zlíně. Z uvedeného popisu činnosti vyplývá, že prostory, u kterých je žádána změna užívání, budou sloužit administrativním účelům zajišťujícím provoz firmy*“.

[32] Co se týče první výše uvedené charakteristiky nepřípustného užívání stavby dle územního plánu, je třeba konstatovat, že je v tomto případě jednoznačně dána, neboť podnikatelská činnost společnosti bezesporu nesouvisí s hlavním využitím plochy BI podle územního plánu, neboť se nejedná o bydlení ani o jakoukoli činnost, která by sloužila právě pro potřeby obyvatel daného území. V této souvislosti je zcela bezpředmětné, že i po změně v užívání stavby by zůstala více než polovina její podlahové plochy určena pro bydlení, takže by se dle § 2 písm. a) bodu 2. vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území stále jednalo o stavbu pro bydlení, resp. rodinný dům. Má-li být totiž i menší část takového rodinného domu využívána pro jinou činnost, než je bydlení, musí být taková činnost v souladu s platným územním plánem. Jinak by, jak správně uvádí

žalobce, mohly být jakékoli limity využití území dané územním plánem jednoduše obcházeny tím, že by určitá činnost, byť i v posuzovaném území zcela nevhodná či dokonce nebezpečná, byla provozována na menší části podlahové plochy příslušné stavby než činnost územním plánem předpokládaná či alespoň tolerovaná.

[33] Ke druhé charakteristice nepřipustného užívání stavby v daném území dle územního plánu města Zlína krajský soud správně připomněl, že při posuzování toho, zda by podnikatelská činnost společnosti narušovala kvalitu prostředí vlivy provozu a dopravní zátěží, bylo třeba se zaměřit i na to, zda by tyto důsledky nevyvolávala druhotně. V posuzované věci není podstatné pouze to, že účelem změny v užívání stavby bylo rozšíření kancelářských prostor, ale i skutečnost, že společnost HERMANN TRANS, s.r.o., se zabývá mezinárodní expresní autodopravou, přičemž oznamovatelé změny v užívání stavby sice tvrdili, že prostory, jichž se měla týkat změna v užívání, budou sloužit administrativním účelům, ovšem zároveň již v samotném oznámení připustili, že tyto kancelářské prostory nejsou určeny pouze pro tuto administrativní činnost či účetnictví společnosti, ale rovněž pro logistiku společnosti a její běžný provoz. S ohledem na povahu činnosti společnosti, jejíž hlavní předmět nespočívá v kancelářské práci a většinu zaměstnanců společnosti tvoří řidiči jejích vozů, konkrétně v době rozhodování správních orgánů to mělo být 12 řidičů, kteří dle citované technické zprávy do jejího sídla dojížděli jednou týdně až jednou za měsíc, tak bylo od počátku správního řízení zřejmé, že by činnost této společnosti v posuzované stavbě narušovala kvalitu prostředí vlivy provozu a dopravní zátěží a změna v užívání části stavby tak nebyla ve smyslu § 126 odst. 3 stavebního zákona v souladu s územně plánovací dokumentací.

[34] Tvrzení stěžovatelky, dle kterého nebude mít změna v užívání části stavby žádný nežádoucí vliv či nepůsobí zvýšenou fluktuaci osob, neboť část stavby bude i nadále užívat pouze 5 administrativních pracovníků, nekoresponduje s obsahem oznámení o změně v užívání stavby ani s technickou zprávou či fotodokumentací ve správním spisu, ze které je zřejmé, že v tomto místě již před povolením rozšíření kancelářských prostor často parkovala nákladní vozidla společnosti HERMANN TRANS, s.r.o., přičemž na některých fotografiích je zřejmě zachycena i překládka zboží. To, že v místě stavby dochází k překládce zboží v různou denní dobu, potvrdilo ve správním řízení také několik sousedů. Skutečnosti, že nákladní vozidla společnosti jsou jinak parkována v jiné části Zlína a splňují emisní normu či že na ulici M. A. běžně parkují vozidla v obou směrech, nejsou v posuzované věci podstatné, neboť změna v užívání části stavby tak, jak byla od počátku oznamovateli vymezena, není v souladu s územním plánem a uvedené skutečnosti nemohou na tomto závěru nic změnit. Stejně tak není relevantní to, že častěji do této lokality vjíždějí obdobně velká vozidla v rámci doručování balíků a dále také pravidelná linka školního autobusu. Tyto činnosti navíc, na rozdíl od činnosti společnosti HERMANN TRANS, s.r.o., slouží k obsluze dané lokality a jejích obyvatel. Ani tvrzení stěžovatelky, že by v případě nepovolení posuzovaného záměru musela část domu pronajmout, což by vedlo ke zvýšené fluktuaci osob, není pro posouzení této věci podstatné, navíc by takový způsob využití zřejmě nebyl v rozporu s územním plánem, neboť bydlení má být hlavním využitím tohoto území.

[35] Stěžovatelka dále namítá, že má v tomto místě či ulici své sídlo nebo provozovnu přinejmenším dalších 8 podnikatelských subjektů, jejichž provoz je údajně způsobilý tuto

pokračování

lokalitu ovlivnit ještě nepříznivěji, z čehož dovozuje, že pro toto území došlo k ustálení správní praxe, která stěžovatelce založila legitimní očekávání, že bude danému oznámení (žádosti o povolení) vyhověno. V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že se otázkou legitimního očekávání v souvislosti s ustálenou správní praxí opakovaně zabýval, přičemž jeho rozšířený senát v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, publ. pod č. 1915/2009 Sb. NSS, zdůraznil, že *„[s]právní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi“*. Registrované sídlo či provozovna některých dalších podnikatelských subjektů samy o sobě nemohou poskytnout dostatečnou informaci o tom, jakým způsobem a za jakých podmínek jsou dané stavby užívány, zda se tak děje v souladu se stavebním zákonem, včetně souladu s územním plánem, ani jaké bylo znění platného územního plánu v době, kdy tyto subjekty svou činnost zahájily, zda byly povinny v této souvislosti požádat dle tehdy účinné právní úpravy o souhlas či povolení stavebního úřadu, zda tak učinily, případně zda jejich žádosti bylo (resp. mělo být) vyhověno. Nelze tak hovořit o tom, že by v dané lokalitě došlo k ustálení správní praxe pouze na základě toho, že jsou zde registrována sídla či provozovny jiných podnikatelských subjektů, příp. že také u některých jiných staveb byla povolena (bez bližšího upřesnění) změna v jejich užívání.

[36] Nelze tedy vycházet z toho, že by krajský soud svým zrušujícím rozsudkem nerespektoval legitimní očekávání stěžovatelky v tom smyslu, že by svým závazným právním názorem nutil správní orgány rozhodovat jiným způsobem než v obdobných případech, neboť v první řadě vůbec není zřejmé, že by se o obdobné případy, jako je nyní posuzovaná věc, skutečně jednalo (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2020, č. j. 1 As 255/2020-72). Navíc, jak vyplývá z citované judikatury Nejvyššího správního soudu, ani vázanost samotných správních orgánů svou ustálenou správní praxí není absolutní, zvláště pak za situace, kdy následně vyjde najevo, že se jednalo o praxi nezákonnou (viz též např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 6 As 98/2016-54, či ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35). Tím méně pak může být taková případná praxe závazná pro správní soudy, jejichž úkolem naopak je zákonnost počinání správních orgánů přezkoumávat.

[37] Stěžovatelce nemohlo vzniknout legitimní očekávání ani z toho, že stavební úřad již v roce 2015 vydal souhlas se změnou v užívání části 1. NP posuzované stavby na kanceláře a další prostory pro účely podnikání společnosti HERMANN TRANS, s.r.o. Nejvyšší správní soud nemůže posoudit, jaké byly při vydání souhlasu s tímto záměrem skutkové okolnosti a zda byl tento souhlas vydán v souladu s právními předpisy, neboť nebyl zpochybněn či soudně přezkoumán. Předmětem nynější věci je toliko posouzení toho, zda změna v užívání části stavby, oznámená stavebnímu úřadu dne 25. 5. 2017, která měla vést k dalšímu rozšíření kancelářských prostor pro tuto společnost, byla v rozporu s platným územním plánem města Zlína. Nejedná se tak o shodný záměr užívání stavby ve shodném rozsahu a za shodných podmínek jako u původního souhlasu. Je třeba přisvědčit krajskému soudu, že skutečnost, že v minulosti byla změna v užívání části 1. NP dané stavby z prostor pro bydlení na kancelářské prostory pro podnikání v oboru mezinárodní autodopravy umožněna, neznamená, že musí být následně povolena další změna směřující

k dalšímu rozšíření této činnosti. V roce 2015 nebylo ještě známo, jaké negativní následky změna v užívání části této stavby přinese. O dalším rozšíření kancelářských prostor se však v roce 2017 rozhodovalo za situace, kdy správní orgány již měly k dispozici důkazy o tom, jaké důsledky podnikatelská činnost společnosti HERMANN TRANS, s.r.o. na uvedené adrese přinesla, a tyto důkazy tak byly povinny zohlednit, což však neučinily.

[38] Nelze souhlasit se stěžovatelkou, že krajský soud postupoval při posuzování této věci přepjatě formalisticky, neboť nevycházel z faktických poměrů v dané lokalitě. Krajský soud zcela správně vycházel z toho, že dle § 126 odst. 3 stavebního zákona musí být změna v užívání stavby v souladu s územně plánovací dokumentací, proto je podstatné to, aby tato změna nebyla v rozporu s platným územním plánem města Zlína. Přitom krajský soud právě na základě faktických (skutkových) zjištění vyplývajících ze správního spisu dospěl ke správnému závěru, že by další (požadované) rozšíření kancelářských prostor, k nimž měly dle samotného oznámení změny v užívání stavby a jeho příloh příjíždět nákladní automobily uvedené dopravní společnosti, jednak nesouviselo s hlavním využitím daného území, tedy bydlením (nesloužilo by jeho obyvatelům), jednak by dále narušilo kvalitu prostředí vlivy provozu a dopravní zátěží a bylo by tedy z hlediska platného územního plánu nepřípustné.

[39] Nejvyšší správní soud dodává, že ve věci nenařizoval jednání a neprováděl dokazování listinami, které stěžovatelka i žalobce nad rámec správního spisu předložili v řízení o kasační stížnosti, neboť jednak je soud neshledal nezbytnými pro rozhodnutí o posuzované věci, jednak dle § 109 odst. 5 s. ř. s. Nejvyšší správní soud ke skutečnostem uplatněným až po té, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí krajského soudu, nepřihlíží.

IV. Závěr a náklady řízení

[40] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[41] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný a má tedy právo na náhradu nákladů tohoto řízení vůči neúspěšné stěžovatelce. Žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem JUDr. Michalem Ptáčkem, náleží mu tedy náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením. Tyto náklady spočívají v odměně advokáta za tři úkony právní služby [odměna v plné výši 2 x 3100 Kč za vyjádření ke kasační stížnosti a za dupliku a v poloviční výši 1550 Kč za vyjádření k návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 11 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] a v hotových výdajích advokáta za uvedené úkony právní služby ve formě režijního paušálu ve výši 3 x 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Žalobci proto náleží náhrada ve výši 8 650 Kč zvýšená o částku 1 817 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celkem je tedy stěžovatelka povinna zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce na náhradě nákladů řízení částku 10 467 Kč, a to v přiměřené lhůtě stanovené ve výroku tohoto rozsudku.

pokračování

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 20. ledna 2023

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu