



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobkyně: **Vyšší odborná škola Plzeň, s.r.o.**, IČO: 27910342,
se sídlem Lidická 517/1, 301 00 Plzeň 1,
zastoupená Mgr. Ing. Martinem Števkem, advokátem,
se sídlem 28. října 1727/108, 702 00 Ostrava,

proti

žalované: **Magistrát města Plzně,**
se sídlem Škroupova 4, 306 23 Plzeň

osoby
zúčastněné na
řízení:

- a) **J. B.**, nar. X,
bytem X,
- b) **Parkhotel Plzeň s.r.o.**, IČO: 61776734,
se sídlem U Borského parku 2791/31, 301 0 Plzeň,
- c) **A&M Property, s.r.o.**, IČO: 27969193,
se sídlem Generála Píky 2703/27, 326 00 Plzeň,
- d) **J. K.**, nar. X,
Bytem X,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2022, č. j. MMP/355154/22

takto:

I. **Žaloba se zamítá.**

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Předmět řízení

1. V úmyslu zahájit dne 1. 9. 2022 výuku ve své plzeňské provozovně, zajistila si žalobkyně podnájem jednotky č. 20 v objektu U Borského parku 27 v Plzni, dosud užívané jako školicí středisko. Dne 15. 8. 2022 oznámila Úřadu městského obvodu Plzeň 3 (dále též jen: „*správní orgán I. stupně*“) změnu v užívání této jednotky na školní zařízení (dále též jen: „*předmětná stavba*“). V oznámení specifikovala nový účel užívání tak, že uvedla, že „*Nově je navržena v prostoru 2. NP, kdy místo původního školicího střediska je navrženo školní zařízení – 2 učebny s hygienickým zařízením. Dispoziční změny nejsou.*“
2. Správní orgán I. stupně vydal dne 25. 8. 2022 souhlas se změnou v užívání č. j. UMO3/33913/22, který nabyl právních účinků dne 26. 8. 2022 (dále též jen: „*původní souhlas*“). Proti souhlasu se však následně ohradil spoluvlastník objektu, v němž se jednotka nachází, s tím, že o změně nebyl informován, nesouhlasí s ní a žádá zrušení souhlasu. Usnesením ze dne 31. 8. 2022, č. j. UMO3/35807/22 (dále též jen: „*rozhodnutí správního orgánu I. stupně*“), správní orgán I. stupně vydaný souhlas ve smyslu § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též jen: „*správní řád*“), zrušil. Žalobou je napadeno rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2022 vydané dne 19. 10. 2022, č. j. MMP/355154/22, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 6. 12. 2022, č. j. MMP/425460/22 (dále též jen: „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně směřující proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a toto rozhodnutí potvrzeno.

Obsah žaloby

3. Žalobkyně ve své žalobě stručně zrekapitulovala procesní průběh věci a uvedla, že považuje rozhodnutí správního orgánu I. stupně za nezákonné, nesrozumitelné, nepřezkoumatelné a nesprávné. Správní orgán I. stupně nesprávně a neúplně zjistil skutkový stav a ten i nesprávně právně kvalifikoval. Jeho závěry nejsou opřeny o soustavu logických právních argumentů.
4. Správní orgán I. stupně neúplně zjistil skutkový stav, když před vydáním původního souhlasu neprovedl ověření stavu dotčených prostor. K ověření přistoupil až dne 2. 9. 2022, přičemž zjištěný stav odpovídal projektové dokumentaci a žádné stavební úpravy prováděny nebyly. Správní orgán I. stupně si dále nevyžádal vyjádření žalobkyně a vůbec nezjišťoval, zda vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně nezasáhne do práv nabytých žalobkyní v dobré víře. Žalobkyně má za to, že jí bylo rozhodnutím správního orgánu I. stupně nezákonně zasaženo do jejích práv nabytých v dobré víře, správní orgán I. stupně při svém rozhodování porušil zásadu legitimního očekávání.
5. Ačkoliv se žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolala, žalovaný v napadeném rozhodnutí došel k závěru, že původní souhlas neměl být vůbec vydán. Žalobkyně měla správnímu orgánu doložit úplnou žádost ve smyslu § 127 odst. 1 stavebního zákona. Takto jasně definovaný stavební záměr měl být projednán s dotčenými orgány. Mělo být doloženo zejména závazné stanovisko orgánu územního plánování, ale

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

také stanoviska Hasičského záchranného sboru a Krajské hygienické stanice. Dále měl být doložen souhlas vlastníka objektu. Měla být také doložena stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury. Po posouzení úplné žádosti měl stavební úřad podle § 127 odst. 4 stavebního zákona zvážit, zda nepostupovat formou územního rozhodnutí ve smyslu § 81 stavebního zákona. Jen laickou úvahou lze dojít k závěru, že záměr může mít dopady do území, už jen kvůli navýšené potřebě počtu parkovacích míst. Žalovaný dále konstatoval, že žalobkyně zcela rezignovala na popis a odůvodnění zamýšlené změny, jejího rozsahu a důsledků. Takto podanou žádost nebylo v podstatě možné posoudit.

6. Tyto závěry žalovaného považuje žalobkyně za nesprávné a nemající oporu v provedeném dokazování a právní úpravě. K oznámení změny v užívání stavby předložila žalobkyně následující podklady: dokumentace s vyznačením stávajícího a nového způsobu užívání jednotlivých místností a prostor, závazné stanovisko Hasičského záchranného sboru Plzeňského kraje ze dne 25. 8. 2022, závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Plzeňského kraje ze dne 31. 8. 2022, popis změny v užívání stavby, souhlas společenství vlastníků jednotek ze dne 29. 7. 2022, souhlas vlastníka jednotky č. 20 ze dne 11. 7. 2022.
7. Ustanovení § 96b odst. 1 písm. a) - h) stavebního zákona vymezuje případy, pro které se závazné stanovisko orgánu územního plánování nevyžaduje. Stavební zákon naopak výslovně předpokládá vydání závazného stanoviska orgánu územního plánování v případech změny stavby podle § 127 stavebního zákona. To však pouze při splnění podmínky uvedené v § 96b odst. 1 věty první stavebního zákona, tedy že záměr vyvolá změnu území. Pokud však nedochází ke změně využití nebo prostorového uspořádání území a nejedná se tedy o změnu v území, závazné stanovisko orgánu územního plánování se nevydává. Mezi takové záměry patří i změna předmětné stavby se zásahy do nosných konstrukcí, pokud se nemění vzhled a využití stavby.
8. Podle metodického pokynu Ministerstva pro místní rozvoj, který je pro stavební úřady závazný, je nutné závazné stanovisko orgánu územního plánování tam, kde dochází k viditelným změnám území, ale rovněž v případech, kdy sice změny viditelné nejsou, avšak svými účinky ovlivňují území, demonstrativním výčtem jsou pak uvedeny stavby se zvýšeným hlukem, zápachem apod.
9. Žalobkyně oznámila správnímu orgánu I. stupně záměr spočívající ve změně v užívání předmětné stavby na školní zařízení. Reálně pak nedocházelo k žádným stavebním úpravám interiéru budovy, ani k viditelným změnám exteriéru. Změna stavby neměla žádné viditelné změny území a zároveň nebylo lze rozumně předpokládat, že by navržená změna stavby svými účinky ovlivnila území ve smyslu ustanovení § 96b odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, když fakticky byla navržená změna toliko formalitou. Záměr neměl žádné dopady na území. V důsledku změny účelu využití předmětné stavby nedošlo ke zvýšenému hluku, záměr neměl mít vliv na dopravu. Žalobkyně podotkla, že původně se v předmětné stavbě nacházelo školicí středisko, které je svou povahou a provozem téměř totožné se školním zařízením.
10. Přestože změna v užívání předmětné stavby nevyžaduje doložení závazného stanoviska orgánu územního plánování, neboť se změnou nedochází ke změně využití nebo prostorového uspořádání území a nejedná se tedy o změnu v území ve smyslu § 96 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, žalobkyně předložila závazné stanovisko Magistrátu města Plzně ze dne 7. 9. 2022, č. j. č. j. MMP/308543/22, dle kterého je záměr z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování přípustný. Navíc

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

je v tomto závazném stanovisku uvedeno, že záměr žalobkyně účelně zhodnocuje území s ohledem na veřejné zájmy a soudržnost obyvatel.

11. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že není pochyb o tom, že se k záměru žalobkyně měli vyjádřit spoluvlastníci stavby jako celku, neboť existuje možnost dopadu na užívání stavby jako celku. Žalobkyně měla podle § 127 stavebního zákona doložit k žádosti souhlas vlastníka stavby, správnímu orgánu I. stupně měly postačovat souhlasy spoluvlastníků disponujících podílem o velikosti dvou třetin na společné věci. Tím však žalobkyně v době podání žádosti nedisponovala. Na protiprávnost vydání souhlasu upozornil spoluvlastník stavby, který disponuje podílem o velikosti 45 % celku, bez jehož souhlasu v podstatě změna ve způsobu užívání není možná. Žalobkyně doložila souhlasy společenství vlastníků jednotek a vlastníka předmětné jednotky. Podle § 181 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, oznámení změny v užívání stavby podává vlastník stavby, nebo osoba, která prokáže právo změnit účel užívání stavby. To ale žalobkyně neprokázala.
12. Žalobkyně uvedené závěry žalovaného nepovažuje za správné. Zákon vyžaduje z hlediska požadavků uvedených v § 127 odst. 1 věty druhé stavebního zákona souhlas vlastníka stavby. Předmětná stavba je ve spoluvlastnictví více osob. Žalobkyně k oznámení předložila souhlas se změnou účelu užívání jednotky č. 20, který vydalo společenství vlastníků jednotek zastoupené jeho předsedou, panem M. S.
13. Společenství vlastníků jednotek je podle § 1194 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále též jen: „o. z.“), právnickou osobou založenou za účelem zajišťování správy domu a pozemku. Dle § 1205 odst. 1 o. z., je nevyšším orgánem společenství vlastníků shromáždění, které je tvořeno všemi vlastníky jednotek. Podle § 1205 odst. 1 věty druhé o. z., je statutárním orgánem výbor, ledaže stanovy určí, že statutárním orgánem je předseda společenství vlastníků. Ustanovení čl. 5 odst. 5.1 písm. b) Stanov Golden Fish – Společenství vlastníků U Borského parku 2887/27 Plzeň, určuje, že statutárním orgánem společenství je předseda.
14. Změnu ve využití jednotky lze provést na základě ustanovení § 1169 o. z., a to formou změny prohlášení vlastníka jednotky. Ke změně prohlášení se vyžaduje písemný souhlas vlastníka jednotky, jehož práv a povinností se změna dotkne. Pro účinnost změny prohlášení se vyžaduje souhlas většiny hlasů všech vlastníků jednotek, pokud se změna nedotýká práv a povinností všech vlastníků jednotek. Souhlas nevyžaduje písemnou formu. Závěr správních orgánů, že k oznámení změny bylo nutné doložit souhlas dvou třetin spoluvlastníků stavby tak není správný.
15. Pokud žalovaný uvedl, že změna ve způsobu užívání může představovat podstatný zásah do vlastnických práv spoluvlastníků stavby, vybočil z mezí správního uvážení, neboť se v rámci této úvahy zabýval podstatným zásahem do vlastnických práv, který však, jak sám uvádí, není schopen zjistit.
16. Žalovaný přehlíží, že zásadním způsobem zasáhl do práv žalobkyně, pro kterou má nedůvodné zrušení původního souhlasu zásadní dopady. Žalobkyně odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, vztahující se k zásadě ochrany práv nabytých v dobré víře. Dodala, že dobrá víra chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem případu nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem.
17. Se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře úzce souvisí zásada ochrany legitimního očekávání a předvídatelnosti správní činnosti. Orgány veřejné správy musí při své činnosti

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

dodržovat jistou kontinuitu, což znamená, že jejich rozhodovací praxe by měla být ustálená a ke změnám by mělo docházet výhradně v případech, kdy k tomu jsou dány legitimní důvody. Pokud dochází při rozhodovací činnosti orgánu veřejné správy k zásahu do ustálené správní praxe a legitimního očekávání účastníků, k čemuž rozhodnutím správního orgánu I. stupně došlo, aniž by k tomu správní orgán I. stupně měl vážné důvody, pak má žalobkyně za to, že se může dovolávat ochrany práv nabytých v dobré víře. Bezvýznamné je tvrzení správního orgánu I. stupně, že k zásahu došlo v krátkém časovém úseku mezi vydáním souhlasu a jeho zrušením, a tudíž nemohlo dojít k zásahu do práv žalobce nabytých v dobré víře.

18. Přitom vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně nepochybně došlo k zásahu do práv nabytých žalobkyní v dobré víře. Podle § 156 odst. 2 správního řádu se na postup podle tohoto ustanovení zákona přiměřeně aplikují ustanovení hlavy IX. části druhé o přezkumném řízení. Přezkumné řízení je upraveno v ustanovení § 94 a násl. správního řádu. Podle ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu, *„jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.“* Pátý odstavec téhož ustanovení pak obsahuje imperativ, že správní orgán je povinen v přezkumném řízení šetřit práva nabytá v dobré víře.
19. Nelze přehlédnout, že oznámená změna byla čistě formálního charakteru ke splnění požadavků kladených na účastníka zákonem. Žalobkyně v dobré víře platného souhlasu se změnou účelu užívání uvedla školní zařízení do provozu, přijala ke studiu cca 500 studentů, od kterých vybrala školné, zaplatila nájemné za užívání prostor, čerpá dotace, byla zapsána do rejstříku škol vedeného MŠMT ke dni 1. 9. 2022 zahájila výuku.
20. Jestliže správní orgán I. stupně vydal původní souhlas, pak žalobkyně legitimně očekávala, že jsou splněny podmínky pro udělení souhlasu správním orgánem I. stupně. Žalobkyně proto zahájila činnosti související s provozem vyšší odborné školy, zejména začala zajišťovat vyučující, studenty a ostatní činnosti, které jsou spojeny s provozem vyšší odborné školy. To vše pro ni znamenalo značné náklady, toho si správní orgán I. stupně musel být při vydání původního souhlasu vědom. Zrušením souhlasu tak správní orgán I. stupně zásadním způsobem zasáhl do práv žalobkyně. Žalobkyně podotkla, že časové hledisko přitom nemůže být jediným měřítkem újmy, která v důsledku zrušení souhlasu vznikla.
21. Zrušení původního souhlasu má na žalobkyni fatální dopady, které převyšují zájem na ochraně veřejného zájmu, resp. zákonnosti rozhodnutí. Žalobkyně přitom předložila jednak souhlas vlastníka předmětné jednotky, tak i souhlas společenství vlastníků jednotek. Změna účelu užívání se nijak nedotýká společných částí budovy, ale pouze nebytové jednotky, která sestává ze vstupní haly, 2 salónek, kuchyně a 2 provozních místností. V důsledku změny účelu využití stavby nedojde ke zvýšenému hluku, záměr nebude mít vliv na dopravu apod., když původně se v předmětných prostorech nacházelo školicí středisko, které je svou povahou a provozem téměř totožné se stávajícím školním zařízením. Změnou účelu užívání tak nebylo a ani nemohlo být zasaženo do práv vlastníka nebytové jednotky či spoluvlastníků budovy a nemůže jim v důsledku změny účelu užívání vzniknout újma. Žalovaný a správní orgán I. stupně se při rozhodování nezabývali všemi skutečnostmi rozhodnými pro posouzení věci, zejména se se vůbec nezabývali

rozsahem, povahou a intenzitou provozu původního školicího střediska. Bez toho však vůbec nelze provést správní úvahu týkající se ochrany nabytých práv žalobce a proporcionality.

22. I v případě zjištěného rozporu přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy musí přezkumný orgán dbát na zachování proporcionality mezi právy účastníka nabytými v dobré víře a právní jistotou na straně jedné a požadavkem na zákonnost na straně druhé. K tomu žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2010, č. j. 6 As 36/2009-162. Na projednávanou věc je nutné v plném rozsahu aplikovat závěry Nejvyššího správního soudu obsažené v rozsudku ze dne 30. 8. 2016, č. j. 5 As 203/2015-141, podle kterého je třeba reflektovat dobrou víru v intencích § 94 odst. 5 a 99 odst. 2 správního řádu v případech, kdy rozpor rozhodnutí s právními předpisy má mít výlučně původ v postupu správního orgánu, aniž by k tomu účastník řízení svým přičiněním jakkoli přispěl, a je v dobré víře, že rozhodnutí bylo vydáno správným postupem.
23. Žalobkyně nesouhlasí se závěry žalovaného, že přispěla k nezákonnosti souhlasu tím, že v oznámení uvedla neúplné údaje zejména o kapacitě školního zařízení provozovaného žalobkyní.
24. Dále je nutné aplikovat závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 2 As 277/2015-44, dle kterého nejdříve správní orgán zjišťuje, zda je souhlas vydaný podle stavebního zákona v rozporu s právními předpisy. Pokud nezákonnost shledá a nelze souhlas opravit, je na místě takový souhlas zrušit. Je ale třeba vzít v úvahu i § 94 odst. 4 správního řádu. K aplikaci tohoto ustanovení může dojít jedině tehdy, pokud některý z účastníků nabyt z nezákonného souhlasu práva v dobré víře, a současně tomuto účastníku může vzniknout v důsledku zrušení souhlasu újma, přičemž potenciální újma tohoto účastníka by byla ve zjevném nepoměru k újmě vzniklé jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu.
25. K těmto tvrzením společnosti A&M Property, s.r.o. resp. Parkhotel Plzeň s. r. o. týkajících se potřeby parkovacích míst a navýšení pohybu osob v objektu žalobkyně uvedla, že nejsou pravdivá a nejsou žádným způsobem věrohodně doložena. Žalobkyně ve vztahu k tvrzením týkajícím se parkovacích míst předložila fotografie pořízené v odpoledních hodinách dne 11. 10. 2022, ze kterých je patrné, že parkovací plochy kolem předmětné budovy nejsou vytíženy tak, jak je tvrzeno, což žalovaný vůbec nezohlednil. I kdyby byla shora uvedená tvrzení pravdivá, pak není žádným způsobem věrohodně doloženo, že tyto skutečnosti mají původ v činnosti žalobkyně.
26. Žalobkyně netvrdí, že ve 4 dnech, kdy byl účinný původní souhlas, přijala ke studiu 500 studentů, vybrala od nich školné, zaplatila nájemné za užívání prostor, čerpala dotaci, byla zapsána do rejstříku škol vedeného MŠMT a ke dni 1. 9. 2022 zahájila výuku. Tvrdí ale, že okamžikem doručení souhlasu se změnou v užívání předmětné stavby v dobré víře nabyla právo ji užívat k zamýšlenému účelu, tj. provozování školního zařízení. Jestliže se rozhodnutí stane pravomocným, je jím vázán nejen jeho adresát, ale i jeho původce a rozhodnutí je považováno za zákonné a věcně správné. Je povinností při zrušení rozhodnutí vždy zvážit, zda ochrana práv založených podle pravomocného rozhodnutí, při jehož vydání byl porušen zákon, může být odstraněna i jinak. Žalobkyni pravomocným zrušením původního souhlasu vznikne újma, která bude ve zjevném nepoměru k újmě na veřejném zájmu a újmě některého z účastníků řízení.

27. Případnou nezákonností původního souhlasu nemůže vzniknout újma na veřejném zájmu. I pokud by vznikla, pak by byla ve zjevném nepoměru k újmě hrozící žalobkyni.
28. Žalobkyně v dobré víře v původní souhlas uvedla školní zařízení do provozu, ke dni zahájení výuky přijala ke studiu přijato cca 500 studentů, od kterých vybrala a vybírá školné, zavázala se platit a platí podnájemné za užívání předmětných prostor, s Krajským úřadem Plzeňského kraje uzavřela dne 30. 8. 2022 smlouvu o poskytování dotací ze státního rozpočtu na školní rok 2022/2023, s vyučujícími dne 29. 8. 2022 uzavřela dohody o provedení práce, dne 29. 8. 2022 doložila MŠMT původní souhlas k její žádosti o zápis do školského rejstříku, a ke dni 1. 9. 2022 zahájila výuku. Žalobkyně dále v souvislosti se zahájením výuky vynaložila částku ve výši 11 095,70 Kč na čištění koberec v prostorách, částku ve výši 2 633,50 Kč za vyhotovení notářského zápisu, částku ve výši 1 743 Kč za revizi hasicích přístrojů. Dále byla v souvislosti se zahájením výuky vynaložena částka ve výši 96 800 Kč na provizi za zprostředkování pronájmu nebytového prostoru, částka ve výši 261 855,38 Kč za opravy elektroinstalace v prostorách a nájemné za měsíc září a říjen v celkové výši 160 000 Kč. Pokud žalobkyně pozbude právo provozovat školní zařízení a pokračovat tak ve výuce, bude marně vynakládat prostředky na podnájemné ve výši 80 000 Kč měsíčně.

Vyjádření žalovaného

29. Ve svém vyjádření k žalobě uvedl žalovaný, že správní orgán I. stupně postupoval po zjištění protiprávnosti vydaného původního souhlasu v souladu se zásadou hospodárnosti a rychlosti. Původní souhlas zrušil do 4 pracovních dnů, dalším otálením by naopak narůstala dobrá víra žalobkyně. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí správně uvedl, že neúplná žádost měla být podle § 127 odst. 4 stavebního zákona projednána v řízení a že tento postup nebyl dodržen. Dále správně uvedl, že k žádosti nebylo přiloženo závazné stanovisko orgánu územního plánování a souhlas vlastníka stavby. Tyto skutečnosti byly zřejmé ze spisového materiálu, nebylo třeba provádět šetření na místě.
30. Až v rámci odvolacího řízení vyšlo najevo, že minimálně dva dotčené orgány se nevyjadřovaly k navrhované kapacitě školy 500 studentů a že původní žádost údaje o této kapacitě vůbec neobsahovala. Není tak jisté, zda bylo správně posouzeno ohrožení veřejného zájmu na úseku požární ochrany a ochrany veřejného zdraví. Žádost dále neobsahovala zejména posouzení projektanta na dopravu v klidu. V případě takto podané žádost původní souhlas neměl být vůbec vydán.
31. K nedoložení žádosti v souladu s § 127 odst. 1 stavebního zákona žalovaný uvedl, že žalobkyně měla doložit úplnou žádost. Zejména mělo být doloženo závazné stanovisko orgánu územního plánování, ale také závazná stanoviska Hasičského záchranného sboru Plzeňského kraje a Krajské hygienické stanice Plzeňského kraje, dále souhlas vlastníka objektu a žádost také měla obsahovat posouzení, zda stavba nevyžaduje větší kapacitní nároky na veřejnou technickou infrastrukturu, na kterou je stavba napojena, tedy i stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury.
32. Po posouzení úplné žádosti měl správní orgán I. stupně zvážit, zda nepostupovat formou rozhodnutí podle § 81 stavebního zákona, neboť i laickou úvahou lze dospět k závěru, že záměr umístění školy o 500 žácích může mít dopady na území již jen navýšením potřeby parkovacích stání.
33. Žalobkyně zcela rezignovala na popis a odůvodnění změny předmětné stavby a jejího rozsahu a důsledků. V dokumentaci absentuje zpráva obsahující výpočet počtu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

parkovacích stání i dopadů na dopravní a technickou infrastrukturu. Takto podanou žádost v podstatě stavebním úřadem nebylo možno posoudit.

34. Ze Stanoviska Krajské hygienické stanice Plzeňského kraje ze dne 27. 7. 2022, č. j. KHSPL/20666/23/2022 vyplývá maximální počet 80 studentů, v požární zprávě se hovoří o 100 studentech. V odvolání pak žalobkyně zmiňuje počet 500 studentů. Tuto variantu zmiňuje i stanovisko Krajské hygienické stanice Plzeňského kraje ze dne 29. 8. 2022, č. j. KHSPL/23688/23/2022, v níž je uvedena okamžitá kapacita 125 studentů a celková kapacita 500 studentů. Žalobkyně v žádosti o zápis do školského rejstříku uvažovala dokonce o kapacitě 596 studentů. I z tohoto důvodu měl správní orgán I. stupně dále postupovat podle § 127 odst. 4 stavebního zákona a usnesením rozhodnout o projednání žádosti v řízení a vyzvat žalobkyni k doplnění její žádosti.
35. K nedoložení závazného stanoviska orgánu územního plánování žalovaný uvedl, že toto závazné stanovisko se vydává pro účely uvedené v § 96b odst. 1 stavebního zákona, přičemž pro řízení podle § 127 i § 81 stavebního zákona se závazné stanovisko orgánu územního plánování vydává. Kdyby šlo o případ, ve kterém se závazné stanovisko orgánu územního plánování nevzdává, patrně by ho žalobkyně od orgánu územního plánování následně nezískala. Žalovaný konstatoval, že žalobkyně závazné stanovisko od orgánu územního plánování získala pozdě, neboť v době vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebylo k dispozici.
36. Jelikož se v projednávané věci jedná o změně v užívání předmětné stavby na školu s předpokládanou kapacitou 500 studentů, není pochyb o tom, že se měli vyjádřit spoluvlastníci stavby jako celku, neboť existuje možnost dopadu na užívání stavby jako celku. Pokud se jedná o významnou záležitost týkající se společné věci, je třeba alespoň dvoutřetinové většiny hlasů spoluvlastníků. Za významnou záležitost týkající se společné věci občanský zákoník považuje změnu jejího účelu či její zpracování, ať již podmíněné či nepodmíněné stavební činností. Podle § 127 odst. 1 stavebního zákona měla žalobkyně doložit k žádosti souhlas vlastníka stavby. Správnímu orgánu I. stupně by měly postačovat souhlasy od spoluvlastníků disponujících dvoutřetinovým podílem na společné věci. Tímto podílem však žalobkyně v okamžiku podání žádosti nedisponovala. I pokud by byla správná úvaha žalobce, že v daném případě stačí nadpoloviční většina spoluvlastníků, protože se zde uplatní § 1169 o. z., zůstává faktem, že ani tento souhlas stavebnímu úřadu doložen nebyl. Doložen byl pouze souhlas vlastníka jednotky.
37. Správní orgán I. stupně správně preferoval rychlé zrušení původního souhlasu, čímž maximálně eliminoval otázku práv nabytých v dobré víře. Žalovaný nesouhlasí s námitkou, že správní orgán měl důkladněji zkoumat otázku práv nabytých v dobré víře. Čím déle by vydání souhlasu oddaloval, tím by otázka práv nabytých v dobré víře byla silnější. Žalobkyně byla v řízení zastoupena advokáty a z její obrany je patrné, že nemůže jít o nepoučeného stavebníka. V tomto kontextu je tak třeba nahlížet na podanou neúplnou žádost stavebníkem a následně na otázku nabytých práv v dobré víře. Právně vzdělaný člověk nemohl předpokládat, že mu může být vydán souhlas podle § 127 stavebního zákona.
38. Souhlas se změnou ve způsobu užívání na kapacitu 500 studentů nebyl nikdy vydán, logicky tak žalobkyně nemohla nabýt práva v dobré víře. Žalovaný připouští, že žalobkyně mohla nabýt práva v dobré víře, ale rozhodně ne pro provozování školského zařízení s kapacitou 500 studentů, přičemž zároveň může být v objektu přítomno 125

studentů. Změna ve způsobu užívání na tuto kapacitu stavebnímu úřadu nebyla nikdy předložena a stavebním úřadem nebyla posuzována.

39. Závěrem žalovaný podotkl, že vznik školy se nepřipravuje 4 dny. Po obdržení rozhodnutí správního orgánu I. stupně si musela být žalobkyně vědoma, že původní souhlas byl vydán protiprávně. Žalobkyně přesto spustila 1. 9. 2022 výuku, když prokazatelně věděla, že původní souhlas byl nepravomocně zrušen, přesto nadále pokračovala v užívání předmětné stavby ve změněném způsobu. Tak žalobkyně činila i přesto, že byla zastoupena právně vzdělanými lidmi. Žádost o změnu ve způsobu užívání stavby byla podána 15. 8. 2022, pokud by správní orgán I. stupně postupoval standardně, žalobkyně by nemohla legálně výuku v tomto termínu zahájit.
40. Práva žalobkyně nabytá v dobré víře nemohla v projednávané věci převážet nad ochranou veřejných zájmů.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

41. K žalobě se vyjádřila osoba zúčastněná na řízení, společnost Parkhotel Plzeň s. r. o., (dále jen „*Parkhotel Plzeň*“). Ta ve svém vyjádření uvedla, že změna ve způsobu užívání předmětné stavby má přímé důsledky na okolí, které se projevují v nárůstu dopravy v klidu. Studenti žalobkyně parkují na parkovacích místech Parkhotel Plzeň, která jsou přirozeně veřejně přístupná, a její klienti nemají kde parkovat. Parkhotel Plzeň má za to, že umístění školy o 500 studentech celkem a 125 studentech přítomných je změna způsobu užívání stavby, která podstatným způsobem mění nároku stavby na okolí. Žalobkyně na otázku řešení dopravy v klidu rezignovala. Parkhotel Plzeň považuje za absurdní, jak správní orgán I. stupně postupoval a nyní se po ní požaduje, aby zpracovala dopravní studie, kterými bude prokazovat, že její klienti nemají kde parkovat. Není pravdou, že by si Parkhotel Plzeň nárůst počtu vozu v lokalitě vymýšlela, jak tvrdí žalobkyně.
42. Zrušení původního souhlasu považuje osoba zúčastněná na řízení za jediné možné řešení. Vydáním souhlasu se změnou způsobu užívání předmětné stavby by došlo k zásadnímu zásahu do jejích práv. Parkhotel Plzeň podotkla, že i přes zrušení původního souhlasu žalobkyně nadále předmětnou stavbu protiprávně užívá. Navíc v rámci správního řízení nebylo s Parkhotel Plzeň jednáno jako s účastníkem řízení, kterým měla být.
43. K žalobě se dále vyjádřila osoba zúčastněná na řízení, společnost A&M Property, s. r. o. (dále též jen: „*A&M Property*“) Namítla protiprávní zásah do svého vlastnického práva, neboť je vlastníkem podílu o velikosti 45 % na stavbě jako celku a se záměrem žalobkyně zásadně nesouhlasí. Změna způsobu užívání bude mít dopad na stavbu jako celek v důsledku umístění školy o 500 studentech a okamžité kapacitě 125 osob. Žalobkyně A&M Property neinformovala, že chce do stavby umístit školu. A&M Property považuje za selhání správního orgánu skutečnost, že se o změně užívání předmětné stavby nedozvěděla a neměla možnost se k ní vyjádřit. Pochybení správního orgánu I. stupně na počátku nemůže zakládat dobrou víru žalobkyně, neboť bylo zásadním způsobem zasaženo do hmotných práv A&M Property.
44. A&M Property považuje změnu v užívání předmětné nemovitosti za zásadní ohrožení veřejného zájmu. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že změna předmětné stavby nebyla projektována a posouzena na aktuálně provozovanou kapacitu studentů. Jedná se zejména o otázky požární bezpečnosti a překročení hygienických limitů. Žalobkyně podle všeho zkreslovala počty studentů před jednotlivými dotčenými orgány. Odlišná kapacita

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

studentů je uváděna před správním orgánem I. stupně a dotčenými orgány, jiná pak v rámci akreditačního řízení u MŠMT. Kdyby probíhalo řízení podle § 81 stavebního řádu a A&M Property by byla účastníkem řízení, tyto rozpory by nepochybně namítala.

45. Změna v užívání předmětné stavby má přímé důsledky do okolí, které se zejména projevují v nárůstu dopravy v klidu. Kdyby proběhlo řízení podle § 81 stavebního řádu, tak by součástí dokumentace nepochybně muselo být řešení dopravy v klidu. Žalobkyně na otázku řešení dopravy v klidu zcela rezignovala. Zrušení původního souhlasu považuje A&M Property za jediné možné řešení. A&M Property podotkla, že žalobkyně nadále protiprávně užívá předmětné nemovitosti. Jakkoli bylo zasaženo do práv A&M Property, nebylo s ní jednáno jako s účastníkem řízení.

Jednání ve věci

46. Dne 31. 5. 2023 se ve věci konalo jednání. Za žalobkyni se jej zúčastnil Mgr. M. P. na základě substituční plné moci udělené zástupcem žalobkyně, za žalovanou pak její zaměstnanec JUDr. J. K. Žádná z osob zúčastněných na řízení, ač byly řádně předvolány, se nedostavila.
47. Zástupce žalobkyně uvedl, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně i napadené rozhodnutí jsou nezákonná. Napadené rozhodnutí negativně zasahuje do právní sféry žalobkyně, zejména do jejího práva na podnikání. Žalovaný nepostupoval v souladu s právní úpravou, neúplně a nesprávně zjistil skutkový stav věci a nešetřil práva žalobkyně nabytá v dobré víře a nesprávně poměřil újmu žalobkyně a veřejný zájem s újmou, která by žalobkyni mohla vzniknout s újmou, která by mohla vzniknout jiným účastníkům řízení. Ve zbytku odkázal na písemné vyhotovení žaloby.
48. Pověřený zaměstnanec žalovaného nejprve zdůraznil, že původní souhlas neměl být vůbec vydán. Odkázal na znění § 81 stavebního řádu. Jakýkoli stavebník musí při změně způsobu užívání stavby doložit kapacitu budoucí stavby a posoudit ji z hlediska nároků na dopravní a technickou infrastrukturu. Pokud žádost neobsahuje tyto základní náležitosti, nemůže dojít k posouzení návrhu. Pověřený zaměstnanec žalovaného dále odkázal na ustanovení § 126 a 127 stavebního zákona, která obsahují základní východiska pro změnu v užívání stavby. Každá právně vzdělaná osoba mohla předpokládat, že nelze legitimně očekávat vydání souhlasu na základě žádosti tak, jak byla podána. Správní orgán I. stupně zareagoval na zjevný exces správně, když původní souhlas svým rozhodnutím zrušil.
49. Soud dále přistoupil k dokazování. Zástupce žalobkyně trval na provedení důkazů označených na str. 18 žaloby, a které jsou součástí správního spisu. Učinil tak za účelem prokázání postavení žalobkyně a skutečnosti, že původní souhlas mohl být vydán, neboť žalobkyně doručila všechny potřebné přílohy žádosti a dále zejména k prokázání újmy, která mohla žalobkyni vzniknout. Další důkazní návrhy neučinil. Pověřený zaměstnanec žalovaného nečinil žádné důkazní návrhy. Soud důkazy navržené žalobkyní neprovedl, neboť všechny listiny označené jako důkazní návrhy tvořily součást správního spisu. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu není třeba správní spisem ani listinami v něm založenými provádět dokazování (k tomuto např. rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

Posouzení věci soudem

a) vymezení sporných otázek

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

50. Jak je patrné ze shora provedené rekapitulace obsahu žaloby, žalobkyně se soustředí na tři okruhy sporných otázek, které ve svém souhrnu vytváří žalobní bod nesprávného právního posouzení věci. První okruh sporných otázek se týká problematiky potřeby závazného stanoviska orgánu územního plánování, které mělo být dle žalovaného připojeno jako příloha k oznámení o změně v užívání stavby, s čímž ovšem žalobkyně nesouhlasí. Druhý okruh sporných otázek se pak týká problematiky souhlasu vlastníka stavby s oznámenou změnou v účelu užívání; žalobkyně nesouhlasí se závěrem žalovaného, podle něhož měla k oznámení změny v účelu užívání stavby doložit souhlas dvou třetin spoluvlastníků stavby. Konečně třetí okruh sporných otázek je tvořen problematikou ochrany práv nabytých žalobkyní v dobré víře po vydání původního souhlasu. Žalobkyně nesouhlasí se způsobem, kterým o této otázce usoudily správní orgány a napadené rozhodnutí má v této otázce i za nepřezkoumatelné.

b) relevantní právní úprava

51. Podle § 126 odst. 1 stavebního zákona: „*Stavbu lze užívat jen k účelu vymezenému zejména v kolaudačním rozhodnutí, v oznámení o užívání stavby nebo v kolaudačním souhlasu. Nevýžaduje-li stavba kolaudaci podle § 119 odst. 1, lze ji užívat jen k účelu vymezenému v povolení stavby.*“ Dle druhého odstavce téhož ustanovení: „*Změna v účelu užívání stavby, v jejím provozním zařízení, ve způsobu výroby nebo v jejím podstatném rozšíření a změna v činnosti, jejíž účinky by mohly ohrozit život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost nebo životní prostředí, nebo změna doby trvání dočasné stavby nebo změna dočasné stavby na stavbu trvalou, je přípustná jen na základě souhlasu nebo povolení stavebního úřadu. Ustanovení § 81 není dotčeno.*“ Třetí odstavce tohoto ustanovení pak zní: „*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.*“
52. Dle § 127 odst. 1 stavebního zákona: „*Změnu v užívání stavby, která není podmíněna změnou dokončené stavby, oznamuje stavebnímu úřadu osoba, která má ke stavbě vlastnické právo nebo prokáže právo změnit užívání stavby. Oznámení obsahuje popis a odůvodnění zamýšlené změny, její rozsah a důsledky. K oznámení se připojí doklad o vlastnickém právu ke stavbě, nelze-li vlastnické právo ověřit v katastru nemovitostí dálkovým přístupem, popřípadě souhlas vlastníka stavby se změnou v užívání, a v případě změny v užívání stavby spočívající v prodloužení doby trvání dočasné stavby nebo změny dočasné stavby na stavbu trvalou se připojí též souhlas vlastníka pozemku, na kterém je stavba umístěna, dokumentace s vyznačením stávajícího a nového způsobu užívání jednotlivých místností a prostorů, stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury, na kterou je stavba napojena, pokud to změna v užívání stavby vyžaduje, a závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů vyžadovaná zvláštními právními předpisy⁴⁾ nebo tímto zákonem.*“ Druhý odstavce citovaného ustanovení stanoví: „*Je-li oznámení úplné a oznámená změna v účelu užívání splňuje podmínky podle § 126 odst. 3, nedotýká se práv třetích osob, nejde o záměr, pro který je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, nevýžaduje podrobnější posouzení účinků na okolí, nevýžaduje zkušební provoz nebo není třeba stanovit podmínky pro užívání nebo podmínky k zajištění ochrany veřejných zájmů, stavební úřad vydá souhlas se změnou v užívání stavby do 30 dnů ode dne podání oznámení.*“ Podle třetího odstavce tohoto ustanovení: „*Na vydání souhlasu se změnou v užívání stavby se nevztahují části druhá a třetí správního řádu. Souhlas obsahuje identifikační údaje o oznamovateli, popis stavby, dosavadní účel užívání a vymezení nového účelu užívání. Souhlas nabývá právních účinků dnem doručení oznamovateli. Souhlas se doručí dotčeným orgánům a*

vlastníkovi stavby, pokud není oznamovatelem. Oznamovateli se doručí spolu s ověřenou dokumentací nebo projektorovou dokumentací. Souhlas lze přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků. Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků. K přezkumnému řízení je příslušný správní orgán nadřízený stavebnímu úřadu, který souhlas vydal.“ Čtvrtý odstavec tohoto ustanovení uvádí: „Dojde-li stavební úřad k závěru, že oznámení není úplné nebo změna v užívání stavby nespĺňuje podmínky pro vydání souhlasu se změnou v užívání stavby, rozhodne usnesením, že oznámenou změnu v užívání projedná v řízení; toto usnesení se oznamuje pouze oznamovateli a nelze se proti němu odvolat. Podané oznámení se považuje za žádost o povolení změny v užívání stavby; řízení je zahájeno právní mocí usnesení. Pokud je to pro posouzení změny v užívání stavby nezbytné, vyzve stavební úřad oznamovatele k doplnění dalších podkladů. Bude-li oprávněnou osobou podána žádost o povolení, je zahájeno řízení a usnesení se nevzdává. Povolení ke změně v užívání stavby obsahuje kromě náležitostí souhlasu podmínky pro nový účel užívání stavby, kterými se zajistí ochrana veřejných zájmů nebo práv účastníků řízení.“

c) vypořádání dílčích žalobních námitek

1) potřebnost závazného stanoviska orgánu územního plánování

53. Daná dílčí žalobní námitka spočívá na tvrzení, podle něhož správní orgány nesprávně uzavřely, že žalobkyně měla ke svému oznámení připojit závazné stanovisko orgánu územního plánování, neboť změna v užívání stavby, kterou žalobkyně oznámila, se vymyká vymezení obsaženému v § 96b odst. 1 stavebního zákona, protože vydání souhlasu nezávisí na posouzení vyvolané změny v území.
54. Soud se žalobní argumentací nesouhlasí.
55. Podle § 96b odst. 1 věta první stavebního zákona: „Jestliže vydání rozhodnutí nebo jiného úkonu podle části třetí hlavy III dílů 4 a 5, § 126, 127, 129 odst. 2 a 3 nebo podle zvláštního zákona závisí na posouzení jím vyvolané změny v území, je podkladem tohoto rozhodnutí nebo jiného úkonu závazné stanovisko orgánu územního plánování.“
56. Žalobkyni je třeba dát zapravdu potud, pokud při výkladu citovaného ustanovení § 96b odst. 1 věta první stavebního zákona (resp. pojmu „vyvolaná změna v území“) poukazuje na ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. V tomto ustanovení je obsažena interpretace pojmu „změna v území“ takto (podtržení připojil soud): „V tomto zákoně se rozumí změnou v území změna jeho využití nebo prostorového uspořádání, včetně umísťování staveb a jejich změn.“ Z toho plyne, že změna v území může ve smyslu stavebního zákona nabývat dvou podob: a) změna využití území a b) změna v prostorovém uspořádání území. Současně zákon uvádí, že změnou v území je i umísťování staveb a změny staveb.
57. Samotným výkladem § 96b odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona však k odpovědi na otázku, zda v nyní posuzovaném případě bylo závazné stanovisko orgánu územního plánování potřebné či nikoli, ještě dospět nelze. Jakkoli totiž citované ustanovení § 96b odst. 1 stavebního zákona přímo odkazuje také na „rozhodnutí nebo jiný úkon“ též podle § 127 stavebního zákona, tj. na posuzování změny v užívání stavby, která není podmíněna změnou dokončené stavby, je třeba se ještě zabývat otázkou, zda vydání souhlasu podle § 127 odst. 2 stavebního zákona záviselo na posouzení jím vyvolané změny v území. Je tedy nutné hledat odpověď na otázku, jaké změny v území záměr žalobkyně vyvolá, resp. je způsobilý vyvolat.

58. Žalobkyně tvrdí, že její záměr změnu v území nevyvolá. Tento svůj závěr opírá o to, že jí oznámená změna neznamenal žádná stavební úpravy interiéru budovy ani viditelné změny exteriéru. Podle jejího názoru také „nelze rozumně předpokládat, že by navržená změna stavby svými účinky ovlivnila území ve smyslu ustanovení § 96b odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, když fakticky je navržená změna pouhou formalitou. Záměr nemá žádné dopady na území. V důsledku souhlasu se změnou účelu využití stavby nedojde ke zvýšenému hluku, záměr nebude mít vliv na dopravu apod. Žalovaný zcela pominul skutečnost, že původně se v předmětných prostorech nacházelo „školicí středisko“, které je svou povahou a provozem téměř totožné se stávajícím školním zařízením.“
59. Tato tvrzení žalobkyně jsou ale neopodstatněná. Není z nich vůbec zřejmé, z čeho je žalobkyně dovozující. Zejména jde o tu část tvrzení, podle něhož je navržená změna fakticky pouhou formalitou. To ale není čím potvrdit: žalobkyně sice odkazuje na to, že v daných prostorech se dříve nacházelo školicí středisko, ale to ještě samo o sobě neznamenal, že změna v účelu užívání na školní zařízení sloužící k provozu vyšší odborné školy je automaticky toliko formální a nemůže mít žádný dopad na území. Uvádí-li žalobkyně, že školicí středisko je svou povahou a provozem „téměř totožné“ se stávajícím školním zařízením, implicitně to ostatně sama přiznává: oba provozy nejsou totožné, jsou i v jejím pojetí totožné jen „téměř“. Co však lze nebo nelze hodnotit jako „téměř“ totožné, může už být věcí vkusu.
60. Úprava stavebního zákona a nezbytnost jím předepsaných postupů však nemůže stát a nestojí na otázce vkusu jednotlivých zainteresovaných osob. Důvody, pro které má být zvolena ta či ona pomyslná procesní cesta, v posuzovaném případě tedy otázka, zda bylo namíste předložit spolu s oznámením také závazné stanovisko orgánu územního plánování, musí vycházet z bezpečně zjištěných skutečností. Aby tomu tak bylo, předepisuje ustanovení § 127 odst. 1 věta druhá stavebního zákona, aby oznámení změny v užívání stavby obsahovalo mj. „popis a odůvodnění zamýšlené změny, její rozsah a důsledky“. Ze správního spisu soud zjistil, že v oznámení, jež žalobkyně předložila správnímu orgánu I. stupně, se v tomto směru omezila na tento údaj o navrhované změně: „Nově je navržena v prostoru 2. NP, kdy místo původního školicího střediska je navrženo školní zařízení – 2 učebny s hygienickým zařízením. Dispoziční změny nejsou.“ Z takového popisu vskutku nelze dojít k závěru, jaké bude mít změna v užívání stavby dopady na území. Již proto má soud za to, že nebylo možno o podaném oznámení uzavřít, že je úplné, jak vyžaduje ustanovení § 127 odst. 2 stavebního zákona, protože nebylo možno na jeho základě bez dalšího vydat původní souhlas.
61. Nedostí na tom, žalovaný v tomto ohledu správně v napadeném rozhodnutí poukazuje na to, že popis zamýšlené změny, její rozsah a důsledky nebylo možno dovodit ani z listin, které žalobkyně ke svému oznámení připojila (str. 3 napadeného rozhodnutí). Dokumentace, na kterou žalobkyně odkazuje, sestává ze dvou výkresů a požární bezpečnostního řešení stavby. Ze souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu na úseku požární ochrany k užívání stavby ze dne 25. 8. 2022 (pocházejícího tedy ze stejného dne, kdy byl vydán původní souhlas) rovněž není možno nic o zamýšlené změně, jejím rozsahu a důsledcích zjistit; na závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Plzeňského kraje ze dne 31. 8. 2022 se žalobkyně v tomto směru odvolávat nemůže, neboť původní souhlas byl vydán již 25. 8. 2022, protože toto závazné stanovisko nemohlo být přiloženo k podanému oznámení. O zamýšlené změně, jejím rozsahu a důsledkům nevypovídá nic ani souhlas společenství vlastníků ze dne 29. 7. 2022, ani vlastníka příslušné jednotky, Ing. I. H.. Určité indicie bylo možno dovodit ze závazného stanoviska Krajské hygienické

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

stanice Plzeňského kraje ze dne 27. 7. 2022, jež bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno dne 29. 7. 2022. Patrné však bylo toliko to, že v každé z učeben má být umístěno maximálně 40 studentů, přičemž v dané chvíli se má v prostorách vzdělávat nejvýše 80 studentů. Formy vzdělávání mají být denní a kombinovaná, každá organizovaná ve dvou paralelních bžích, přičemž v denní formě má každý z běhů zahrnovat 80 studentů. Ani z tohoto popisu tedy nicméně není jednoznačně zřejmé, kolik má celkem studentů studovat a jaké mohou z provozu navržené změny plynout nároky na území. Konečně, pokud žalobkyně v žalobě poukazuje na to, že k oznámení připojila popis změny v užívání stavby, naráží zřejmě na obsah přípisu ze dne 29. 7. 2022, který je ovšem při popisu navržené změny prakticky totožný s popisem obsaženým v samotném oznámení.

62. Je tedy zřejmé, že žalobkyně ani nepodala oznámení, které by po své obsahové stránce odpovídalo vymezení § 127 odst. 1 stavebního zákona. Správní orgány nemohly ze samotného tohoto oznámení ani k němu přiložených podkladů relevantně posoudit, zda bylo třeba k němu připojit rovněž závazné stanovisko orgánu územního plánování. Jak už soud shora uvedl, již proto nebyly splněny podmínky vydání původního souhlasu dle § 127 odst. 2 stavebního zákona. Podané oznámení nebylo úplné.
63. K tomuto závěru je třeba přičinit ještě dvě poznámky: především na věci nic nemění fakt, že žalobkyně následně ke svému odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně závazné stanovisko orgánů územního plánování připojila (jedná se o závazné stanovisko Magistrátu města Plzně ze dne 7. 9. 2022, č. j. MMP/308543/22, podle něhož je záměr spočívající v navržené změně v užívání z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování přípustný). Tím je totiž postaveno toliko na jisto to, že oznámený záměr je skutečně z pohledu souladu s územně plánovací dokumentací přípustný. Podmínky vydání souhlasu podle § 127 odst. 2 stavebního zákona nicméně musejí být splněny před tím, než je souhlas vydán; případné vady oznámení (či nedostatek jeho příloh) nelze napravit v průběhu odvolacího řízení proti rozhodnutí o zrušení nezákonně vydaného souhlasu podle § 156 odst. 2 správního řádu.
64. Druhá poznámka pak spočívá v tom, že je nutno žalovanému přisvědčit, že ze samotných podkladů, které do správního spisu v průběhu správního řízení zakládala žalobkyně, vyplývají pochybnosti o tom, jakou mělo vlastně mít školské zařízení kapacitu studentů. Žalovaný je shrnul ve třetím odstavci na třetí straně napadeného rozhodnutí, a jelikož se nejedná o klíčový důvod pro vyhodnocení důvodnosti uplatněné dílčí žalobní námitky, soud na tuto část napadeného rozhodnutí pouze odkazuje. Souhlasí přitom i s tím, že kapacita počítající s 500 studenty musí i z laického pohledu vzbuzovat otázku, zda není namístě aplikovat ustanovení § 81 stavebního řádu upravující rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území. Podle § 81 odst. 2 stavebního zákona platí: „*Rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území vyžadují takové změny v užívání stavby, pro které je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí nebo mají nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.*“ Změna v užívání stavby spočívající v jejím zatížení 500 studenty spíše vytváří předpoklad, že nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu mít bude, než že tomu tak nebude. Rovněž z tohoto důvodu by bylo potřebné, aby žalobkyně byla bývala náležitě objasnila svou představu provozu jí zamýšleného školského zařízení, přičemž by mohla zdůvodnit a obhájit své stanovisko, že tato změna ve využití mít takové vlivy nebude. Ustanovení § 126 odst. 2 stavebního zákona ostatně výslovně s využitím tohoto institutu počítá. I tato skutečnost

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

je pak jedním z důvodů, proč evidentně neměl být původní souhlas vydán, ale mělo být vedeno řízení podle § 127 odst. 4 stavebního zákona.

2) otázka souhlasu spoluvlastníků budovy

65. Podle shora citovaného § 127 odst. 1 stavebního zákona je jedním z podkladů připojovaných k oznámení o změně v užívání stavby mj. i souhlas vlastníka stavby se změnou v užívání. V projednávané věci správní orgán I. stupně i žalovaný dospěli k závěru, že původní souhlas bylo nutno zrušit také proto, že žalobkyně ke svému oznámení souhlas vlastníka stavby se změnou v účelu užívání nedoložila. Konkrétně správní orgán I. stupně uvedl, že *„zásadním pochybením (...) je (...) nedoložení souhlasů spoluvlastníků stávajícího objektu ke změně v užívání stavby.“* Žalovaný pak tuto výhradu rozvedl, když poukázal na § 1129 o. z., podle něhož je třeba k rozhodnutí o významné záležitosti týkající se společné věci alespoň dvoutřetinové většiny hlasů spoluvlastníků. Jelikož se stavbou ve smyslu stavebního zákona rozumí stavba jako celek a jednalo se o změnu ve způsobu užívání jednotky na školu s předpokládanou kapacitou 80 až 500 studentů, není pochyb, že se vyjádřit měli spoluvlastníci stavby jako celku, protože existuje možnost dopadu na užívání stavby jako celku. Zákonem předepsaným souhlasem spoluvlastníků s dvoutřetinovým podílem však žalobkyně nedisponovala.
66. Žalobkyně pak v žalobě tomuto závěru správních orgánů oponuje s tím, že nebyla povinna ke svému oznámení o změně účelu v užívání jednotky předložit souhlas dvou třetin spoluvlastníků stavby. Doložila však souhlas se změnou účelu užívání jednotky č. 20, který vydalo společenství vlastníků jednotek zastoupené svým předsedou, panem M. S.
67. Soud předesílá, že daná dílčí žalobní námitka se do značné míry mívá s podstatou věci. Jakkoli totiž žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval a zdůvodňoval svůj názor, podle něhož bylo povinností žalobkyně k oznámení o změně v účelu užívání jednotky předložit souhlas spoluvlastníků *„disponujících 2/3 podílem na společné věci“*, rozhodující v projednávané věci je, že žalobkyně souhlas vlastníka stavby *vůbec* nepředložila (bez ohledu na potřebnou většinu), což ovšem sama v žalobě v podstatě ani nečiní sporným, když má zjevně za to, že tento souhlas může být nahrazen souhlasem společenství vlastníků jednotek vydaným jeho předsedou.
68. Soud se s tímto názorem neztotožňuje.
69. Za souhlas vlastníka se změnou v užívání ve smyslu § 127 odst. 1 stavebního zákona totiž není možno považovat souhlas podepsaný předsedou společenství vlastníků. Žalobkyně má jistě pravdu, pokud konstatuje, že společenství vlastníků jednotek je v ustanovení § 1194 odst. 1 o. z. definováno jako *„právnícká osoba založená za účelem zajišťování správy domu a pozemku; při naplňování svého účelu je způsobilé nabývat práva a zavazovat se k povinnostem.“*, resp. že jeho statutárním orgánem je předseda. Správa pozemku a domu, o které hovoří § 1194 odst. 1 o. z. je pak definována v § 1189 odst. 1 o. z. takto: *„Správa domu a pozemku zahrnuje vše, co nenáleží vlastníku jednotky a co je v zájmu všech spoluvlastníků nutné nebo účelné pro řádnou péči o dům a pozemek jako funkční celek a zachování nebo zlepšení společných částí. Správa domu a pozemku zahrnuje i činnosti spojené s údržbou a opravou společných částí, přípravou a prováděním změn společných částí domu nástavbou, přístavbou, stavební úpravou nebo změnou v užívání, jakož i se zřízením, udržováním nebo zlepšením zařízení v domě nebo na pozemku sloužících všem spoluvlastníkům domu.“* Společenství vlastníků je tedy korporací, která je účelově určena ke sdružení vlastníků jednotek pro výkon správy domu a pozemku, a za tím účelem má

také účelově omezený rozsah předmětu činnosti. Již z citovaných ustanovení přitom lze jednoznačně dovodit, že udělení souhlasu (spolu)vlastníků stavby se změnou v účelu užívání jednotky není součástí správy domu a pozemku. Zjevně totiž takové právní jednání není možné podřadit pod legální vymezení správy pozemku a domu dle citovaného § 1194 odst. 1 o. z. Lze totiž přinejmenším konstatovat, že otázka udělení či neudělení příslušného souhlasu náleží přímo a jedině vlastníku jednotky (je totiž výlučně na jeho úvaze, zda souhlas udělí či neudělí), naopak lze sotva udržitelně tvrdit, že by udělení souhlasu s konkrétní změnou v účelu užívání konkrétní jednotky musela vždy nutně být v zájmu všech spoluvlastníků nutná nebo účelná pro řádnou péči o dům a pozemek jako funkční celek nebo ke zlepšení společných částí. Je totiž možno si velmi dobře představit změny v účelu užívání jednotky, které naopak budou pro správu domu a pozemku představovat zátěž a zvýšené náklady. Ostatně, tak to bylo některými spoluvlastníky tvrzeno ve vztahu k žalobkyní kýžené změně v účelu užívání jednotky i v nyní řešené věci.

70. Z toho tedy plyne, že udělení souhlasu se změnou v účelu užívání jednotky není možno podřadit pod správu domu a pozemku, a proto společenství není oprávněno takový souhlas coby právnická osoba udělit. Nemůže tak tedy učinit ani její statutární orgán, tedy předseda. Učinil-li tak, jednal nepochybně *ultra vires* a správní orgány činí správně, pokud k takovému souhlasu odmítají přihlídnout coby k souhlasu vlastníka se změnou v účelu užívání ve smyslu § 127 odst. 1 stavebního zákona.
71. Tento závěr ostatně implicitně vyplývá i z toho, co sama žalobkyně uvádí ve své žalobě, když poukazuje na právní úpravu obsaženou v § 1169 o. z. I z ní se totiž podává, že pro účinnost změny prohlášení, týká-li se změna účelu užívání bytu na základě žádosti vlastníka, se vyžaduje *souhlas většiny hlasů všech vlastníků jednotek* (pokud se změna nedotýká práv a povinností všech vlastníků jednotek). Pokud by přitom platilo východisko žalobkyně, podle něhož je možno souhlas spoluvlastníků v konkrétním případě nahradit souhlasem toliko předsedy společenství vlastníků, pak by tato právní úprava postrádala smysl, protože by nebyl důvod, proč by změna v účelu užívání jednotky na základě žádosti vlastníka nemohla být rovněž podmíněna toliko souhlasem předsedy společenství vlastníků. Jinak by vznikala nezdůvodnitelná diskrepance mezi požadavky plynoucími ze soukromoprávního a veřejnoprávního předpisu.
72. Je tedy nasnadě, že pozice žalobkyně, podle níž k oznámení před vydáním původního souhlasu připojila i souhlas spoluvlastníků stavby se změnou v účelu užívání dané jednotky, je neudržitelná. Souhlas spoluvlastníků ve smyslu § 127 odst. 1 stavebního zákona musí být formu souhlasu samotných spoluvlastníků. Z obsahu správního spisu se přitom podává, že žalobkyně správnímu orgánu I. stupně původně předložila jen souhlas vlastníka samotné jednotky č. 20, Ing. I. H. Proto poukazují-li správní orgány obou stupňů na absenci souhlasu spoluvlastníků stavby podle § 127 odst. 1 stavebního zákona jako na jeden z důvodů pro jeho zrušení podle § 156 odst. 2 správního řádu, činí tak správně. Oznámení, ke kterému nebyl připojen daný souhlas, totiž nemohlo být považováno za úplné, jak požaduje § 127 odst. 2 stavebního zákona jako podmínku pro vydání souhlasu. Původní souhlas byl proto i z tohoto důvodu vydán nezákonně.
73. Soud nepřehlédl, že se mezi účastníky objevily rozpory ohledně otázky, jakou většinou hlasů spoluvlastníků by měl být souhlas podle § 127 odst. 1 stavebního zákona udělen (i to ostatně ukazuje, že i žalobkyně si je vědoma, že souhlas samotného předsedy společenství vlastníků nemohl stačit). Tato otázka však v daném případě přesahuje předmět řízení. Původní souhlas byl správními orgány zrušen mj. z důvodu celkové *absence* tohoto

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

souhlasu. Jak plyne ze shora uvedeného odůvodnění, tento závěr správních orgánů obou stupňů ob stojí. Řešení otázky konkrétní většiny hlasů spoluvlastníků, kterou by býval měl být souhlas udělen, by tak již v této věci bylo jen akademickou úvahou. Jinak by tomu bylo, pokud by žalobkyně byla bývala správním orgánům předložila souhlas spoluvlastníků s konkrétní většinou (např. toliko nadpoloviční) a předmětem sporu mezi účastníky by tak bylo, zda se jednalo o většinu dostatečnou či nikoli. K tomu však v projednávané věci nedošlo.

74. Lze tedy shrnout, že ani druhá dílčí námitka žalobkyně není důvodná. Jelikož skutečně ke svému oznámení nepředložila souhlas vlastníka stavby (resp. spoluvlastníků stavby) s oznamovanou změnou v účelu užívání jednotky, nebylo možno ani z tohoto pohledu považovat její oznámení za úplné ve smyslu § 127 odst. 2 stavebního zákona. Za takové situace je závěr správních orgánů obou stupňů, že nebylo namístě žalobkyni vydat původní souhlas, správný.

3) otázka práv nabytých v dobré víře a legitimní očekávání žalobkyně

75. Z ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu plyne, že se na postup zrušení vyjádření, osvědčení nebo sdělení, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle § 156 odst. 1 správního řádu, se přiměřeně užije ustanovení hlavy IX části druhé správního řádu o přezkumném řízení. Přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu je zvláštní druh kontrolního mechanismu, tzv. dozorcí prostředek. Jedná se o univerzální právní nástroj nápravy nezákonnosti, k jehož aktivaci dochází z úřední povinnosti (*ex officio*). Zákonem předpokládané „přiměřené použití“ ustanovení o přezkumném řízení přitom vyjadřuje určitou podobnost mezi přezkumným řízením na straně jedné a řízením o zrušení osvědčení, vyjádření či sdělení podle § 156 odst. 2 správního řádu. Touto dílčí žalobní námitkou žalobkyně míří na ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu, podle něhož: *„Jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.“* Šetřit při rozhodování v přezkumném řízení práva nabytá v dobré víře pak správním orgánům ukládá § 94 odst. 5 správního řádu.
76. Žalobkyně v této dílčí žalobní námitce kompiluje argumentaci týkající se újmy, která jí měla být rozhodnutím o zrušení původního souhlasu způsobena, s argumentací týkající se její dobré víry a legitimního očekávání.
77. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře konstatoval, že i v případě, že je shledán rozpor konkrétního úkonu rušeného podle § 156 odst. 2 správního řádu s právními předpisy, *„musí správní orgán dbát na zachování proporcionality mezi právy účastníka nabytými v dobré víře a právní jistotou na straně jedné a požadavkem na zákonnost na straně druhé.“* k tomu srovnej rozsudek ze dne 5. 4. 2013, č. j. 7 As 109/2012-23. V tomtéž rozsudku pak kasační soud uvedl, že pro posouzení, zda určitá osoba nabyla práva v dobré víře ve smyslu § 94 odst. 5 správního řádu, je nutno přihlídnout k tomu, v jaké míře lze pochybení, které vedlo k vydání nezákonného souhlasu přičítat správnímu orgánu nebo příslušné osobě. Dále je třeba posoudit míru případného dotčení spoluvlastníků nemovitosti s újmu, jež hrozí osobě, jíž byl souhlas vydán, v souvislosti s jeho případným zrušením. Tyto závěry čerpal kasační soud z rozsudků ze dne 23. 10. 2012, č. j. 1 As 145/2012-48, a ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 As 36/2011-79. Při posuzování uvedených vztahů je nutno vzít v úvahu i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 21/2010-232, č.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

2364/2011 Sb. NSS, v němž se uvádí: „Právní jistota a práva nabytá v dobré víře jsou chráněny nejen „mechanicky“ působícími ustanoveními o lhůtách (§ 97 odst. 2 a také § 96 odst. 1 správního řádu), ale i ust. § 94 odst. 4 správního řádu umožňujícím důkladné uvážení konkrétního případu, podle něhož, jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví. Zvláště v případech čistě vertikálních vztahů (stát - jednotlivce), v nichž byly nezákonným rozhodnutím založeny oprávnění nebo výhoda jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, je nutno prvek právní jistoty za naplnění nutného vstupního předpokladu existence dobré víry jedince, resp. za neexistence skutečností opravňujících k závěru, že dobrá víra dána není, pokládat za kardinální a ustoupit od její ochrany pouze za situace obrožení skutku závažného veřejného zájmu. Je totiž věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a pokud ano, aby zásadně nesl následky svých pochybení. Na druhé straně ve vztazích s horizontálním prokem, tj. ve vztazích, v nichž je rozhodnutím správního orgánu upraven právní poměr dvou či více jedinců navzájem, musí být požadavek právní jistoty jednotlivce, který bude nápravou nezákonnosti v přezkumném řízení dotčen, poměřován s důsledky této nezákonnosti pro jiného jedince účastného tohoto právního vztahu. Právní jistota zde bude muset mnohem dříve ustoupit požadavku na dosažení objektivní zákonnosti. V čistě vertikálních vztazích, v nichž bylo nezákonným rozhodnutím zhoršeno postavení jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, pak samozřejmě zcela převažuje požadavek dosažení objektivní zákonnosti, neboť zde není nikoho, jehož právní jistota by měla být chráněna.“

78. K poslední uvedené citaci je přitom nutno uvést, že v nyní projednávané věci se nejedná o čistě vertikální vztah mezi státem a jednotlivcem (žalobkyní), ale že prostřednictvím zrušení původního souhlasu byly odstraňovány nezákonnosti původního souhlasu, jež měly dopad do právní sféry dalších osob, konkrétně dalších vlastníků jednotek vymezených v daném domě (kromě vlastníka konkrétní jednotky, v níž žalobkyně plánovala provozovat školní zařízení, Ing. I. H., žalobkyně souhlas žádného dalšího spoluvlastníka nepředložila). V intencích právě citovaných závěrů Nejvyššího správního soudu tedy v tomto případě náleží právní jistotě žalobkyně plynoucí z nezákonně vydaného souhlasu relativně nižší právní ochrana než by tomu bylo v případě, že by se jednalo o čistě vertikální vztah. Naopak je nutno v obecné rovině přiznat relativně silnější postavení zájmu na zachování objektivní zákonnosti.
79. Pokud pak jde o míru, v jaké lze dovodit odpovědnost žalobkyně a správního orgánu I. stupně za vydání původního souhlasu, je třeba uvést, že převážnou část odpovědnosti nepochybně nese správní orgán I. stupně. Vady oznámení, jehož prostřednictvím žalobkyně o vydání souhlasu usilovala a které byly ostatně zmíněny i v tomto rozsudku, jistě mohl a měl rozpoznat a adekvátně na ně reagovat. Zcela nepochybně to platí, zejména pokud jde o nedostatečný popis navrhované změny v účelu užívání jednotky. Způsob, kterým žalobkyně přistoupila k vyplnění příslušné části formuláře, byl více než úsporný. Popis, jež žalobkyně uvedla, tak v podstatě vůbec neumožňoval posoudit parametry navrhované změny v účelu užívání, na což měl správní orgán I. stupně bezesporu náležitě reagovat. Velmi vážné bylo i jeho pochybení týkající se absence souhlasu ostatních spoluvlastníků se změnou v účelu užívání jednotky.
80. Z tohoto výčtu dvou nejzávažnějších (ale nikoli jediných) pochybení však plyne, že i žalobkyně na nich svůj díl viny nese. I ona mohla například přistoupit k preciznějšímu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

popisu navrhované změny v účelu užívání jednotky, mohla doložit souhlas ostatních spoluvlastníků s jí zamýšlenou změnou apod. Bez relevance pak jistě není ani hledisko časové: pokud žalobkyně plánovala zahájení výuky od 1. 9. 2022, není možno považovat podání oznámení o změně v účelu užívání jednotky, v níž má být tato výuka realizována, až dne 15. 8. 2022 za zcela zodpovědné. Žalovaný má v tomto směru pravdu, když poukazuje na to, že pokud by nedošlo k nezákonnému vydání souhlasu, ale správní orgán I. stupně by věc tzv. „překlopil“ do správního řízení, tedy postupoval podle § 127 odst. 4 stavebního zákona, což bylo s ohledem na nedostatky samotného oznámení a k němu připojených příloh jeho povinností, nebylo by možné očekávat vydání rozhodnutí z pohledu plánovaného zahájení výuky včas. Proto je možno uzavřít, že ačkoliv převážnou odpovědnost za nezákonné vydání původního souhlasu nese větší díl viny správní orgán I. stupně, žalobkyně k tomuto výsledku také přispěla.

81. Soud se dále zabýval hlediskem újmy, která měla být žalobkyni zrušením původního souhlasu způsobena. Na tomto místě je možno připomenout, že z hlediska § 94 odst. 4 správního řádu není důvodem k zastavení přezkumného řízení (v poměrech postupu podle § 156 odst. 2 správního řádu by takové zjištění znamenalo překážku vydání usnesení o zrušení nezákonného vyjádření, osvědčení nebo sdělení) samotná skutečnost zjištění jakékoli újmy. Bylo-li by tomu tak, pak by téměř nebylo možno ke zrušení vydaného aktu podle § 156 odst. 2 správního řádu přistoupit, neboť vznik určité újmy bude v daných případech spíše pravidlem než výjimkou. Hrozící újmu je však třeba posuzovat s újmou, kterou by mohly v důsledku nezrušení úkonu správního orgánu (v tomto případě původního souhlasu) třetí osoby nebo veřejný zájem.
82. Podle názoru soudu se nicméně nelze zcela ztotožnit se způsobem, kterým žalobkyně onu – při rozhodování o zrušení původního souhlasu předpokládanou, podle žalobkyně nyní již nastalou – újmu v žalobě popisuje. Není možno přisvědčit už základnímu rámování této újmy tvrzením, podle něhož se v případě změny v účelu užívání jednotky jednalo toliko o „změnu čistě formálního charakteru“. Žalobkyně toto hodnocení odvíjí zjevně toliko z toho, že původně byla jednotka užívána jako školicí středisko. To však o charakteru změny v účelu užívání mnoho nevypovídá. Skutečnost, že má jednotka nadále sloužit k výukovým účelům, totiž sama o sobě nestačí k vyhodnocení potenciálních dopadů takové změny a provozu školního zařízení vyšší odborné školy jak na samotný dům, v němž se jednotka nachází (či ostatní jednotky v něm vymezené), tak na jeho okolí, technickou a dopravní infrastrukturu apod. Jakékoli přesnější údaje, které se k zamýšlenému provozu vztahují, však žalobkyně opomněla uvést již do svého oznámení ze dne 15. 8. 2022 (např. počet studentů, charakter uskutečňovaných studijních programů, nároky na přítomnost studentů a vyučujících v budově, atd., více o tom shora), takže otázku, zda se skutečně mělo jednat jen o formální změnu, nebylo na podkladě takového oznámení vůbec možno zodpovědět. Jestliže tedy nyní žalobkyně ve své žalobě vytýká správním orgánům, že nemohly provést správní úvahu o rozsahu, povaze a intenzitě provozu původního školicího střediska, což jim neumožnilo zabývat se otázkou ochrany jejích nabytých práv a proporcionality, nelze než poukázat na to, že to byla v první řadě právě žalobkyně, kdo nesplnil svou povinnost uvést v podaném oznámení „popis a odůvodnění zamýšlené změny, její rozsah a důsledky“, jak uvádí § 127 odst. 1 stavebního zákona, takže správním orgánům znemožnila takovou správní úvahu provést.
83. V projednávané věci by bylo nadbytečné, aby soud v řízení o žalobě proti napadenému rozhodnutí přezkoumával faktickou oprávněnost důvodů, které uvedli někteří další vlastníci jednotek na podporu svých návrhů na přezkum původního souhlasu. Postup

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

podle § 156 odst. 2 správního řádu, jímž byl původní souhlas zrušen, je postupem z moci úřední. Důvody, které k tomuto kroku správní orgány v projednávané věci vedly, byly závažné nedostatky v obsahu žalobkyní podaného oznámení, resp. nedostatku jeho obligatorních příloh. Zrušení původního souhlasu tedy nebylo odůvodněno závěrem, podle něhož jsou výtky, které proti původnímu souhlasu uplatnili další vlastníci jednotek, opodstatněné. Nepochybně však právě ta skutečnost, že žalobkyně ke svému oznámení nepřipojila souhlas ostatních vlastníků jednotek se zamýšlenou změnou v účelu užití jednotky (k tomu viz shora), resp. skutečnost, že přinejmenším někteří další vlastníci jednotek (a právě společnost A&M Property, s. r. o., o jejíchž výhradách žalobkyně hovoří v žalobě, disponovala 45% podílem na stavbě příslušného domu) vznášeli proti záměru žalobkyně výhrady, byla důvodem pro to, aby původní souhlas nebyl vydán, ale věc byla řešena ve správním řízení. V něm by bylo namísto případně uplatněné výhrady vypořádat. Soud se v zásadě ztotožňuje se způsobem, kterým k zodpovězení otázky proporcionality možné újmy na straně žalobkyně vzniklé v souvislosti se zrušením původního souhlasu, přistoupil žalovaný. Žalobkyně totiž řádně neosvědčila (tím méně prokázala) újmu, která jí má v souvislosti se zrušením původního souhlasu vzniknout.

84. Pokud totiž žalobkyně vypočítává různé úkony, které učinila ve snaze zahájit výuku, a dovozuje z nich, že právě ony mají představovat onu újmu způsobenou jí zrušením původního souhlasu, je třeba k tomu dodat, že často přehlíží celkový časový kontext věci. Aby se v daném případě mohlo vůbec jednat o újmu způsobenou zrušením původního souhlasu, musely by dané úkony a s nimi spojené výdaje být uskutečněny (vynaloženy) právě v době od vydání původního souhlasu (25. 8. 2022), resp. ode dne jeho účinnosti (26. 8. 2022) do dne jeho zrušení (31. 8. 2022). Jenom v takto časově vymezeném období je možno uvažovat o tom, že žalobkyně činila kroky k zahájení výuky v dobré víře ve správnost vydaného souhlasu, jakkoli soud shora dovedl a zdůvodnil, že ani u žalobkyně nelze dovozovat úplnou dobrou víru, neboť sama měla na nezákonném vydání původního souhlasu určitý podíl. Na to ostatně poukazuje správně i žalovaný, když uvádí, že příprava k provozu školy je dlouhodobý proces. Nelze tedy jako újmu způsobenou v příčinné souvislosti se zrušením původního souhlasu hodnotit úkony a výdaje obecně spojené s přípravou provozu školy, které byly uskutečněny a vynaloženy ještě před vydáním původního souhlasu, neboť žalobkyně mající v úmyslu provozovat školu, by tyto náklady musela vynaložit tak jako tak; navíc v dané době nemohla mít důvěru v akt (tedy v posléze vydaný souhlas), který ještě nebyl vydán. Současně není možné za újmu způsobenou v příčinné souvislosti se zrušením původního souhlasu hodnotit bez dalšího i všechny úkony a výdaje, které žalobkyně případně učinila a vynaložila po zrušení původního souhlasu, zvláště pokud se týkaly dalšího případného provozu školy v dané jednotce, bez ohledu na to, že původní souhlas byl zrušen.
85. Z obsahu správního spisu se přitom podává, že žalobkyně žalovanému předložila výpis z rejstříku škol a školských zařízení, z něhož plyne, že do něj byla zapsána již dne 20. 7. 2022, tedy ještě před podáním samotného oznámení o změně v účelu užívání jednotky, dále prostou, nepodepsanou a nenadepsanou excelovou tabulku, která zřejmě obsahuje seznam studentů identifikovaných jen křestním jménem, zřejmě bydlištěm a studijním programem, nicméně z ní není ani patrné, kdo tuto tabulku sestavil, a kdo tedy odpovídá za její správnost a úplnost, tabulka nijak nevypovídá o celkovém počtu studentů (údaje nejsou nijak číslovány) a už vůbec ne o tom, kdy měli být jednotliví studenti ke studiu skutečně přijati. Nejenomže je tedy tabulka prakticky bez jakékoli důkazní síly, ale zcela jistě nemůže ani osvědčit tvrzení žalobkyně, že tito studenti byli přijati ke studiu „v důvěře

ve vydaný souhlas“. Současně žalobkyně předložila rovněž nijak nepodepsanou a nenadepsanou excelovou tabulku, která má zřejmě zachycovat platební údaje o zaplacených školných. Tato tabulka tedy z hlediska své důkazní síly či přesvědčivosti trpí stejnými vadami jako tabulka studentů, ale i kdyby z ní soud vycházel, je z ní patrné, že jednotlivá školná byla zaplacená od 6. 9. 2022 do 21. 9. 2022, tedy v každém případě již více než týden po zrušení původního souhlasu. Ani tato tabulka nemůže osvědčit tvrzení žalobkyně, podle něhož vybrala školné „v důvěře ve vydaný souhlas.“ Podnájemní smlouva č. 1/2022 na jednotku č. 20, v níž mělo být dle záměru žalobkyně zřízeno školní zařízení, byla uzavřena dne 5. 8. 2022, tedy ještě před podáním samotného oznámení o změně v účelu užívání této jednotky. Závazky, které z této smlouvy žalobkyni vyplývají, proto také nemají souvislost s předchozím souhlasem (to je případ i potvrzení o platbě podnájemného ze dne 23. 9. 2022 a 17. 8. 2022, což jsou mj. data, která rovněž nespádají do období, kdy byl vydán předchozí souhlas). Dále žalobkyně předložila dva detaily obrátů na účtu od Oberbank AG týkajících se plateb pro P. H. a J. B., tyto platby (11 095,70 Kč a 1 743 Kč) byly realizovány dne 13. 9. 2022, a není tedy zřejmé, jakou mají mít souvislost s předchozím souhlasem, který byl zrušen již 31. 8. 2022. Obdobně je nutno usoudit ohledně fragmentu z výpisu z účtu žalobkyně vedeného u Oberbank AG, na němž je zachycena platba realizovaná dne 23. 8. 2022 ve prospěch notářky Evy Cechlové (2 633,50 Kč), respektive tři platby ze dne 30. 8. 2022 ve prospěch Statutárního města Plzeň (500 Kč, 1 000 Kč a 2 000 Kč). Ze smlouvy o poskytnutí dotace k financování neinvestičních výdajů souvisejících s výchovou a vzděláváním a se školskými službami, kterou žalobkyně uzavřela s Krajským úřadem Plzeňského kraje, je patrné, že svůj podpis k ní ředitel žalobkyně připojil již 24. 8. 2022, tedy rovněž před vydáním původního souhlasu. Žalobkyně také předložila dvě dohody o provedení práce uzavřené s Mgr. K. K., DiS. a Mgr. Bc. K. V., DiS., jež jsou ovšem nedatované. Pracovněprávní vztah podle nich však začíná dne 1. 9. 2022, což je i sjednaný den nástupu do práce; v obou případech jde tedy o dobu až po zrušení původního souhlasu. Z těchto dohod přitom vyplývá, že žalobkyně v nich nijak nepočítala s rizikem nevydání souhlasu či povolení ke změně v účelu užívání jednotky nebo přinejmenším s možností, že dne 1. 9. 2022 ještě nebude toto rozhodnutí (či souhlas) vydáno. Žalobkyni se podařilo prostřednictvím listin nadepsaných jako detail obrátu na účtu Oberbank AG prokázat, že zjevně v období, kdy byl vydán předchozí souhlas, realizovala jednu platbu ve prospěch VK Elektro Plzeň, s. r. o. (104 315,38 Kč ze dne 30. 8. 2022) a jednu platbu ve prospěch Parhotel Plzeň s. r. o. (7 540 Kč ze dne 30. 8. 2022). Z těchto listin však není zřejmé, co je jimi hrazeno a zejména kdy došlo k případnému objednání dodávky či služby hrazené částkou 104 315,38 Kč. Jen z realizované platby není možno usoudit na to, zda žalobkyně nutně jednala „v důvěře ve vydaný souhlas“. Dvě platby potvrzované rovněž detailem obrátu na účtu Oberbank AG, tj. ze dne 9. 8. 2022 ve prospěch ERK Plzeň s. r. o. ve výši 96 800 Kč a ze dne 17. 8. 2022 ve prospěch VK Elektro Plzeň, s. r. o. ve výši 150 000 Kč, se pak časově rovněž vymykají z doby, kdy byl vydán předchozí souhlas. Výpis z účtu žalobkyně u Oberbank AG z období 30. 8. 2022 do 27. 9. 2022 představuje různé obraty ve prospěch i na vrub účtu žalobkyně, a to především z doby, která se rovněž vymyká době relevantní z hlediska účinnosti předchozího souhlasu. Konečně, nájemní smlouva na nájem jednotky č. 20 sjednaná mezi Ing. I. H. a Vysokou školou PRIGO, z. ú. (od níž si pak tuto jednotku podnájala žalobkyně) byla uzavřena dne 21. 7. 2022. Žalobkyně však není její smluvní stranou, a proto se jedná o irelevantní podklad, pokud jde o možnou újmu žalobkyně spojenou se zrušením nezákonně vydaného souhlasu.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

86. Závěrem žaloby pak žalobkyně uvedla, že v dobré víře v platný původní souhlas učinila finální kroky, aby ke dni 1. 9. 2022 zahájila výuku. Tyto finální kroky ovšem nijak nespecifikuje. Uvádí-li následně, že případnou nezákonností souhlasu se změnou v užívání stavby nemůže vzniknout újma některému účastníku řízení, resp. pokud by i vznikla, pak by byla ve zjevném nepoměru k újmě hrozící jí samotné, nemůže soud ani tomuto tvrzení přitakat, neboť je příliš paušální a nijak zdůvodněné. Žalobkyně přitom zcela přehlíží i možnou újmu veřejnému zájmu (v této souvislosti lze připomenout možné nároky plynoucí z provozu školního zařízení poskytujícího vzdělání 500 studentům na veřejnou dopravní infrastrukturu apod.).
87. Soud dospěl k závěru, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí otázkou možné újmy vzniklé žalobkyni v důsledku zrušení původního souhlasu zabýval v míře dostatečné. Na straně 6 napadeného rozhodnutí se vypořádal s odvolací argumentací žalobkyně vztahující se k možnému vzniku újmy. Stejně jako soud výše upozornil žalovaný, že žalobkyně se nemůže plně dovolávat toho, že by práva z původního souhlasu nabyta zcela v dobré víře, neboť sama nedostatečně vyplnila oznámení a nepředložila správnímu orgánu I. stupně všechny přílohy, které k němu měla připojit. Žalovaný rovněž poukázal na to, že příprava vzniku školy je dlouhodobý proces, přičemž řada úkonů k němu směřujících byla žalobkyní učiněna ještě před vydáním předchozího souhlasu, ale dokonce i před podáním samotného oznámení. Proto o nich nemůže být tvrzeno, že by byly vynaloženy v důvěře v zákonnost předchozího souhlasu. Rovněž žalovaný přihlédl k tomu, že žalobkyně oznámení o změně v účelu užívání jednotky předložila správnímu orgánu I. stupně ve velmi krátké době před tím, než sama plánovala zahájit výuku (15. 8. 2022), takže v případě, že by správní orgán I. stupně nevydal souhlas, ale věc se rozhodl usnesením, že věc projedná ve správním řízení (což ostatně za dané situace udělat měl), nebylo by vůbec realistické očekávat, že k rozhodnutí dojde z hlediska zahájení výuky včas. Žalobkyně tak do značné míry přispěla k tomu, že jí vůbec mohla újma vzniknout.
88. S těmito úvahami se soud v zásadě ztotožňuje. Žalobkyně nepostupovala odpovědným způsobem, pokud řádně nevyplnila oznámení o změně v účelu užívání stavby a pokud k němu nepřipojila zákonem předvídané přílohy. Správním orgánům ani dotčeným osobám tak neumožnila seznámit se s navrhovanými změnami v účelu užívání jednotky a posoudit možné dopady do jejich právní sféry, resp. na chráněné veřejné zájmy. Žalobkyně se nemůže v žalobě oprávněně dovolávat své dobré víry v možnost přijmout ke studiu 500 studentů, když správnímu orgánu I. stupně ani ostatním vlastníkům jednotek v domě před vydáním souhlasu nesdělila, že právě takový počet studentů plánuje přijmout, když i podklady, které ke svému oznámení připojila, hovoří o jiných (podstatně nižších) počtech studentů. Stejně tak nepostupovala žalobkyně obezřetně, pokud k podání oznámení přistoupila až bezprostředně před plánovaným zahájením výuky: za takové situace žalobkyně musela být srozuměna s tím, že za jakékoli jiné situace, než je bezodkladné vydání souhlasu, k němuž nakonec nezákonně došlo, bude mít za následek, že s výukou nebude moci započít. Takovou situaci není možno hodnotit jinak, než že žalobkyně přijala velmi vysoké riziko, že se jí nepodaří docílit včasného vydání souhlasu respektive povolení ke změně v užívání jednotky. Jakkoli bylo jisté pochybením správního orgánu I. stupně, že přes všechny nedostatky samotného oznámení a k němu připojených příloh vskutku vydal nezákonný souhlas, nemůže tento jeho protiprávní krok znamenat, že všichni ostatní vlastníci jednotek v domě budou zbaveni ochrany svých vlastnických práv, stejně jako že vši ochrany bude zbaven i veřejný zájem, který by mohl být potenciálně provozem školního zařízení žalobkyně dotčen. Původní souhlas byl správním orgánem I. stupně

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

odklizen v co nejkratší době po zjištění jeho nezákonnosti. Rovněž krátká doba jeho účinnosti (26. 8. 2022 – 31. 8. 2022) přispěla k tomu, že v důvěře v něj žalobkyně reálně nemohla vynaložit takové náklady, které by ji reálně opravňovaly k tvrzení, že újma, která jí hrozí jeho zrušením, by skutečně měla převýšit navrženým provozem školního zařízení újmu hrozící třetím osobám či veřejnému zájmu.

Závěr a náklady řízení

89. Soud dospěl závěru, že žaloba, již se žalobkyně domáhala zrušení napadeného rozhodnutí, není důvodná, a proto ji výrokem I. zamítl.
90. Výrokem II. tohoto rozsudku pak soud rozhodl o náhradě nákladů řízení. Při rozhodování o nákladech řízení se soud vyšel z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož: *„Nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.“* Účastníkem, který měl ve věci plný procesní úspěch, je žalovaný, neboť žaloba byla soudem zamítnuta. Žalovaný je nicméně správním orgánem, který podle příslušné judikatury Nejvyššího správního soudu nemá právo na náhradu těch nákladů, které nepřevyšují náklady spojené s výkonem jeho běžné úřední činnosti. Soud nezjistil, že by nějaké takové náklady žalovaný v souvislosti s probíhajícím řízením vynaložil. Proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
91. Výrokem III. konečně soud rozhodl o náhradě nákladů řízení osobám zúčastněným na řízení. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. *„osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení.“* V projednávaném případě soud osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neukládal, a proto jim ani nemohly žádné citovaným ustanovením předvídané náklady řízení vzniknout. Soudu zároveň nejsou známy žádné důvody zvláštního zřetele hodné, pro které by přesto osobám zúčastněným na řízení přiznal náhradu nákladů řízení. Soud tak výrokem III. tohoto rozsudku rozhodl, že žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 31. května 2023

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.