



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **Ing. M. M.**, zast. JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Z. Ž.**, zast. Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 2. 2019, č. j. 024156/2019/KUSK, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2022, č. j. 54 A 27/2019-78,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2022, č. j. 54 A 27/2019-78, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Osoba zúčastněná na řízení (stavebník) požádala o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení na stavební záměr „*Rekonstrukce chaty ve Z. e.č. X*“ na blíže specifikovaných pozemcích v katastrálním území B. Záměr zahrnuje přístavbu rekreační chaty a její stavební úpravy, žumpu, vsakovací těleso, zpevněné plochy a opěrné zídky.

[2] Žalobce zaslal Městskému úřadu Klecany (stavební úřad) námítky. Poukazoval na to, že se ve skutečnosti jedná o záměr novostavby domu, což je v rozporu s textovou částí územního plánu. Záměr zjevně obchází regulativy. Předmětem žádosti není žádná z forem změny dokončené stavby, nýbrž demolice staré stavby a vybudování nové stavby na jiném půdorysu (zvýšení zastavěné plochy z původních 43 m² na 198,5 m²). Na základě parametrů stavby žalobce dovedl, že jejím účelem bude trvalé bydlení. Dále namítl, že

podle územního plánu nejsou povoleny ani změny dokončených staveb, které by svým rozsahem překročily regulativy. Koeficient zastavěnosti 15 % lze uplatnit pouze na povolování staveb jednoduchých a drobných, plnicích doplňkovou funkcí, s výjimkou staveb zlepšujících životní prostředí. Z těchto důvodů je nezákonné i souhlasné závazné stanovisko orgánu územního plánování.

[3] Stavební úřad schválil stavební záměr a stanovil podmínky pro umístění stavby a její provedení. Žalobce podal proti rozhodnutí stavebního úřadu odvolání, v němž setrval na námitce rozporu stavebního záměru s územním plánem. Zdůraznil, že podle projektové dokumentace mají být změny oproti předchozí stavbě natolik výrazné, že nelze hovořit o přestavbě, ale jedná se o zcela novou stavbu rodinného domu. Původní a nová stavba nemají žádné společné rysy. K tvrzení stavebního úřadu, že koeficient zastavěnosti činí 14,98 %, žalobce namítl, že je podle něj tento výpočet nesprávný (s ohledem na nárůst zastavěné plochy není takový výsledek možný) a nepodložený, a tudíž nepřezkoumatelný. Žalobce namítl rovněž nezákonnost závazného stanoviska orgánu územního plánování.

[4] V odvolacím řízení žalovaný požádal svůj odbor územního plánování a stavebního řádu (nadřízený dotčený orgán) o přezkum závazného stanoviska. Nadřízený dotčený orgán závazné stanovisko potvrdil. Konstatoval, že ačkoli z územního plánu jednoznačně plyne ochrana ploch zastavěného území vymezených pro individuální rekreaci před neodůvodněnou přeměnou na území sloužící jiným činnostem, územní plán umožňuje realizovat záměry, jejichž umístění je s ohledem na charakter území dáno účelem a potřebami stávajícího využití území. Přestože tedy obecné podmínky územního plánu zakazují povolovat změny dokončených staveb mimo stavebních úprav, z výčtu zvláštních podmínek vyplývá, že územní plán povoluje změny dokončených staveb, jsou-li v souladu se stanovenými regulativy. Žalovaný poté zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil u Krajského soudu v Praze, který zrušil rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud dospěl k závěru, že správní orgány nesprávně posoudily charakter stavby jako změnu dokončené stavby ve smyslu § 2 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, neboť se podle projektové dokumentace nepochybně jedná o stavbu novou. Nesprávné právní posouzení charakteru stavby má za následek nezákonnost rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Tento nesprávný dílčí závěr vedl k tomu, že správní orgány nevyhodnotily správně ani soulad s územním plánem, protože územní plán stanoví pro novostavby a pro změny dokončených staveb odlišné regulativy. Nové stavby pro individuální rekreaci nejsou povoleny vůbec. V tomto ohledu se správní orgány nemohly spoléhat na kladná závazná stanoviska orgánu územního plánování a nadřízeného dotčeného orgánu. Měly totiž rozpoznat, že posouzení právní povahy stavby bylo nesprávné. Zbývajících žalobními námitkami se krajský soud pro nadbytečnost nezabýval.

II. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení a vyjádření žalobce

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal stavebník (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.). Namítl, že napadené rozhodnutí nemohlo zkrátit žalobcova veřejná subjektivní

pokračování

práva. Žalobce ostatně v žalobě pouze namítl, že byl zkrácen na svém právu na ochranu vlastnictví, na ochranu zdraví a na svých procesních právech. Neuvedl však přesné dopady do jeho veřejných subjektivních práv. Soudní řád správní není normou kontrolní, nýbrž obrannou. Žalobce uvedl pouze obecné skutečnosti týkající se posouzení souladu stavby s územním plánem. Bez bližšího rozvedení pak tvrdil, že je napadeným rozhodnutím přímo zkrácen na svém právu na ochranu zdraví vlivem hluku z tepelného čerpadla, své tvrzení však nekonkretizoval. Podle stěžovatele by na tomto právu ani nemohl být zkrácen. Společné povolení totiž stanoví podmínku pro provedení stavby, podle níž bude po dokončení stavby provedeno přímé měření akustického tlaku z provozu tepelného čerpadla. Tvrdí-li žalobce pouze rozpor rozhodnutí žalovaného s právními předpisy, aniž by současně dostatečně tvrdil přímé zkrácení na svých subjektivních právech, není aktivně legitimován k podání žaloby.

[7] Stěžovatel odkázal také na judikaturu, podle níž není krajský soud oprávněn rozhodnutí zrušit – i pokud by některý z žalobních bodů byl z hlediska objektivního práva důvodný – pokud nemohlo současně zasáhnout do žalobcových práv. Žalobce dostatečně netvrdil zkrácení svých veřejných subjektivních práv, nýbrž namítal pouze porušení práva objektivního. Napadený rozsudek je proto nezákonný.

[8] Stěžovatel dále namítl, že se od počátku správního řízení řídil pokyny a rozhodnutími správních orgánů. Legitimně a v dobré víře očekával, že jsou v souladu s právními předpisy. Výstavbu zahájil podle pravomocného společného povolení a v souladu se zásadou presumpce správnosti veřejnoprávních aktů spoléhal na jeho bezvadnost. Odpovědnost za nesprávné posouzení věci správními orgány na něj proto nelze přenášet. Zrušení rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu je výrazným zásahem do práv stěžovatele nabytých v dobré víře. S ohledem na zásadu presumpce správnosti veřejnoprávních aktů stěžovatel realizoval v souladu s povolením stavbu, do níž investoval několik milionů korun. Zrušením pravomocných rozhodnutí je jeho investice zmařena.

[9] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že stěžovatel odstranil stávající stavbu chaty a na jejím místě vybudoval novostavbu. Došlo k zásadnímu nárůstu zastavěné plochy a výrazné změně půdorysu i vzhledu budovy. Žalobce v žalobě tvrdil, že rozhodnutím žalovaného byl přímo zkrácen na svém právu na ochranu vlastnictví (zejména jeho složce užívací), na svém právu na ochranu zdraví (zejména vlivem hluku z tepelného čerpadla) a v důsledku porušení svých procesních práv v předcházejícím řízení. Výrazné zvětšení dosavadní stavby a její přeměna z rekreační chaty na novostavbu rodinného domu má zásadní vliv na žalobcovy nemovitosti v těsném sousedství stěžovatelových pozemků. Kvůli požadavku na dodržení odstupových vzdáleností tato stavba ovlivňuje jeho možnost v budoucnu umístit na svém pozemku rodinný dům. Žalobcovo právo na ochranu zdraví je zkráceno tím, že se na jeho nemovitostech výrazně zvýší hladina hluku, kterou bude vydávat tepelné čerpadlo. Splnění hygienických limitů mělo být prokázáno před realizací stavby, a nikoli dodatečně.

[10] Žalobce dodal, že v předchozím řízení nebyla jeho aktivní legitimace sporná. Dále žalobce konstatoval, že krajský soud shledal společné rozhodnutí jako nezákonné a věcně nesprávné, což neodporuje zásadě presumpce správnosti veřejnoprávních aktů. Nelze namítat, že zrušení rozhodnutí je neoprávněné pouze z důvodu, že takový postup

stěžovateli zasahuje do jeho práv a působí mu újmu. Případné zmaření investice není důvodem pro zrušení napadeného rozsudku, ale pro vymáhání náhrady újmy po státu.

[11] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná; je také důvodná.

[13] První kasační námitkou stěžovatel zpochybňuje žalobcovu aktivní legitimaci. Namítá, že rozhodnutí žalovaného nemohlo zkrátit žádná žalobcova veřejná subjektivní práva, že žalobce takové zkrácení na právech řádně netvrdil a že soudní řád správní není kontrolní normou sloužící k dosažení objektivní zákonnosti.

[14] Nejvyšší správní soud (NSS) k této námitce uvádí, že předpokladem aktivní procesní (žalobní) legitimace je tvrzení o zkrácení na veřejných subjektivních právech. Jestliže tvrzení o dotčení na právech zcela chybí, nebo je dotčení na právech z povahy věci vyloučeno, má být žaloba odmítnuta (srov. Kühn, Z. § 65 Žalobní legitimace. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 523). Soudní řád správní je svou povahou „obrannou“ normou. Není normou „kontrolní“, která by umožňovala komukoli prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví iniciovat kontrolu jakéhokoli úkonu veřejné správy. Má poskytnout ochranu, pokud veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hranicním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, bod 34). Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je dána, pokud s ohledem na tvrzení žalobce nelze zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo (tamtéž, bod 38).

[15] Oproti tomu aktivní věcná legitimace se týká pravdivosti tvrzení o dotčení na právech a určuje, zda je žaloba důvodná (Kühn, Z. § 65 Žalobní legitimace. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 524; přiměřeně též např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 42). K rozdílu mezi aktivní procesní (žalobní) legitimací a aktivní věcnou legitimací srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 6. 2023, č. j. 5 As 116/2021-111, body 29 a 30.

[16] Žalobce v žalobě uvedl, že je vlastníkem nemovitosti v sousedství stavby. Výslovně pak tvrdil, že je zkrácen na svém právu na ochranu vlastnictví (jeho užívací složce) a na ochranu zdraví (vlivem hluku z tepelného čerpadla). Tvrdil také, že došlo k porušení jeho procesních práv. Žalobce také zmínil etapizace výstavby rodinných domů zakotvené v územním plánu. Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce doplnil, že stěžovatelův záměr s ohledem na povinné odstupové vzdálenosti omezuje možnost v budoucnu umístit na jeho pozemku rodinný dům. Zároveň zopakoval své tvrzení o výrazném zvýšení hladiny hluku na pozemku.

pokračování

[17] Krajský soud se detailně věnoval otázce, zda šlo v daném případě o změnu stavby, či novou stavbu. Na základě judikatury a správního spisu dospěl k závěru, že jde o stavbu novou (bod 37 rozsudku krajského soudu). Uzavřel, že správní orgány tuto otázku posoudily nesprávně a v rozporu s obsahem spisu (bod 42), a shledal žalobu důvodnou.

[18] Je však pravda, že se krajský soud výslovně nevěnoval otázce dotčení právní sféry žalobce. To je přitom nezbytnou složkou aktivní věcné legitimace žalobce ve smyslu výše citované judikatury. Pouze ve spojení s dotčením právní sféry žalobce může porušení objektivního práva zakládat jeho aktivní věcnou legitimaci, a tedy důvodnost žaloby.

[19] Implicitní vypořádání otázky dotčení právní sféry žalobce lze akceptovat v případech, kdy o něm nelze mít rozumné pochybnosti (např. žalobci byla uložena správní sankce či jiná povinnost, nebyla mu přiznána dávka sociálního zabezpečení apod.). NSS má však za to, že v projednávané věci o takovou situaci nešlo. To, zda se stavební záměr dotkne užívacího práva vlastníka sousedního pozemku či jeho práva na ochranu zdraví, není samozřejmé. Výslovné posouzení této otázky je proto nezbytnou součástí závěru o důvodnosti žaloby.

[20] Jelikož napadený rozsudek krajského soudu posouzení dotčení právní sféry žalobce neobsahuje, je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Není z něj totiž zřejmé, jakými úvahami týkajícími se žalobcovy aktivní věcné legitimace se krajský soud řídil (přiměřeně srov. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2023, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, či ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). V tomto ohledu je tedy kasační stížnost důvodná.

[21] Tento dílčí závěr však nebrání tomu, aby se NSS zabýval další kasační námitkou. Důvod nepřezkoumatelnosti může totiž být dán i toliko k některým skutkovým či právním otázkám. V takovém případě je třeba ostatní oddělitelné skutkové a právní otázky přezkoumat, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS).

[22] Druhá stěžovatelova kasační námitka se týká dobré víry ve správnost rozhodnutí správních orgánů a ochrany jeho legitimního očekávání a podle názoru NSS nebrání závěr o částečné nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu jejímu přezkumu.

[23] K této námitce lze obecně uvést, že princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci (nález Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 163/02). Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že ochrana dobré víry (případně též legitimního očekávání) je významným právním principem, který by orgány veřejné moci měly při svém rozhodování sledovat. Mělo by se tak dít bez ohledu na to, zda tuto zásadu výslovně upravuje pozitivní právo (rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 8 Afs 85/2007-54).

[24] NSS však zdůrazňuje, že dobrá víra nemůže sloužit k popření jasného textu zákona. Jde o korektiv takové nespravedlnosti, kterou by nebylo možné řešit a vyřešit běžnými procesními postupy (rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2022, č. j. 10 As 77/2020-50). Ani zájem na ochraně práv nabytých v dobré víře proto nemůže zhojit či vyvážit nezákonnost

postupu správních orgánů. Aprobace takového postupu soudem by v podstatě znamenala rezignaci na úlohu správního soudnictví jako jedné z hlavních záruk zákonnosti výkonu veřejné správy (rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2008, č. j. 3 As 11/2007-92).

[25] Legitimní očekávání na straně adresátů veřejné správy mohou zpravidla založit pouze jednání a postupy, které jsou v souladu se zákonem a v jeho mezích a nikoli v rozporu se zákonem. Zcela výjimečně může být do určité míry přiznána soudní ochrana i očekávání adresáta veřejné správy, které je založeno jednáním *ultra vires*, jde-li např. o dlouhodobou a dosud nikým a nijak nezpochybňovanou správní praxi nebo akty, které se zřetelně neprotiví ustanovení zákona nebo soudní judikatuře a které nebyly vyvolány, vydány nebo udržovány korupcí nebo jiným trestným nebo nepoctivým jednáním úředních osob či na základě nepravdivých, nesprávných či neúplných údajů. Zároveň musí být dána absence konkurujícího závažného veřejného zájmu (rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2017, č. j. 6 As 98/2016-54, bod 39).

[26] V projednávané věci se z ničeho nejeví, že by o takovou výjimečnou situaci jednat mělo, a to i proto, že bezpochyby nelze hovořit o dlouhodobé a nikým a nijak nezpochybňované správní praxi. Přinejmenším žalobce se totiž proti aktům týkajícím se stěžovatelova stavebního záměru dlouhodobě brání. Pokud by tedy krajský soud při opětovném projednání věci dospěl k závěru, že žalobce je aktivně věcně legitimován a znovu zrušil napadeného rozhodnutí, nebyla by podle NSS domnělá ochrana dobré víry a legitimního očekávání stěžovatele takovému postupu na překážku. Druhou kasační námitku proto NSS neshledal důvodnou.

[27] K odkazu na hrozbu vzniku újmy NSS podotýká, že případná újma vzniklá ze stěžovatelem popisované situace jde k tíži správního orgánu, který v řízení pochybil (rozsudek NSS č. j. 3 As 11/2007-92, nebo ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 25/2011-153). Navíc se v této fázi řízení jedná o čistě hypotetickou otázku.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Kasační stížnost je důvodná, a proto NSS zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věty první s. ř. s.). Krajský soud je v dalším řízení vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Opětovně tedy posoudí aktivní věcnou legitimaci žalobce, a to i s přihlédnutím k případným dalším vyjádřením či důkazním návrhům účastníků řízení.

[29] NSS dodává, že relativně obecná žalobcova tvrzení o dotčení jeho právní sféry (viz bod 15 tohoto rozsudku) lze v souladu s judikaturou dále rozvíjet či doplňovat (rozsudky NSS ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Azs 134/2005-43, č. 685/2005 Sb. NSS či ze dne 26. 8. 2013, č. j. 8 As 70/2011-239, č. 2929/2013 Sb. NSS, bod 38). Takový postup bude pravděpodobně pro závěr o aktivní věcné legitimaci žalobce v dalším řízení klíčový. Je tedy na žalobci, aby například blíže konkretizoval, jakým způsobem stěžovatelův záměr zasáhne do užívání jeho pozemku, jaké stavební využití svého pozemku a v jaké podobě žalobce zamýšlí, v jaké fázi se toto plánované využití nachází, popřípadě při jakém užívání pozemku má být zasahováno do žalobcova práva na ochranu zdraví hlukem z tepelného čerpadla.

pokračování

[30] V dalším řízení rozhodne krajský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. října 2023

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu