



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka ve věci

žalobce: **Z. H.**
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Jiřím Kokešem
se sídlem nám. T. G. Masaryka 153, 261 01 Příbram

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
se sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5

za účasti: 1) **Bc. J. K. L., MBA**
2) **P. L.**
3) **Ing. P. L., MBA**
všichni bytem X
4) **J. D.**
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 7. 2023, č. j. 090791/2023/KUSK,

takto:

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

III. Žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobce se domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný k odvolání žalobce formálně změnil, avšak věcně potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Milín, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“) ze dne 22. 3. 2023, č. j. 780/2021/MIL/SU-38 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla zamítnuta žádost žalobce o povolení změny v užívání stavby „*stávající dílna u čp. XA na provozovnu – klempířská a zámečnická dílna*“ (dále jen „dílna“) nacházející se na pozemku parc. č. st. XB v k. ú. X. Žalobcem požadovaná změna v užívání stavby měla spočívat v tom, že dílna dosud určená jako doplňková stavba k rodinnému domu měla být nově užívána jako provozovna pro podnikatelskou činnost. Dle závěru správních orgánů obou stupňů však dílna svými rozměry přesahuje maximálně přípustnou rozlohu staveb pro podnikatelskou činnost, a je tedy v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu ve smyslu § 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v rozhodném znění (dále jen „vyhláška č. 501/2006“), čímž nejsou splněny podmínky pro změnu jejího užívání dle § 126 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“).
2. Žalobce namítá nepřezkoumatelnost napadeného i prvostupňového rozhodnutí. Na tuto vadu poukazoval již v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, avšak žalovaný k těmto odvolacím námitkám nic neuvedl, a proto není možno zjistit, na základě jakých myšlenkových konstrukcí dospěl k závěru o přezkoumatelnosti. V této souvislosti žalobce poukazuje na výklad pojmu nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů dle judikatury Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) a od toho se odvíjejícího práva na spravedlivý proces dle čl. 41 Listiny základních práv EU, které ale není naplněno, jestliže z odůvodnění rozhodnutí nevyplývá vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů a právními závěry. Pokud správní orgán při vypořádání účastníkovy argumentace neuvede, v jakých konkrétních skutkových či právních důvodech spočívá nesprávnost této argumentace a proč považuje námitky účastníka za liché, mylné či vyvrácené, je třeba považovat jeho rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Dle žalobce přesně tímto způsobem postupoval i žalovaný, který konstatoval, že námitky ohledně nepřezkoumatelnosti jsou liché, aniž by uvedl konkrétní aspekty odůvodňující správnost takového závěru.
3. Žalobce dále nesouhlasí se závěrem žalovaného a stavebního úřadu o rozporu navrhované změny v užívání dílny s požadavky § 126 stavebního zákona a prováděcích předpisů. Dílna je totiž v katastru nemovitostí zapsána jako *víceúčelová stavba*, proto již jen z katastrální evidence je zřejmé, že může sloužit i jako klempířská a zámečnická dílna, kdy takové užívání stavby je v souladu se stavem zápisu v katastru nemovitostí. Požadovaná změna v užívání stavby dílny je rovněž v souladu s kolaudačním rozhodnutím, kterým bylo povoleno její užívání. Stavba dílny byla v minulosti i platně povolena, jak vyplývá z rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 27. 6. 2012, č. j. 1567/2011 (dále jen „stavební povolení z roku 2012“), přičemž k provádění stavby byl vydán i povolovací štítek č. j. 18. 7. 2012. S ohledem na uvedené má žalobce za to, že neexistují žádné formální, právní ani jiné překážky

k povolení změny v užívání stavby dílny. To ostatně již jednou potvrdil i sám stavební úřad, který rozhodnutím ze dne 28. 5. 2021, č. j. 780/2021/MIL/SU-28/M (dále jen „rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 28. 5. 2021“) změnu užívání již jednou povolil, avšak ke zrušení tohoto rozhodnutí došlo až na základě zásahu žalovaného. To žalobce považuje za účelové a jednostranné jednání nepřiměřeně zasahující do jeho práv.

4. Žalobce konečně brojí proti důsledkům plynoucím pro něj z nového územního plánu obce Lazsko, který zařadil dotčený pozemek s dílnou do ploch smíšených venkovských, ačkoliv původní územní plán jej zařazoval do ploch podnikatelské činnosti. Došlo tak k zásadní změně ve vymezení žalobcova pozemku, aniž by došlo k jakékoliv změně okolností v předmětném území. Nové řešení funkčního využití přijaté v novém územním plánu nereflexuje stav lokality a způsob využití žalobcových pozemku, není objektivní, racionální a věcně správné. Obec Lazsko ani dostatečně neodůvodnila, proč pozemky žalobce v novém územním plánu zařadila do režimu ploch smíšených obytných venkovských. Na základě uvedeného žalobce dovozuje, že napadené rozhodnutí představuje zcela nepřiměřený a neodůvodněný zásah do jeho vlastnického práva a práva na podnikání, neexistuje žádný legitimní důvod pro zamítnutí jeho žádosti o změnu v užívání a zamezení realizace jeho podnikatelského záměru, takový postup žalobce vnímá jako diskriminační.
5. Žalovaný s žalobou nesouhlasí. Napadené rozhodnutí považuje za dostatečně odůvodněné a přezkoumatelné, navíc tvoří jeden celek s prvostupňovým rozhodnutím, v němž byly rozhodné skutečnosti podrobně zhodnoceny. Stav evidovaný v katastru nemovitostí či stavební povolení z roku 2012 nepovažuje za relevantní. Byl-li záměr v rozporu s obecnými požadavky na využívání území, tak by ani v případě souladu s územním plánem nemohlo být žalobcově žádosti vyhověno. Z uvedených důvodů žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby.
6. Na vyjádření žalovaného zareagoval žalobce replikou, ve které vyjádřil nesouhlas s argumentací žalovaného a zopakoval důvody uváděné již v žalobě.
7. Osoby zúčastněné na řízení shodně uvádějí, že s podanou žalobou zásadně nesouhlasí, trvají na svých námitkách uplatněných před stavebním úřadem a závěry žalovaného považují za správné.

II. Posouzení soudem

8. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a po vyčerpání řádných opravných prostředků. Při přezkumu napadeného rozhodnutí soud vycházel v souladu s § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“) ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného, přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. vázán.
9. Soud o žalobě rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci s tímto postupem vyslovili souhlas a soud nepovažoval za nezbytné nařizovat jednání, neboť veškeré rozhodné skutečnosti bylo možno zjistit z obsahu správního spisu.
10. Žaloba je nedůvodná.
11. Nejobsáhlejší žalobní bod směřující k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů je argumentačně založen na obsáhlé exkurzi do judikatorního výkladu pojmu nepřezkoumatelnost. Současně však v tomto žalobním bodu schází jakákoliv relevantní tvrzení poukazující na spojitost s posuzovanou věcí. Žalobce na jednu stranu

správně vysvětluje, že pokud správní orgán jen zkonstatuje nesprávnost účastnických námitek, aniž by uvedl, proč je považuje za liché, mylné či vyvrácené, je třeba považovat jeho rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Na druhou stranu však zcela pomíjí, že nutným předpokladem pro vypořádání určité námitky je to, že ji musí účastník vůbec uplatnit, tedy že nejprve musí tvrdit nějakou konkrétní skutkovou či právní okolnost, kterou po správním orgánu požaduje posoudit. To ale žalobce nečiní. V žalobě stejně jako předtím v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí předkládá pouze odborné pojednání o pojmu nepřezkoumatelnost s tím, že ji spatřuje již v prvostupňovém rozhodnutí. Přitom ale neuvádí nic o tom, jaká jeho konkrétní uplatněná námitka zůstala nevypořádána či jaká konkrétní skutečnost byla ze strany stavebního úřadu neobjasněna či opominuta. Nijak nereflektuje skutečný obsah napadeného či prvostupňového rozhodnutí, nesděljuje, jaké konkrétní skutkové či právní důvody v těchto rozhodnutích postrádá, pouze parafrázuje závěry judikatury o nepřezkoumatelnosti.

12. Smyslem požadavku na přezkoumatelnost však není kontrola slohových dovedností správních orgánů, ale dosáhnout toho, aby účastníci obdrželi na své věcné argumenty relevantní odpověď naplňující judikaturou dovozené požadavky (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 9. 2023, č. j. 8 As 81/2022 - 52, odst. 24). V tomto případě však veškeré argumenty směřující k nepřezkoumatelnosti představují jen velmi obecný žalobní bod bez dostatečné míry individualizace, ačkoliv právě *„míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej, není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty“* (podle rozsudku NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78). Soudu proto nezbývá než ve stejné míře obecnosti konstatovat, že z napadeného i prvostupňového rozhodnutí je zřejmé, z jakých důvodů byla žalobcova žádost o změnu v užívání stavby dílny zamítnuta, přičemž důvody zamítnutí spočívaly především ve zjištění rozporu s obecnými požadavky na výstavbu. To, že se žalovaný či stavební úřad při vyložení nosných důvodů zamítnutí nezabývali všemi myslitelnými aspekty pojmu nepřezkoumatelnost a explicitně se nevyjádřili k přesahu tohoto pojmu do ústavního pořádku či mezinárodních úmluv (jak zjevně očekává autor žaloby) nemůže založit nepřezkoumatelnost napadeného či prvostupňového rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Jak opakovaně vyložila judikatura, *„[n]ení přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námitek účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitek a dopustí se důležitých nedostatků odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat“* (podle rozsudku NSS ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 362/2018 - 23, odst. 10, shodně též rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, odst. 36, ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Žalobce ostatně s nosnými důvody zamítnutí v jiné části žaloby polemizuje, což by bylo sotva možné, pokud by nebyly vůbec známy.
13. Soud se dále zabýval námitkami brojícími proti závěru správních orgánů o rozporu požadovaného účelu užívání s požadavky na výstavbu. Zde soud opět zdůrazňuje, že tak činí pouze v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je při přezkumu vázán (§ 75 odst. 2 věty první s. ř. s.).

14. Nelze souhlasit s žalobcem, dovozuje-li splnění podmínek pro změnu v užívání stavby na základě údajů z katastru nemovitostí o způsobu využití stavby. Údaj o způsobu využití představuje jeden z popisných údajů charakterizující jednotlivé předměty katastrální evidence [srov. § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 256/2013 Sb. o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve spojení s § 11 vyhlášky č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška) ve znění pozdějších předpisů], jedná se především o technický údaj pro správu katastru (srov. Přílohu č. 4 katastrální vyhlášky). Jde tedy toliko o údaj popisně-evidenční, který nemá žádnou závaznost pro výsledek řízení vedených podle stavebního zákona. I judikatura ve vztahu k údajům zapisovaným v katastru nemovitostí dovodila, že z nich nelze dovozovat důsledky pro otázky ve smyslu stavebněprávním a určovat podle nich kategorie staveb dle stavebního zákona (viz rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2020, č. j. 10 As 200/2020 - 32, odst. 23 až 26, jenž explicitně vyloučil možnost na základě evidenčních údajů v katastru činit úsudek o trvalosti či dočasnosti stavby ve smyslu naplnění podmínek pro její odstranění). Z uvedeného je tedy zřejmé, že údaj o způsobu využití ani jiný popisný údaj evidovaný v katastru nemovitostí nepředstavuje žádnou závaznou podmínku pro povolení či nepovolení budoucího využití či jiné změny předvídané stavebním zákonem či jeho prováděcími předpisy. Soudu nadto není zřejmé, proč by zrovna údaj *víceúčelová stavba* měl předjímat možnost schválení změny využití jako klempířská a zámečnická dílna, v tomto směru jsou v žalobě předestřené argumentační úvahy naprosto vágní.
15. Důvodný není ani odkaz žalobce na stavební povolení z roku 2012 a na vydaný povolovací štítek č. j. 18. 7. 2012. Tyto podklady sice dokazují, že dílna byla v minulosti vystavěna legálně a že v průběhu provádění výstavby byla řádně označena, zároveň ale nijak neosvědčují naplnění zákonných podmínek pro povolení změny v užívání stavby ve smyslu § 126 odst. 3 stavebního zákona. Naopak se s nimi zcela míjejí. Soudu přitom není z žalobní argumentace vůbec zřejmé ani to, na základě jakých úvah žalobce dovozuje spojitost mezi povolením výstavby v minulosti a podmínkami pro změnu v jejím užívání v budoucnosti.
16. Rovněž není zřejmé, kam směřuje žalobní argumentace „[r]ovněž tak je navrhovaná změna v užívání stavby i v souladu s kolaudačním rozhodnutím, kterým bylo povoleno užívání předmětné stavby.“ Tato argumentace postrádá logiku, neboť usiluje-li někdo o změnu v užívání stavby, pak se bude přirozeně snažit dosáhnout toho, aby schválený způsob užívání byl odlišný od toho předchozího. Jinak řečeno, dosáhnout odlišnosti od dříve vydaného kolaudačního rozhodnutí je přeci hlavním smyslem řízení podle § 126 stavebního zákona. Jestliže se tedy žalobce dovolává užívání dle dřívějšího kolaudačního rozhodnutí, tak zcela postrádá smysl, proč vůči tomuto platnému užívání souběžně usiluje o změnu.
17. Podobně nerelevantní soud shledává i odkaz na první rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 28. 5. 2021, kterým byla žalobcem požadovaná změna v užívání povolena. Jak plyne z obsahu správního spisu, rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 28. 5. 2021 bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 2. 2023, č. j. 021533/2023/KUSK, které nabylo dne 21. 2. 2023 právní moci. Ohledně posledně zmiňovaného rozhodnutí žalovaného přitom žalobce nijak nepolemizuje s jeho právními závěry směřujícími ke kasaci, pouze zcela vágně uvádí, že šlo ze strany žalovaného o účelové a jednostranné jednání nepřiměřeně zasahující do jeho práv, načež se bez jakékoli přílehlavé argumentace dovolává pravomocně zrušeného rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 28. 5. 2021. Soudu proto pouze konstatuje, že v době vydání prvostupňového rozhodnutí bylo rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 28. 5. 2021 již formálně zrušeným, neexistujícím a nezávazným správním aktem.

18. Nedůvodný je též poslední žalobní bod brojící proti důsledkům plynoucím z nového územního plánu obce Lazsko. Tento žalobní bod se předně míjí s důvody napadeného rozhodnutí, v němž nebyl explicitně vysloven rozpor požadovaného užívání s územním plánem obce Lazsko, ale s obecnými požadavky na výstavbu dle § 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006. Měl-li snad žalobce na mysli nějakou spojitost mezi požadavky na výstavbu a mezi konkrétními regulativy územního plánu, pak to není z obsahu žaloby vůbec zřejmé. Soud pouze pro úplnost konstatuje, že z předchozí rozhodovací činnosti je mu známo, že se žalobce návrhem podle § 101a násl. s. ř. s. domáhal zrušení územního plánu obce Lazsko, tento návrh však byl rozsudkem zdejšího soudu ze dne 30. 1. 2023, č. j. 51 A 82/2022 - 36, ve vztahu k pozemkům žalobce zamítnut a ve vztahu ke zbývajícím částem území obce odmítnut, přičemž kasační stížnost žalobce proti uvedenému rozsudku byla zamítnuta rozsudkem NSS ze dne 5. 12. 2023, č. j. 4 As 73/2023 - 48. Proto pokud jde o námitky proti územnímu plánu obce Lazsko, lze žalobce plně odkázat na závěry obou posledně zmiňovaných rozsudků, kde o těchto jeho námitkách již bylo rozhodnuto.
19. Jiné žalobní body, na jejichž základě by soud mohl přezkoumat zákonnost důvodů pro zamítnutí žádosti o povolené změny v užívání dílny, nebyly ze strany žalobce uplatněny.

III. Závěr a náklady řízení

20. S ohledem na výše uvedené soud neshledal žádný z uplatněných žalobních bodů důvodným, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl (výrok I).
21. O nákladech řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyl procesně úspěšný. Procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly (výrok II).
22. Osoba zúčastněná má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však soud žádné z osob zúčastněných neuložil žádnou povinnost, a proto žádné z nich nárok na náhradu nákladů řízení nepřiznal (výrok III.)

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 5. února 2024

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu