



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Jana Kratochvíla a JUDr. Viktora Kučery ve věci žalobkyně: **EUROPEAN COLLEGE, vyšší odborná škola Plzeň, s.r.o.**, se sídlem Lidická 1, Plzeň, zastoupená advokátem Mgr. Ing. Martinem Števkem, se sídlem 28. října 108, Ostrava, proti žalovanému: **Magistrát města Plzně**, se sídlem Škroupova 4, Plzeň, **za účasti:** I) J. B., II) Parkhotel Plzeň s.r.o., se sídlem U Borského parku 31, Plzeň, III) A&M Property, s.r.o., se sídlem Generála Píky 27, Plzeň, IV) J. K., v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2023, č. j. 77 A 62/2022-324,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně, od 9. 3. 2024 s názvem obchodní firmy EUROPEAN COLLEGE, vyšší odborná škola Plzeň, s.r.o. (dřívější název Vyšší odborná škola Plzeň, s.r.o.), měla v plánu od 1. 9. 2022 zahájit v Plzni výuku na vyšší odborné škole pro cca 500 studentů.

[2] Za tímto účelem příslušnému stavebnímu úřadu oznámila dne 15. 8. 2022 změnu v užívání specifikované jednotky v budově na adrese U Borského parku 27, kterou si pronajala pro výuku. Stávající využití jednotky bylo salonky, školící středisko. Nové využití navrhovala jako školní zařízení. K oznámení přiložila souhlasné závazné stanovisko Hasičského záchranného sboru Plzeňského kraje, Krajské hygienické stanice Plzeňského kraje a souhlas předsedy společenství vlastníků jednotek se změnou užívání jednotky.

[3] Stavební úřad souhlas se změnou užívání stavby vydal dne 25. 8. 2022. Žalobkyni byl doručen následujícího dne.

[4] Usnesením ze dne 31. 8. 2022 stavební úřad v přezkumném řízení souhlas se změnou užívání stavby zrušil. Zjistil, že souhlas byl vydán v rozporu s právními předpisy. Chybělo souhlasné závazné stanovisko orgánu územního plánování a nebyly doloženy souhlasy spoluvlastníků objektu. Jelikož oznámení žalobkyně nebylo úplné, měl stavební úřad postupovat podle § 127 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a zahájit správní řízení, a nikoliv vydat souhlas. Stavební úřad také dospěl k závěru, že ochrana veřejného zájmu výrazně převyšuje možné dopady do práv žalobkyně. To zejména s ohledem na krátký časový úsek uběhlý od vydání souhlasu.

[5] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. K němu mimo jiné připojila souhlasné závazné stanovisko orgánu územního plánování ze dne 7. 9. 2022.

[6] Žalovaný dne 18. 10. 2022 odvolání zamítl. Souhlasil se stavebním úřadem, že souhlas neměl být vůbec vydán. Žádost nebyla úplná. Žalobkyně zcela rezignovala na popis a odůvodnění zamýšlené změny. Absentoval údaj o zamýšleném počtu žáků, základní technická zpráva s výpočtem počtu parkovacích míst a dopadů na dopravní a technickou infrastrukturu. Takto podanou žádost nebylo možno posoudit. Stavební úřad měl tak zahájit řízení dle § 127 odst. 4 stavebního zákona a vyzvat žalobkyni k doplnění žádosti. Žalovaný se také ztotožnil s tím, že žalobkyně nedodala souhlasy vlastníka stavby.

[7] Žalovaný uznal, že žalobkyně nabyla práva dobré víře, avšak nikoliv k provozu školského zařízení s kapacitou 500 studentů. Stanovisko Krajské hygienické stanice mluví o maximálním počtu 80 studentů. Požární zpráva, která byla podkladem závazného stanoviska hasičského záchranného sboru, hovořila o maximálně 100 studentech. Je také podstatné, že od vydání souhlasu k jeho zrušení uplynuly pouhé čtyři pracovní dny. Zároveň jde o vážný zásah do práv spoluvlastníka stavby s vlastnickým podílem 45 %, společnosti A&M Property, s.r.o., která se změnou užívání nesouhlasí.

[8] Krajský soud v Plzni žalobu žalobkyně zamítl. Ztotožnil se se správními orgány, že oznámení žalobkyně nebylo úplné. Zároveň zrušení souhlasu nebylo nepřiměřeným zásahem do práv žalobkyně.

pokračování

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Žalobkyně (stěžovatelka) se proti rozsudku krajského soudu bránila kasační stížností. Konkrétně vznesla následující kasační námitky:

1. Závazné stanovisko orgánu územního plánování nebylo pro změnu v užívání stavby potřeba.
2. Stěžovatelka doložila souhlas vlastníků stavby skrze souhlas předsedy společenství vlastníků jednotek.
3. Zrušení souhlasu zasáhlo do práv nabytých stěžovatelkou v dobré víře.

[10] Žalovaný navrhl kasační stížnosti zamítnout. Poukázal na odůvodnění svého rozhodnutí a napadeného rozsudku.

[11] Pan J. K., osoba zúčastněná na řízení IV, ke kasační stížnosti sdělil, že byl stěžovatelkou uveden v omyl. V dotčené jednotce, tedy školícím středisku, žádný velký provoz neprobíhal. Se změnou užívání souhlasil, neboť byl stěžovatelkou ujištěn, že k faktické změně poměrů nedojde. Nevěděl však o tom, že má jít o školské zařízení o kapacitě 500 osob. Po zahájení činnosti školy došlo v důsledku nárůstu počtu osob k zhoršení užívání společných prostor domu.

[12] Ostatní osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

Závazné stanovisko orgánu územního plánování

[13] Nejvyšší správní soud k této části kasační argumentace stěžovatelky uvádí, že rozsudek krajského soudu stojí na tom (viz body 60-64), že oznámení o změně užívání stavby podané stěžovatelkou nebylo úplně v souladu s § 127 odst. 1 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení oznámení má obsahovat popis a odůvodnění zamýšlené změny, její rozsah a důsledky. Podle krajského soudu podání stěžovatelky stavebnímu úřadu neumožnilo řádně posoudit, zda k žádosti bylo třeba připojit také závazné stanovisko orgánu územního plánování. Otázka, zda skutečně k žádosti mělo být závazné stanovisko přiloženo, je tedy až podružná a krajský soud k ní své stanovisko nevyjádřil.

[14] Nejvyšší správní soud s krajským soudem, potažmo se žalovaným, v jehož rozhodnutí je shodná úvaha, souhlasí. Z oznámení stěžovatelky ze dne 15. 8. 2022 ani z příloh nebylo možné rozsah a důsledky zamýšlené změny v užívání stavby dovodit. Z podkladů nebylo zřejmé, jak intenzivně jsou prostory určené jako školící středisko využívány a jak využívání změny plánovaný režim školy s denním studiem. Krajský soud správně poznamenal, že zásadní vadou podání bylo již to, že nebylo ani zřejmé, kolik studentů bude školu navštěvovat. Neúplnost žádosti sama o sobě stačí pro závěr, že souhlas skutečně neměl být vydán. Stavební úřad měl místo toho zahájit řízení podle § 127 odst. 4 stavebního řádu. Podle něj, dojde-li stavební úřad k závěru, že oznámení není úplné, rozhodne usnesením, že oznámenou změnu v užívání projedná v řízení.

[15] Kasační argumentace stěžovatelky se tedy v této části míjí s důvody, které pro své rozhodnutí uvedl krajský soud. Kasační stížnost je přitom opravným prostředkem proti rozhodnutí krajského soudu (§ 102 soudního řádu správního). Podle § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti namítá nesprávnost závěrů krajského soudu, které však krajský soud neučinil, nejde o kasační námitku, kterou by mohl Nejvyšší správní soud vypořádat. I pokud by totiž taková argumentace stěžovatelky byla správná, tak by to nemělo žádný vliv na zákonnost rozsudku krajského soudu.

[16] Nejvyšší správní soud se tedy nezabýval otázkou, zda stěžovatelka měla k oznámení předložit závazné stanovisko orgánu územního plánování. Krajský soud totiž správně uvedl, že oznámení stěžovatelky správním orgánům neumožnilo posoudit, zda závazné stanovisko orgánu územního plánování bylo v dané věci potřeba. Tedy, zda změna využití stavby zároveň vyvolává změnu ve využití území ve smyslu § 96b odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Teprve pokud by oznámení stěžovatelky potřebné informace obsahovalo, bylo by možné posoudit, zda je vyžadováno závazné stanovisko orgánu územního plánování.

Souhlas spoluvlastníků stavby

[17] Krajský soud souhlasil se správními orgány, že stěžovatelka vůbec k oznámení nepředložila souhlas spoluvlastníků stavby, jak vyžaduje § 127 odst. 1 stavebního zákona. Krajský soud ve svém rozsudku podrobně vysvětlil, proč se domnívá, že souhlas předsedy společenství vlastníků není souhlasem vlastníků stavby se změnou v užívání stavby. Podle § 1194 občanského zákoníku je společenství vlastníků právnická osoba založená za účelem zajišťování správy domu a pozemku. Podle § 1189 odst. 1 občanského zákoníku *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.*

[18] Krajský soud správně uvedl, že souhlas se změnou užívání stavby není nutně v zájmu všech spoluvlastníků, ani nemusí být účelný pro řádnou péči o dům a pozemek jako funkční celek a zachování nebo zlepšení společných částí. Je totiž možno si 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 právě v nyní řešené věci.

[19] Nejvyšší správní soud se s tímto názorem ztotožňuje. Závěr krajského soudu, že souhlas se změnou k užívání stavby nepatří do pravomoci společenství vlastníků, je tak správný. Nakonec stěžovatelka v kasační stížnosti s touto argumentací ani přímo nepolemizuje.

[20] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že institut změny v užívání stavby je provázán se změnou prohlášení vlastníka jednotky ve smyslu § 1169 občanského zákoníku. Ke změně prohlášení se vyžaduje písemný souhlas vlastníka jednotky a pro účinnost změny prohlášení se vyžaduje souhlasu většiny hlasů všech vlastníků jednotek.

pokračování

[21] Prohlášení vlastníka nemovitosti podle § 1166 občanského zákoníku je dokument, který mimo jiné uvádí vlastnické právo k jednotlivým jednotkám a popisuje samotné jednotky, včetně určení účelu jejich užívání (§ 1166 odst. 1 občanského zákoníku). Ustanovení § 1169 občanského zákoníku poté upravuje podmínky, za který lze tento dokument měnit.

[22] Tato ustanovení však neříkají nic o oprávněních společenství vlastníků navenek či specificky ve stavebním řízení. Ustanovení § 1169 občanského zákoníku pouze upravuje, jak by mělo dojít ke změně prohlášení vlastníka. Oprávnění společenství vlastníků je však nutno dovozovat z jiných ustanovení občanského zákoníku, konkrétně z výše uvedeného § 1194 a § 1189 občanského zákoníku.

[23] Tato námitka je tedy nedůvodná.

Přiměřenost zrušení souhlasu v přezkumném řízení

[24] Podle § 94 odst. 4 správního řádu, který se dle § 156 odst. 2 správního řádu použije i na přezkum úkonů správních orgánů podle části IV správního řádu, platí:

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.

[25] Z ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán musí nejprve hodnotit, jaká práva nabyt účastník řízení z rozhodnutí, pak zda je nabyt v dobré víře, a pokud ano, musí identifikovat újmu, která hrozí jednotlivým účastníkům a případně veřejnému zájmu, a tyto újmy poté poměřovat (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2022, č. j. 1 As 334/2021-26, bod 23).

[26] Z textu právě citovaného ustanovení je také zřejmé, že správní orgán má řízení zastavit, tedy nezákonné rozhodnutí či jiný úkon správního orgánu nezrušit, pouze pokud je nepoměr mezi újmou jednoho účastníka a újmou jiného účastníka či veřejného zájmu ve zjevném nepoměru. Nestačí tedy pouze nepoměr, ale tento musí být zjevný. Zákon tak upřednostňuje veřejný zájem a ochranu subjektivních práv jiných účastníků řízení před právy nabytými v dobré víře.

[27] V nyní posuzovaném případě krajský soud i žalovaný náležitě vysvětlili, proč se nedomnívají, že v případě stěžovatelky mělo být postupováno podle tohoto ustanovení a přezkumné řízení zastaveno. Jejich názor lze shrnout tak, že újma stěžovatelky není velká s ohledem na krátkou dobu platnosti nezákonného souhlasu a újma pro spoluvlastníky budovy a veřejný zájem tedy převáží. Krajský soud také poukázal na to, že stěžovatelka nemohla být v dobré víře, že může ke studiu přijmout 500 studentů. Nikomu, ani stavebnímu úřadu, totiž toto číslo před vydáním souhlasu nesdělila. Předložené podklady hovořily o podstatně nižších číslech.

[28] Krajský soud se také podrobně zabýval argumentací stěžovatelky ohledně způsobené újmy. Vysvětlil, proč většina újmy deklarované stěžovatelkou nebyla způsobena zrušením vydaného souhlasu. Stěžovatelka totiž poukazovala povětšinou na výdaje, které vynaložila buď předtím, než souhlas byl vydán, nebo poté, co byl již (nepravomocně) zrušen stavebním úřadem. Rozhodnutí krajského soudu tedy v této části nelze považovat za nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud se i v této části ztotožňuje s hodnocením krajského soudu.

[29] Nejvyšší správní soud nepopírá, že stěžovatelka byla obecně v dobré víře v práva nabytá souhlasem stavebního úřadu se změnou užívání stavby. V tomto lze stěžovatelce přisvědčit. Krajský soud již nicméně trefně poukázal na skutečnost, že dobrá víra stěžovatelky se nemůže vztahovat k tomu, že v prostorách mohla poskytovat vzdělávání až 500 studentů. Dokumenty předložené spolu s oznámením změny se týkaly podstatně nižších čísel studentů. V každém případě otázka dobré víry stěžovatelky není pro věc rozhodující. Jde pouze o jeden krok pro případnou aplikaci § 94 odst. 4 správního řádu. Stejně v této věci je právě poměření újmy způsobené stěžovatelce na jedné straně a jiným osobám a veřejnému zájmu na straně druhé.

[30] Pro toto posouzení je podstatné, že právě zmíněnou dobrou víru v nabytá práva stěžovatelka ztratila po pouhých pěti dnech, kdy stavební úřad svůj souhlas v přezkumném řízení zrušil a toto rozhodnutí stěžovatelce doručil (od 26. 8. do 31. 8.). Navíc těchto pět dní zahrnovalo víkend - 26. 8. 2022 byl pátek. Byť toto rozhodnutí nenabýlo ihned právní moci, neboť se proti němu stěžovatelka odvolala, tak již musela vědět, že na původně vydaný souhlas se nemůže spolehnout. I podle Nejvyššího správního soudu je pro posouzení újmy utrpěné stěžovatelkou relevantní pouze toto období pěti dnů.

[31] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s krajským soudem, že újma způsobená stěžovatelce je malá. Nelze do ní zahrnout výdaje vynaložené před 26. 8. 2022, ani po 31. 8. 2022. Přitom stěžovatelkou deklarované újmy povětšinou spadají právě mimo těchto pět dní. To platí zejména o přijatém školném, což je největší částka zmiňovaná stěžovatelkou. Školné od studentů vybrala v průběhu září 2022.

[32] Do újmy způsobené nezákonně vydaným souhlasem nelze zahrnout ani samotné zahájení výuky dne 1. 9. 2022. Lze plně souhlasit se žalovaným, potažmo krajským soudem, že výuku pro stovky studentů není možné zorganizovat v průběhu pěti dní. Výuku stěžovatelka plánovala již mnohem dříve, tedy předtím než měla souhlas se změnou užívání stavby. To nakonec dokládají dokumenty předložené stěžovatelkou. Například o poskytnutí dotace na výuku ve školním roce 2022/2023 žádala u krajského úřadu dne 3. 8. 2022 a smlouvu o dotaci podepsala dne 24. 8. 2022. Smlouvu o nájmu prostor, kde hodlala provozovat výuku, uzavřela již 21. 7. 2022. Všechny studenty také nepřijala ke studiu během těchto pěti dní. Újma vzniklá v souvislosti se zahájením výuky 1. 9. 2022 tedy není v příčinné souvislosti s nezákonným souhlasem.

[33] Krajský soud také dostatečně a výstižně reagoval na námitky stěžovatelky, že v důsledku souhlasu se změnou účelu využití stavby nemohlo dojít k zásahu do práv jiných vlastníků, neboť škola je svou povahou a provozem téměř totožná se školícím střediskem, tedy původním účelem jednotky. Skutečnost, že šlo o školící středisko, o charakteru změny

pokračování

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 ostatní jednotky v domě, tak na jeho okolí a technickou a dopravní infrastrukturu. Stěžovatelka neuvedla přesnější údaje k tomu, jaký byl dřívější provoz jednotky jako školícího střediska. Oproti tomu v něm nyní hodlala provozovat školu, kde by se denně pohybovaly vyšší desítky, či i stovky studentů (přesné počty nejsou zřejmé, neboť stěžovatelka toto nikdy v rámci řízení neupřesnila). To jde již o velmi intenzivní provoz.

[34] V tomto kontextu se tvrzení osob zúčastněných na řízení, učiněná jak ve správním řízení, tak i nyní v řízení před Nejvyšším správním soudem, o silně zvýšeném počtu osob v budově a zvýšené dopravě v okolí jeví jako opodstatněná. Újma způsobená spoluvlastníkům budovy není bagatelní. Naopak vlastnická práva, jak je namítala ve správním řízení společnost A&M Property, s.r.o., která má na vlastnictví budovy podíl 45 %, a v řízení před soudy ostatní osoby zúčastněné na řízení, jsou dotčena podstatným způsobem. Zvýšený pohyb osob v budově omezuje v užívání budovy ostatní vlastníky a klade zvýšené nároky na údržbu společných prostor.

[35] Rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného je založeno primárně právě na zásahu do práv ostatních osob. V tomto ohledu již judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že ve vztazích s horizontálním prvkem 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 (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 21/2010-232).

[36] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že krajský soud správně shledal, že újma způsobená stěžovatelce zrušením souhlasu není ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla spoluvlastníkům budovy a dalším dotčeným osobám.

[37] Vzhledem k tomu, že rozhodnutí krajského soudu ani žalovaného nezdůrazňuje ochranu veřejného zájmu, není rozhodující, že v průběhu přezkumného řízení stěžovatelka doložila kladné závazné stanovisko orgánu územního plánování. Nejvyšší správní soud souhlasí, že tato skutečnost poněkud oslabuje veřejný zájem na zrušení souhlasu, jehož nezákonnost byla spatřována také právě v nedoložení tohoto závazného stanoviska, respektive v nemožnosti zjistit, zda mělo být vyžadováno. Pro posouzení nenaplnění podmínek pro aplikaci § 94 odst. 4 správního řádu však tato skutečnost není rozhodující. Rozhodnutí krajského soudu ani žalovaného na ochraně veřejného zájmu nestojí.

[38] Tyto námitky stěžovatelky jsou tedy nedůvodné.

IV. Závěr a náklady řízení

[39] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední soudního řádu správního).

[40] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 soudního řádu správního. Žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nad rámec jeho běžné správní činnosti nevznikly; proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osobám zúčastněným na řízení nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim vznikly náklady, a proto Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 5 soudního řádu správního rozhodl tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. listopadu 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu