



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupíčkové a soudců Davida Hipšra a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **X.**, Milín, zastoupený Mgr. Jiřím Kokešem, advokátem se sídlem nám. T. G. Masaryka 153, Příbram, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) X., II) X., III) Ing. X., IV) X.**, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 5. 2. 2024, č. j. 51 A 67/2023-47,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 31. 10. 2022, Městský úřad Milín (dále též „stavební úřad“) povolil na základě oznámení žalobce změnu v užívání stavby objektu u čp. X na pozemku parc. č. st. X v k. ú. L. ze stávající dílny na provozovnu – klempířská a zámečnická dílna (dále též „dílna“). K odvolání mimo jiné osob zúčastněných na řízení žalovaný rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání (rozhodnutím ze dne 10. 2. 2023). Uvedl, že stavební úřad nesprávně určil okruh účastníků řízení [opomněl osobu zúčastněnou na řízení IV)]. Dále žalovaný shledal pochybení v postupu stavebního úřadu, který si nevyžádal nové závazné stanovisko orgánu územního plánování s ohledem na nabytí účinnosti nového územního plánu obce dne 30. 5. 2022. A konečně žalovaný uzavřel, že nebylo namístě povolit změnu v užívání stavby, neboť tato je v rozporu s obecnými

požadavky na výstavbu uvedenými v § 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006, o obecných požadavcích na využívání území (dále též „Vyhláška“).

[2] Stavební úřad poté rozhodnutím ze dne 22. 3. 2023, č. j. 780/2021/MIL/SU-38 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), změnu v užívání stavby zamítl, neboť záměr žalobce není v souladu s obecnými požadavky na výstavbu. K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 7. 2023, č. j. 090791/2023/KUSK (dále též „napadené rozhodnutí“), změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že doplnil jeho výrok o odkaz na § 51 odst. 3 správního řádu s ohledem na to, že stavební úřad po zjištění skutečnosti vedoucí k zamítnutí žádosti nedoplňoval dokazování, tedy ani nové závazné stanovisko orgánu územního plánování. Ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil, neboť změna v užívání stavby z doplňkové stavby k rodinnému domu na stavbu pro podnikatelskou činnost je nepřipustná pro její rozpor s obecnými požadavky na výstavbu stanovenými Vyhláškou.

II.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Praze (dále též „krajský soud“) v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Nepřisvědčil žalobci, že by rozhodnutí správních orgánů byla nepřezkoumatelná. Podle krajského soudu z nich bylo seznatelné, z jakých důvodů byla žalobcova žádost zamítnuta. Tyto důvody spočívaly především ve zjištění rozporu s obecnými požadavky na výstavbu. Krajský soud dále nesouhlasil s tím, že by bylo možné dovozovat splnění podmínek pro vyhovění žádosti z údaje o způsobu využití stavby evidovaného v katastru nemovitostí. Jedná se o popisně-evidenční údaj, který nemá žádnou závaznost pro řízení vedená podle stavebního zákona. Nadto údaj „víceúčelová stavba“ nijak nepředjímá možnost schválení změny v užívání stavby žalobce jako klempířské a zámečnické dílny. Nedůvodným shledal krajský soud také odkaz žalobce na stavební povolení ze dne 27. 6. 2012 (dále též „stavební povolení 2012“) a na vydaný povolovací štítek. Tyto podklady pouze dokazují, že stavba byla v minulosti postavena legálně a byla řádně označena, nikoliv, že by došlo k naplnění podmínek pro povolení změny v užívání stavby. Logiku postrádá taktéž argumentace kolaudačním rozhodnutím, neboť smyslem řízení o změně v užívání stavby je dosáhnout odlišného způsobu užívání než toho předchozího. Podobně nerelevantní je i odkaz na původní rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 31. 10. 2022, neboť to bylo v době vydání prvostupňového rozhodnutí již formálně zrušeným, neexistujícím a nezávazným správním aktem. Žalobní bod související s důsledky plynoucími z nového územního plánu obce L. se pak dle krajského soudu míjí s důvody napadeného rozhodnutí. V něm nebyl explicitně vysloven rozpor požadovaného užívání s územním plánem obce L., ale s obecnými požadavky na výstavbu. Krajský soud k tomu doplnil, že žalobce se již zrušení územního plánu obce L. neúspěšně domáhal v řízení vedeném pod sp. zn. 51 A 82/2022, a v navazujícím řízení před Nejvyšším správním soudem (sp. zn. 4 As 73/2023). V případě námitek proti územnímu plánu obce L. proto krajský soud žalobce odkázal na závěry obou příslušných rozsudků.

III.

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností s odkazem na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní

pokračování

řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Nesouhlasí, že by jeho argumentace stavebním povolením 2012 a povolovacím štítkem nebyla důvodná. Jedná se o pravomocné a platné povolení k provedení stavebních úprav a objektu dílny mimo jiné právě za účelem změny využití objektu na klempířskou a zámečnickou dílnu. Takto byl záměr prezentován stavebnímu úřadu a s tímto vědomím stavební úřad vydal stavební povolení 2012. Stěžovatel byl tedy v dobré víře a měl legitimní očekávání, že pokud byly povoleny stavební úpravy spočívající ve změně stávající dílny na klempířskou a zámečnickou, bude rovněž povolena změna v užívání stávající dílny na provozovnu klempířské a zámečnické dílny. Do těchto stěžovatelských práv správní orgány neočekávaně a nepřiměřeně zasáhly. Stěžovatel je dále přesvědčen, že správní orgány zneužily správní uvážení, pokud zamítly jeho žádost o povolení změny v užívání stavby za situace, kdy mu bylo vydáno stavební povolení 2012. Žádost měla být posouzena shodně jako žádost o vydání stavebního povolení. Stěžovatel se dále domnívá, že k zamítnutí žádosti vedlo taktéž zařazení jeho pozemku novým územním plánem do plochy smíšené obytné venkovské. Nejedná se však o legitimní důvod, neboť i podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2023, č. j. 4 As 73/2023-48, nový územní plán obsahuje shodnou regulaci, jako územní plán předchozí, která nebrání podnikatelské činnosti stěžovatele. Nevyhověním žádosti přitom došlo ke znemožnění této podnikatelské činnosti, což je v rozporu s tímto novým územním plánem. Z toho, že stavební úřad žádosti nejprve vyhověl a žalovaný jeho rozhodnutí zrušil, plyne, že žalovaný postupuje vůči stěžovateli od počátku celého řízení účelově, svévolně a diskriminačně. Krajský soud pak ve svém rozsudku nerespektoval judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu k legitimnímu očekávání. Vzhledem k výše uvedenému stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil.

[5] Žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

IV.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnosti v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] S ohledem na argumentaci stěžovatele uvedenou v kasační stížnosti, považuje Nejvyšší správní soud na úvod za potřebné připomenout důvody, pro které správní orgány nepovolily změnu v užívání stavby stěžovatele.

[9] Z obsahu obou správních rozhodnutí vyplývá, že podle správních orgánů je dotčený záměr změny užívání objektu dílny na pozemku p. č. X v rozporu obecnými požadavky na výstavbu. Konkrétně dospěly k závěru, že daný objekt svojí celkovou rozlohou 647 m² několikanásobně převyšuje přípustnou maximální rozlohu stavby pro podnikatelskou činnost, která v souladu s § 21 odst. 4 věty druhé Vyhlášky činí 25 m²: *Na pozemcích rodinných domů lze dále umístit jednu stavbu pro podnikatelskou činnost do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepenou nejvýše do hloubky 3 m.* K tomu správní orgány připomněly, že podle § 126 odst. 1 věty první zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) lze stavbu *užívat*

jen k účelu vymezenému zejména v kolaudačním rozhodnutí, v oznámení o užívání stavby nebo v kolaudačním souhlasu, přičemž změna v účelu užívání stavby je podle následujícího odstavce přípustná jen na základě souhlasu nebo povolení stavebního úřadu. Podle odst. 3 pak musí být změna v užívání stavby *v souladu s územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, s obecnými požadavky na výstavbu, s veřejnými zájmy chráněnými tímto zákonem a se zvláštními právními předpisy*. Jelikož správní orgány dovodily, že se na dotčenou stavbu aplikuje citovaný § 21 odst. 4 věta druhé Vyhlášky a že stavba tam stanovené parametry nespĺňuje, dospěly k logickému závěru, že záměr změny v jejím užívání není v souladu s obecnými požadavky na výstavbu, což je však nezbytný předpoklad pro povolení změny v užívání stavby. Tuto změnu proto nepovolily.

[10] Ačkoliv stěžovatel uvádí v kasační stížnosti (a předtím v žalobě) řadu námitek, v žádné z nich, a to ani okrajově, nerozporuje skutkové závěry správních orgánů, tedy že se dílna nachází na pozemku rodinného domu a že více jak dvacetinásobně překračuje maximální přípustnou rozlohu stavby pro podnikatelskou činnost dle § 21 odst. 4 Vyhlášky, pročez nelze povolit změnu jejího účelu z hlediska obecných požadavků na výstavbu. Nerozporuje tedy klíčový důvod, pro který (jedině) správní orgány nepovolily změnu účelu užívání stavby. Namísto toho stěžovatel dovozuje, že mu svědčilo legitimní očekávání s ohledem na stavební povolení 2012 a že důvodem pro nepovolení změny účelu užívání stavby nemůže být nový územní plán obce L..

[11] Argumentace novým územním plánem je však zcela mimoběžná, jak už stěžovateli vysvětlil krajský soud. Z výše uvedeného totiž plyne, že správní orgány vůbec nezkoumaly soulad navržené změny účelu stavby dílny s novým územním plánem, neboť shledaly již její rozpor s obecnými požadavky na výstavbu. Jinými slovy, jediným důvodem pro nepovolení změny v užívání stavby dílny bylo překročení parametrů stanovených v § 21 odst. 4 Vyhlášky, nikoliv konflikt s novým územním plánem. Žalovaný se novým územním plánem obce L. zabýval pouze z toho hlediska, zda se stavební úřad dopustil vady řízení, pokud při novém projednání věci (po zrušení jeho rozhodnutí ze dne 31. 10. 2022 žalovaným) neobstaral aktualizaci závazného stanoviska orgánu územního plánování právě s ohledem na skutečnost, že v průběhu řízení nabyt účinnosti nový územní plán. Konstatoval, že se sice jednalo o pochybení, avšak bez vlivu na výsledek řízení, neboť žádosti nebylo možné vyhovět pro rozpor s obecnými požadavky na výstavbu, tedy došlo by k jejímu zamítnutí v každém případě. V návaznosti na to žalovaný přistoupil pouze k doplnění výroku prvostupňového rozhodnutí o odkaz na § 51 odst. 3 správního řádu. Krajský soud proto správně konstatoval, že se argumentace stěžovatele brojící proti aplikaci nového územního plánu zcela mýjí s důvody napadeného rozhodnutí. Totéž platí pro příslušnou část kasačních námitek.

[12] Co se týče poukazu stěžovatele na stavební povolení 2012, souhlasí Nejvyšší správní soud plně se soudem krajským, že toto rozhodnutí nijak nepředjímá naplnění podmínek pro povolení změny v užívání stavby. Nemohlo tak založit legitimní očekávání, že o změně v užívání stavby bude rozhodnuto „shodně“, tj. že předmětné žádosti stěžovatele bude vyhověno. V obou řízeních byla předmětná stavba řešena z jiných hledisek, jak plyne z obsahu správního spisu.

pokračování

[13] K tomu Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že řízení o žádosti o vydání stavebního povolení je řízení návrhové, které je ovládáno zásadou dispoziční. Žadatel v žádosti o vydání stavebního povolení podle § 110 odst. 1 stavebního zákona mimo jiné uvádí základní údaje o požadovaném záměru. To činí na předepsaném formuláři ve smyslu § 4 vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu, přičemž obsahové náležitosti formuláře jsou stanoveny v příloze č. 2 této vyhlášky. Mezi tyto náležitosti patří podle bodu III. formuláře (*Údaje o stavbě a její stručný popis*) mimo jiné označení stavby, její účel a technické a výrobní zařízení budoucího provozu.

[14] Stěžovatel ve své žádosti o stavební povolení ze dne 7. 12. 2011 v bodě III. uvedl „*stavební úpravy čp. 46, zastavěná plocha = dílna – 640 m², ob. budova – 313 m²; výška stavby – dílna 9,5 m, ob. budova – 12,5m*“. Z takto sdělených informací zjevně nevyplývá, že by stěžovatel v žádosti jakkoliv specifikoval zamýšlený účel požadovaných úprav dílny. Zmínku o účelu daného záměru lze nalézt v projektové dokumentaci, konkrétně v souhrnné technické zprávě. V ní stěžovatel konstatuje: „*Objekty budou sloužit jednak jako obytný dům a zázemí a objekt pro bydlení*“. Totéž je obsaženo v dokumentaci požárně technického řešení. Lze proto konstatovat, že stavební úřad nebyl při posuzování žádosti ze dne 7. 12. 2011 jakkoliv obeznámen s tím, že stěžovatel ve skutečnosti zamýšlel upravit objekt a užívat jej především jako provozovnu k podnikání. Tvrzení stěžovatele, že využití objektu jako provozovny bylo stavebnímu úřadu od počátku takto prezentováno, tedy neodpovídá obsahu jeho žádosti ze dne 7. 12. 2011 založené ve správním spise.

[15] Ostatně stěžovatel předložil oznámení o změně v užívání stavby dílny na základě výzvy stavebního úřadu ze dne 24. 5. 2021. Tou byl vyzván k bezodkladnému zastavení nepovoleného způsobu užívání stavby s tím, že jedním z požadavků stavebního úřadu bylo zjednaní nápravy podáním žádosti o změnu užívání stávajících prostor dílny na provozovnu. I tato skutečnost svědčí o tom, že stavební úřad při vydávání stavebního povolení 2012 nepředpokládal, že by dílna měla sloužit k podnikání. Nutno zdůraznit, že stěžovatel v žádosti o změnu vymezil původní účel dílny jako „*hosp. objekt*“, zatímco nově navrhovaný účel měl být dle žádosti „*provozovna – klempířská a zámečnická dílna*“. Je tak zjevné, že ani stěžovatel nepovažoval dílnu za prostředí k podnikání, zatímco nově navrhovaný cíl v žádosti jednoznačně vymezuje, že dílna bude sloužit zejména k podnikání.

[16] Pokud by stěžovatel v žádosti ze dne 7. 12. 2011 jednoznačně uvedl, že dílna má být upravena tak, aby sloužila především k podnikání (provozovna), musel by se stavební úřad již v tomto řízení zabývat i tím, zda právě takový záměr splňuje obecné požadavky na výstavbu, konkrétně například, zda dotčený objekt svými rozměry nepřekračuje maximální přípustnou rozlohu stavby určené k podnikání, která je současně umístěna na pozemku rodinného domu. S ohledem na to, že takovou informaci žádost ze dne 7. 12. 2011 neobsahovala, nelze stěžovateli přisvědčit, že mohl legitimně očekávat, že stavební úřad povolí oznámenou změnu v užívání daného objektu. Ostatně stěžovatel ani nespecifikuje, proč měl stavební úřad k objektu přistupovat jako k zázemí pro podnikání, případně kde se tato informace v projektové dokumentaci, eventuálně v žádosti ze dne 7. 12. 2011 či ve stavebním povolení 2012, nachází. Sam naopak v žalobě k předmětu stavebního povolení 2012 uvedl, že „*předmětem povolené stavby jsou stavební úpravy, kterými vzniknou nové prostory v rodinném domě a v druhém objektu pro ubytování a zázemí*“.

[17] Stěžovatel tak teprve v oznámení změny v užívání stavby ze dne 25. 5. 2021 ozřejmil, že by daná stavba měla sloužit jako provozovna k podnikání, protože se stavební úřad musel v souladu s § 126 stavebního zákona zabývat i tím, zda takový záměr splňuje obecné požadavky na výstavbu. Z výše uvedených důvodů konstatoval, že nikoliv. Tato okolnost mu přitom bránila povolit změnu v užívání stavby. Za této situace nebylo na úvaze stavebního úřadu, zda žádosti vyhoví či nikoliv. Nemohlo tak dojít ani ke zneužití správního uvážení ani k namítanému neočekávanému a nepřiměřenému zásahu do stěžovatelových práv.

[18] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[19] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[20] Výrok ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil plnění žádné povinnosti, přičemž neshledal ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

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

V Brně dne 22. ledna 2025

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu