



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Ing. V. S.**, zastoupený Mgr. Miloslavem Strnadem, advokátem se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, za účasti: **V. Š.**, zastoupená JUDr. Andreou Sobotkovou, advokátkou se sídlem Rybná 9, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2020, č. j. 9 A 175/2016 - 88,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 7. 2016, č. j. MHMP 1146286/2016, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 4 (dále jen „*stavební úřad*“), ze dne 29. 1. 2016, č. j. P4/162362/15/OST/BAPO. Posledně uvedeným rozhodnutím stavební úřad povolil změnu stavby rodinného domu o dvou bytových jednotkách č.p. X v ulici N., spočívající ve stavebních úpravách za účelem změny užívání bytové jednotky v prvním nadzemním podlaží domu na prostory mateřské školky.

[2] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“), který ji rozsudkem ze dne 8. 1. 2020, č. j. 9 A 175/2016 - 88, zamítl jako nedůvodnou.

[3] Městský soud nepřisvědčil žalobní námitce, podle níž je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné, neboť žalovaný řádně nevypořádal všechny odvolací námitky žalobce. Neshledal, že by se žalovaný s námitkami žalobce řádně nevypořádal. Podle městského soudu žalobce nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spojuje s jeho nezákonností, neboť za nevypořádání odvolacích námitek považuje nesprávné věcné posouzení zákonných požadavků na povolení stavby. Jde tedy jen o nesouhlas žalobce s tím, jak správní orgány hodnotily jeho námitky.

[4] Dále městský soud posuzoval zákonnost rozhodnutí žalovaného. Úvodem konstatoval, že předmětem přezkumu je povolení změny stavby, které spočívá ve stavebních úpravách pro účely změny užívání jedné bytové jednotky v domě na prostor mateřské školky. Žalobce jako souseda se tyto stavební úpravy mohou týkat a zasahovat do jeho práv až v důsledku vlivu stavebních úprav navenek, tj. změnou účelu užívání rodinného domku a dopadu této změny na sousední stavby, což se může projevit ve změně pohody bydlení. Žalobce však nemůže být zkrácen na svých veřejných subjektivních právech závěry správních orgánů k otázkám vlastního provedení stavebních úprav. Městský soud se proto dále nevěnoval žalobním námitkám týkajícím se těchto otázek.

[5] Městský soud nepřisvědčil námitce, že ve věci stavby mělo být vydáno územní rozhodnutí. Nejprve citoval příslušná ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Zdůraznil, že stavební úpravy podle § 79 odst. 6 stavebního zákona rozhodnutí o umístění stavby ani území souhlas nevyžadují. Výjimkou by bylo, kdyby takové úpravy vyvolaly změnu užívání stavby s podstatným vlivem na území ve smyslu § 81 stavebního zákona. Územní rozhodnutí by tedy bylo třeba, pouze pokud by změna užívání stavby měla dopad na životní prostředí a vyžadovala vydání stanoviska o posouzení vlivů na životní prostředí (EIA), anebo by z ní plynuly nové nároky na dopravní a technickou infrastrukturu (§ 81 stavebního zákona). Změny v užívání stavby zčásti jako mateřské školy s obsazeností maximálně 20 míst však nejsou dle městského soudu tak podstatné, aby vyžadovaly vydání stanoviska EIA nebo nové řešení dopravní infrastruktury v místě. Vydání územního rozhodnutí proto nebylo třeba.

[6] Podle městského soudu stavba ani není v rozporu s územním plánem. Nachází se na území označeném jako čistě obytné, jehož funkční využití zahrnuje (mimo jiné) i školská zařízení včetně mateřských škol. Dále soud zdůraznil, že se nejedná o úplnou změnu druhu a účelu stavby, neboť stavební povolení se týká pouze prvního nadzemního podlaží domu.

[7] Městský soud se též zabýval námitkami, v nichž žalobce namítal zhoršení pohody bydlení. Odmítl tvrzení žalobce, že si stavební úřad nevyžádal stanoviska dotčených orgánů veřejné správy a poukázal na kladná stanoviska konkrétně uvedených orgánů. Vysvětlil dále, proč se správní orgány dostatečně vypořádaly se stěžovatelskými námitkami ohledně zvýšeného hluku a zvýšení dopravních rizik. Konstatoval, že poměry v místě byly stavebnímu úřadu dostatečně známy z kontrolních prohlídek dne 23. 9. 2013 a z ohledání na místě dne 13. 4. 2015.

[8] Proti rozsudku městského soudu podává žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Vytýká městskému osudu, že nesprávně hodnotil jeho námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů. Žalovaný se ve svém rozhodnutí řádně nevypořádal se všemi

pokračování

odvolacími námitkami stěžovatele, konkrétně s námitkami ohledně: (a) nutnosti, aby žádost stavebníků byla podána obsahově odpovídající příloze č. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu (dále jen „*vyhláška č. 503/2006 Sb.*“), (b) nedostatku vnitřních úprav rodinného domu a nesplněním požadavků, aby stavba mohla sloužit jako školka, (c) nedostatečného odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu, (d) výpočtu parkovacích míst, (e) doložení závazných stanovisek dotčených orgánů, (f) nedostatečného zjištění skutkového stavu a (g) porušení legitimního očekávání stěžovatele.

[10] Stěžovatel dále polemizuje s napadeným rozsudkem, podle něhož není oprávněn brojit proti postupu stavebníků při realizaci vnitřních stavebních úprav. Předepisuje, že je obeznámen s judikaturou správních soudů, podle níž správní žaloba není *actio popularis*, nicméně každý má v obecném smyslu zájem na všeobecném dodržování práv a povinností. Je bezpředmětné, kdo na vadnost postupu stavebníků nebo správních orgánů upozorní, neboť se tak děje „*ve veřejném zájmu*“. Městský soud byl přepjatě formalistický, pokud námitky k vlastnímu provádění stavebních úprav věcně neprojednal.

[11] Dále stěžovatel polemizuje s městským soudem v otázce, zda bylo nutné vydat územní rozhodnutí. Odkazuje na pasáž napadeného rozsudku, v níž se uvádí, že do školky by mělo docházet maximálně 20 dětí. Podle stěžovatele není zřejmé, z jakého podkladu městský soud vycházel při určení tohoto údaje. Stavební úřad rezignoval na skutková zjištění, kolik dětí školku doopravdy navštěvuje, jak „*reálně vypadají nároky na provoz a na parkování vozů*“ či kolikrát denně rodiče umisťují a následně vyzvedávají děti ze školky. Městským soudem zmíněné prohlídky, prováděné stavebním úřadem ve dnech 23. 9. 2013 a 13. 4. 2015, nebyly učiněny za účelem prověření stavu místa. Nedošlo proto k řádnému prověření vlivu a dopadu provozu školky např. na dopravní infrastrukturu, parkování v lokalitě a ke zjištění hlukových imisí. Napadený rozsudek z tohoto důvodu nemá oporu v řádně zjištěném skutkovém stavu.

[12] Městský soud dle stěžovatele také nesprávně posoudil otázky spojené se snížením pohody jeho bydlení. Nedostatečně vyhodnotil otázku zatížení dopravní infrastruktury a omezení možnosti parkování. Též nesprávně bagatelizoval zvýšení hluku s tím, že provoz školky probíhá pouze krátkodobě (v určité části dne). Podle stěžovatele intervaly, četnost a výši hlukových imisí doposud nikdo řádně nezkoumal. Napadený rozsudek v části týkající se pohody bydlení nemá pro své závěry oporu ve zjištěném skutkovém stavu; ten byl v průběhu správního řízení zjištěn nedostatečně.

[13] Podle stěžovatele mělo vydání stavebního povolení předcházet řízení o vydání územního rozhodnutí. Stavební úřad se měl nutností jeho vydání zabývat, proto je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné a městský soud jej měl takto hodnotit. Ve zbylé části kasační stížnosti stěžovatel opakuje své žalobní námitky ohledně různých okolností stavby (tvrdí nedoložení závazných stanovisek dotčených orgánů, nedostatečný počet parkovacích míst, že rodinný dům je pro účely provozu školky nevhodný, dále chybějící podmínky stavebního povolení, nedostatečné zjištění skutkového stavu stavebním úřadem a porušení zásady legitimního očekávání).

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že kasační stížnost je sice rozsáhlá, jejím obsahem je však jen opakování odvolacích (resp. žalobních) námitek, s nimiž se již žalovaný i městský soud vypořádali. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

[15] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti též navrhuje, aby soud kasační stížnost zamítl. Poukazuje na to, že stěžovatel nereaguje na samotný napadený rozsudek, ale opakuje své argumenty z předchozích podání. Kasační stížnost stěžovatele vnímá osoba zúčastněná na řízení jako šikanózní jednání z jeho strany, neboť byl neúspěšný před správními orgány i městským soudem, a přesto i nyní opakuje svá tvrzení.

[16] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatel je řádně zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Napadený rozsudek Nejvyšší správní soud přezkoumal v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] V první námitce stěžovatel vytýká městskému soudu, že nesprávně posoudil otázku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného a tvrdí, že žalovaný pominul či nedostatečně vypořádal celou řadu jeho odvolacích námitek blíže určených v kasační stížnosti [viz odstavec [9], body (a) až (g) výše]. Nejvyšší správní soud z textu rozhodnutí žalovaného ověřil, že výše uvedené tvrzení není pravdivé. Žalovaný ve svém rozhodnutí vždy přehledně (kurzivou) vytkl odvolací námitku a v následujícím textu na ni reagoval. To platí také o námitkách uvedených v kasační stížnosti v bodech (b) až (g) v odstavci [9] výše.

[19] Co se týče dle stěžovatele nevypořádané odvolací námítky sub (a) – tj. tvrzené nutnosti, aby žádost stavebníků byla podána obsahově odpovídající příloze č. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb. – v tomto případě se nejedná o samostatnou námitku, ale pouze o dílčí tvrzení v souvislosti s odvolací námitkou, že stavba vyžaduje vydání územního rozhodnutí (část 3.3.1 odvolání, odstavec 14, na č. l. 29/10 správního spisu). Tomu ostatně odpovídá i rubrika, jíž je příslušná část odvolání označena – *Změna v užívání stavby vyžaduje územní rozhodnutí, které ve věci nebylo vydáno ani o něj nebylo požádáno*. Na tuto odvolací námitku žalovaný řádně reagoval na str. 2 a 3 svého rozhodnutí, kde vysvětlil, že stavba nevyžaduje posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí a nemá ani nové nároky na veřejnou dopravní infrastrukturu, a proto vydání územního rozhodnutí nebylo třeba. Je tedy patrné, že logicky nebylo ani třeba, aby byla žádost stavebníků podána dle požadavků č. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb.

[20] Městský soud tedy posoudil žalobní námitku ohledně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného správně, pokud poukázal na to, že stěžovatel *de facto* namítá **nezákonnost** rozhodnutí žalovaného, neboť nesouhlasí s tím, jak se žalovaný s jeho odvolacími námitkami věcně vypořádal.

[21] Ve druhé kasační námitce stěžovatel polemizuje se stanoviskem městského soudu, že stěžovatel nemůže brojit proti vlastnímu provádění vnitřních stavebních úprav, neboť v této otázce nedochází k dotčení jeho veřejných subjektivních práv. V kasační stížnosti přitom stěžovatel netvrdí, že by tato jeho práva dotčena být mohla; naopak se dovolává „*veřejného zájmu*“ a tvrdí, že každý má v obecném smyslu zájem na všeobecném dodržování práv a povinností. Současně ale – v rozporu s výše uvedeným – připouští, že žaloba dle § 65 s. ř. s. nemá být chápána jako *actio popularis* (žaloba k ochraně veřejného zájmu).

pokračování

[22] Nejvyšší správní soud již v minulosti opakovaně judikoval, že pokud žalobce nechrání vlastní práva či vlastní zájem, ale brojí k ochraně zájmů jiných, jednalo by se o *actio popularis*, která není přípustná. Jestliže ve správním řízení nebylo jednáno o veřejných subjektivních právech stěžovatele, ten pak není legitimován podat žalobu podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. (srovnej rozsudek tohoto soudu ze dne 18. 1. 2008, č. j. 2 As 52/2007 - 67; všechna judikatura tohoto soudu je dostupná na www.nssoud.cz). Ani tato kasační námitka tedy není důvodná.

[23] Třetí kasační námitkou stěžovatel brojí proti závěru městského soudu (potvrzujícímu stanovisko správních orgánů), že ke stavbě nebylo třeba vydání územního rozhodnutí. Stěžovatel přímo nepolemizuje s právními úvahami městského soudu; vytýká mu však pasáž, ve které městský soud zmínil, že kapacita mateřské školky má být maximálně 20 dětí. Podle stěžovatele městský soud opřel svůj názor o tento skutkový závěr, k němuž však chybí opora.

[24] Předně, průvodní zpráva k projektové dokumentaci předložené stavebníky uvádí, že účelem užívání stavby je „*mateřská školka pro děti 3 - 7 let s maximálním počtem 20 dětí*“ [bod A.4 písm. b)]. Tuto kapacitu mateřské školky uvažoval též žalovaný, neboť na str. 3 svého rozhodnutí uvedl, že „*navrhovaná školka má mít kapacitu max. 20 dětí, jedná se tedy o malou školku, která nepřiměřené zatížení území nemůže způsobit*“. Shodně stavební úřad ve svém rozhodnutí v souvislosti s vypořádáním námitky stěžovatele, že rodinný dům je pro mateřskou školu nevhodný, uvedl, že je „*v souhrnu všech místnosti dodržena kubatura vzduchu 12 m³ na jedno dítě, neboť požadovaná hodnota pro 20 dětí je 240 m³*“ (str. 9 rozhodnutí stavebního úřadu). V odvolání stěžovatel proti navrhované kapacitě mateřské školky jako takové nebrojil.

[25] Nejvyšší správní soud uzavírá, že úvahy správních orgánů i městského soudu, stojící na předpokladu maximální kapacity školky do 20 dětí, mají oporu ve správním spisu, a proto kasační námitka, že tento údaj je skutkově nepodložený, též není důvodná.

[26] Stěžovatel se rovněž mýlí, pokud se domnívá, že správní orgány (respektive městský soud) byly povinny zjišťovat, jak provoz mateřské školky fakticky probíhá a měly k tomu provádět odpovídající dokazování. Úlohou stavebního úřadu totiž bylo posoudit žádost stavebníků o vydání stavebního povolení, nikoli posuzovat faktický stav údajného provozu mateřské školky před vlastním provedením stavebních úprav. Podle § 115 odst. 1 stavebního zákona *ve stavebním povolení stavební úřad stanoví podmínky pro provedení stavby, a pokud je to třeba, i pro její užívání*. Zákon zde však míní budoucí užívání stavby. V řízení o vydání stavebního povolení naopak není úlohou stavebního úřadu (respektive žalovaného), aby posuzoval stěžovatelem tvrzený „*faktický provoz*“ malé mateřské školky. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že uvedené neznamená, že by stěžovatel neměl k dispozici jiné právní prostředky obrany, domnívá-li se, že faktický provoz školky zasahoval či zasahuje do jeho práv vlastníka sousední nemovitosti. Takovým prostředkem může typicky být civilní žaloba podle § 1013 či § 1042 občanského zákoníku.

[27] Závěrem Nejvyšší správní soud nepřisvědčuje ani námitce stěžovatele, že městský soud nesprávně posoudil otázky spojené se snížením pohody jeho bydlení. K tomu je třeba uvést, že stěžovatel v této otázce *de facto* nepředložil žádné relevantní argumenty kromě tvrzení, že městský soud bagatelizoval zvýšení hluku v důsledku provozu školky a že výši hlukových imisí doposud nikdo řádně nezkoumal. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že za takové argumenty nelze považovat řadu citací z judikatury tohoto soudu k otázce pohody bydlení – tyto citace sice ilustrují judikатурní pohled na tuto otázku, avšak stěžovatel neozřejmil, jakým způsobem tato judikatura podporuje jeho stanovisko.

[28] Je zjevné, že správní orgány a ve shodě s nimi i městský soud opřely svá zjištění ohledně námitek stěžovatele ke zhoršené pohodě bydlení především o skutečnost, že stavba má sloužit k provozu malé mateřské školky (do 20 dětí), a proto hlukové imise budou relativně nízké a budou probíhat ve velmi omezenou dobu (např. pouze v době provozu školky, děti se nebudou vždy pohybovat na zahradě atd.) – viz k tomu str. 4 a 5 rozhodnutí žalovaného a str. 8 rozhodnutí stavebního úřadu. Správní orgány ve svém rozhodnutí zjevně vážily práva a zájmy stavebníků s právy a zájmy stěžovatele, městský soud tyto úvahy řádně aproboval a Nejvyšší správní soud nemá městskému soudu v této otázce co vytknout.

[29] Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek městského soudu je v souladu se zákonem. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[30] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný náhradu nákladů výslovně neuplatnil a Nejvyšší správní soud ani ze spisu neshledal, že by mu vznikly náklady nad rámec jeho běžné administrativní činnosti. Soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

[31] Osoba zúčastněná na řízení 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, popř. jí soud může na návrh z důvodů zvláštního zřetele přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost a tato osoba přiznání náhrady nákladů řízení nepožadovala. Proto jí (za použití § 120 s. ř. s.) právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 28. ledna 2022

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu