



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Michaely Bejčkové a Mgr. Aleny Krýlové v právní věci žalobců **a) Bytového družstva Xaveriova 37**, IČ 251 23 769, se sídlem Xaveriova 37, 150 00 Praha 5, a **b) JUDr. N. K.**, obou zastoupených JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, 120 00 Praha 2, za účasti osob zúčastněných na řízení 1) obchodní společnosti GEOSAN SIGMA s. r. o., se sídlem Karlovo náměstí 559/28, 120 00 Praha 2, zastoupené JUDr. Zdeňkou Maršíkovou Nocarovou, Ph.D., advokátkou se sídlem V Jirchářích 4, 110 00 Praha 1, 2) MUDr. J. M., 3) LBD Praha 5, se sídlem V Cibulkách 22, 150 00 Praha 5, proti žalovanému Magistrátu hlavního města Prahy, se sídlem Mariánské nám. 2, 110 00 Praha 1, pracoviště Jungmannova 35/29, 110 01 Praha 1, o žalobách proti rozhodnutí ze dne 24. 8. 2009, č. j. S-MHMP 370541/2009/OST/Če,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2009, č. j. S-MHMP 370541/2009/OST/Če, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům náklady řízení ve výši 17 140 Kč do rukou jejich zástupce JUDr. Ondřeje Tošnera, advokáta, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.**
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Dne 9. 2. 2009 rozhodl Úřad městské části Praha 5, odbor územního rozhodování, jako stavební úřad, o umístění stavby označené jako „Výstavba bytových domů Na Pláni“, kterou ve výroku rozhodnutí blíže popsal. Větší část odvolání podaných proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl výrokem I svého rozhodnutí ze dne 24. 8. 2009 a napadené rozhodnutí potvrdil, přičemž se ve svém rozhodnutí ztotožnil se všemi závěry stavebního úřadu; odvolání tří odvolatelů zamítl výrokem II jako nepřípustná.

V žalobách proti rozhodnutí žalovaného, které Městský soud v Praze spojil ke společnému projednání a rozhodnutí, žalobci uplatnili tyto žalobní body (k jejich obsahu blíže v další části rozsudku):

1. nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů,
2. nepřezkoumatelnost z důvodu chybějící náležitosti výroku rozhodnutí,

3. rozpor stavby s územně plánovací dokumentací,
4. chybějící podklady pro umístění stavby (výjimky dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny),
5. nebyly dodrženy požadavky na odstup staveb; žalobcům nebyla dána možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí,
6. rozhodnutí vydala osoba vyloučená z rozhodování,
7. nepřezkoumatelnost výroku rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

Na závěr žalobci shrnuli, že umístěním stavby bude narušena pohoda bydlení v okolních bytech, jejichž hodnota poklesne. Stávající zelená plocha má významný vliv na zachování hodnoty území, plánovaný záměr výrazně zhorší kvalitu životního prostředí (viz stanovisko ČIŽP). Žalobci jsou tak napadeným rozhodnutím zkráceni na svém vlastnickém právu. Žalobci proto navrhli, aby soud zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Na svých postojích žalobci setrvali i v replice k vyjádření žalovaného.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na svých závěrech z napadeného rozhodnutí (blíže v další části rozsudku) a navrhl, aby žaloba byla zamítnuta.

Osoba zúčastněná na řízení, společnost GEOSAN SIGMA, s. r. o. (stavebník), se ve svém vyjádření ztotožnila se žalovaným; žalobci ve svém následném podání popřeli správnost argumentů, které stavebník uplatnil.

U soudu byly původně podány dvě samostatné žaloby, které soud usnesením ze dne 30. 12. 2009 spojil ke společnému projednání a rozhodnutí. Než se tak stalo, přihlásila se žalobkyně b) jako osoba zúčastněná do řízení o žalobě podané žalobcem a); s ohledem na následné spojení obou věcí však soud k tomuto podání nepřihlížel [vůle žalobkyně b) vystupovat v řízení jako osoba zúčastněná byla konzumována jejím současným procesním postavením žalobkyně].

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů a shledal, že žaloba je důvodná.

1. nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů

Žalovaný se podle žaloby nevypořádal s těmito zásadními odvolacími námitkami žalobců:

- a) rozpor s územním plánem – nepřítomnost minimální plochy souvislých parkových ploch v dané funkční ploše, resp. nerespektování ochrany stávající souvislé urbanisticky významné plochy zeleně;
- b) vady výpočtu splnění koeficientu zeleně
- c) umístění stavby a míra zastavění pozemku neodpovídá urbanistickému a architektonickému prostředí a požadavku zachování pohody bydlení;
- d) nesplnění odstupových vzdáleností.

Reagoval na ně pouze obecně nebo odkázal na rozhodnutí I. stupně, není zřejmé, z jakých skutkových okolností vycházel, a jakými úvahami byl veden při formulaci svých závěrů. Postup žalovaného je rovněž v rozporu se zásadou dvojinstančnosti rozhodnutí. Pochybení žalovaného je o to závažnější, že ani stavební úřad v I. stupni se nezabýval námitkami žalobců, které poukazyvaly na nepřípustnost záměru v daném území – v reakci na zcela konkrétní a podrobně odůvodněné námitky (které žalobce v žalobě opět vyjmenoval) se omezil na obecné tvrzení o souladu navrhované stavby s požadavky právních předpisů.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že se řádně vypořádal se všemi odvolacími námitkami; opačné tvrzení považuje za účelové a vidí v něm snahu poškodit rozhodující orgány. Žalovaný nepovažuje za účelné opakovat ve svém rozhodnutí, jak záměr vyhovuje územně plánovací dokumentaci, pokud je to podrobně rozvedeno v rozhodnutí I. stupně a žalovaný dospěl k týmž závěrům.

K jednotlivým okruhům námitek:

- a) rozpor s územním plánem – nepřítomnost minimální plochy souvislých parkových ploch v dané funkční ploše, resp. nerespektování ochrany stávající souvislé urbanisticky významné plochy zeleně

Žalobci ve stavebním řízení poukázali na nutnost zachovat v řešené ploše stávající zeleň, resp. umístit zde souvislou parkovou plochu. Dané území je stabilizované, a není zde tedy možné provádět rozsáhlou stavební činnost; pokud by bylo nutno umístit do tohoto území stavbu, muselo by se tak stát úpravou územního plánu (žalobci odkázali na změnu územního plánu Z 1000/00).

Stavební úřad k této námitce žalobců odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí; zde se mj. zabýval funkčním využitím území, tím, jak byla stanovena míra využití území ve funkční ploše II a III a významem značky PP (dospěl přitom k závěru, že část hodnotné zeleně zůstává zachována; kácení zbylé zeleně bylo povoleno). Podle žalovaného úřad řádně reagoval na vznesené námitky; krom toho účastníci mohou uplatňovat věcné námitky jen v rozsahu skutečností, které zakládají jeho postavení jako účastníka [§ 89 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“)]; otázka posouzení záměru z hlediska souladu s veřejnými zájmy (tj. s územním plánem, s vyhláškou o obecných technických požadavcích na výstavbu) přísluší stavebnímu úřadu, který tyto skutečnosti prověří a výsledek prověření uvede v rozhodnutí, jak se i stalo [pozn.: toto vyjádření žalovaného se vztahuje i na následující námitky b) – d)].

Soud považuje za potřebné nejprve uvést na pravou míru rozsah aktivní legitimace žalobců [která není založena – jako je tomu typicky u občanských sdružení, jejichž úkolem je podle stanov ochrana přírody a krajiny – zvláštním zákonem ve smyslu § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, nýbrž plyne z jejich vlastnického práva k sousedním stavbám nebo pozemkům]. Z § 89 odst. 3 stavebního zákona, který cituje žalovaný, neplyne podle soudu takové omezení, které žalovaný naznačuje. Žalobci se cítí být dotčeni na svých vlastnických právech, a rozsah a podobu umísťované stavby, s níž nesouhlasí a jejíž případná výstavba se jich nepochybně dotkne, napadají mj. i argumentací založenou na nesouladu s požadavky územního plánu. Konkrétní architektonické a urbanistické řešení umísťované stavby jistě může mít vliv na pohodu bydlení sousedících vlastníků; v tomto případě je zřejmý nesouhlas žalobců s objemem a charakterem plánované zástavby – ten se totiž následně projeví i ve zvýšené míře „zalidnění“ lokality. Taková argumentace nijak nevybočuje z rozsahu vymezeného v § 89 odst. 3 a 4 stavebního zákona; práva vlastníků sousedních pozemků a staveb přece mohou být dotčena i v důsledku eventuálního rozporu stavby s veřejnými zájmy.

V této části je odůvodnění napadeného rozhodnutí nedostatečné a trpí nedostatkem důvodů. Stavební úřad se v odůvodnění svého rozhodnutí mj. zabýval značkou PP (na pozemku parc. č. 1591), která vyjadřuje ochranu stávající veřejně přístupné a urbanisticky významné plochy zeleně v rámci jiné funkční plochy (oddíl 5 odst. 5 bod 4 vyhlášky hl. m. Prahy č. 32/1999). Podle něj zůstane část hodnotné stávající zeleně v severovýchodní části pozemku parc. č. 1591 (o ploše cca 500 m²) zachována; na tuto část navazuje záměr navrhované zástavby parkově upravenou plochou s vodním prvkem podél páteřní pěší cesty mezi novými domy. Hodnotná stávající zeleň zůstává v přiměřené míře zachována i v navrhované zástavbě. Úřad zdůraznil, že dané území je územním plánem určeno k zastavění; umístěním navrhovaných staveb dojde sice k úbytku stávající zeleně, ovšem nikoliv nad míru přípustnou.

Žalobci v odvolání k tomuto bodu namítli, že neměl být aplikován oddíl 5 odst. 5 bod 4 vyhlášky hl. m. Prahy č. 32/1999, ale bod 5 tohoto ustanovení, a na jeho základě musí mít plocha zeleně v řešené lokalitě rozlohu nejméně 6400 m². Zdůraznili přitom, že i ve stávající zástavbě je nutno existující přístupné plochy zeleně chránit, tj. bez výjimky je zachovat; jen stěží pak může obstát vyjádření stavebního úřadu, podle něž byl „v *maximální možné míře*“ respektován zmíněný požadavek územního plánu, pokud se do území umísťuje deset bytových domů a ze souvislých ploch zeleně tu má zůstat jen 500 m². To, že bylo povoleno kácení zeleně, je zcela irelevantní, neboť v daném řízení se neposuzovalo, zda jsou splněny podmínky územního plánu.

Žalovaný ve svém rozhodnutí konstatoval jen tolik, že v územním řízení byla respektována jak značka PP (odkázal na str. 18 a 19 rozhodnutí stavebního úřadu), tak index zástavby D v ploše OC a OV. Tím ale nijak nereagoval na konkrétní námitky uplatněné v odvolání. Nevysvětlil, proč se v této věci má uplatnit oddíl 5 odst. 5 bod 4 vyhlášky hl. m. Prahy č. 32/1999, a nikoli bod 5 tohoto ustanovení, ani se nezabýval tím, zda při takto intenzivním plánovaném zastavění dané lokality, na něž žalobci poukazovali, je skutečně naplněn smysl, pro který byla značka PP do územního plánu umístěna. Žalobci přitom právě takto argumentovali proti závěrům stavebního úřadu a bylo úkolem žalovaného, aby tyto konkrétní pochybnosti žalobců vyvrátil, pokud chtěl setrvat na závěrech vyjádřených v rozhodnutí I. stupně.

K otázce souladu rozhodnutí s územním plánem viz níže bod 3.

b) vady výpočtu splnění koeficientu zeleně;

Žalobci v námitkách uvedli, že není zřejmé, kde má být ve funkční ploše II realizována popínavá zeleň (zápočet 276 m²), resp. do jaké výšky bude moci dorůstat. Jelikož objekt 2 není součástí návrhu, je třeba provést výpočet pro plochu II s bilancemi zeleně odpovídajícími stávajícímu objektu zdravotnického zařízení. Konečně není zřejmé, jak byla stanovena podlažnost pro funkční plochu III.

Stavební úřad na to ve svém rozhodnutí reagoval sdělením, že koeficienty podlažních ploch a zeleně jsou uvedeny na str. 1 – 4 průvodní zprávy dokumentace a v „Bilanci ploch územního plánu“ (k nahlédnutí na stavebním úřadu). K posouzení správnosti a úplnosti podkladů je příslušný stavební úřad, který podklady považuje za dostatečně vypovídající. Žalovaný se k této otázce nijak nevyjádřil.

V této části je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Žalobci vyjádřili pochybnost nad správností výpočtu koeficientu zeleně a podlažnosti, resp. nebylo jim jasné, jak stavebník k daným hodnotám dospěl. Stavební úřad, místo aby žalobcům vysvětlil, kde bude umístěna popínavá zeleň, jak byly výpočty provedeny a proč jsou správné, uvedl, že potřebné údaje jsou obsaženy ve zprávě k projektové dokumentaci a že sám stavební úřad je považuje za dostatečné. Tím ale nebyla námitka žalobců vypořádána. To, že každý účastník může nahlédnout do správního spisu, ho ještě nezabavuje práva na to, aby se správní orgán zabýval jeho námitkami, a nesouhlasí-li s nimi, aby mu je vyvrátil řádným zdůvodněním, nikoli strohým odkazem na projektovou dokumentaci.

c) umístění stavby a míra zastavění pozemku neodpovídá urbanistickému a architektonickému prostředí a požadavku zachování pohody bydlení

Žalobci ve stavebním řízení namítli, že navrhované stavební objekty svou hmotou a objemem nekorespondují s převažující okolní zástavbou; v souladu s požadavky čl. 4 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 vyhlášky hl. m. Prahy č. 26/1999 by mohl být pouze záměr, u něž by byla snížena výšková hladina a zmenšena hmota.

Stavební úřad k této námitce odkázal na odůvodnění rozhodnutí; zde na str. 20 hodnotí architektonické a urbanistické kvality návrhu v kontextu stávající zástavby. Žalovaný popsal stávající i budoucí stav zástavby, záměr vyhodnotil jako slučitelný s okolní zástavbou, zdůraznil, že i v okolí zůstává zachováno značné množství zeleně; stavbou jistě dojde ke změně poměrů a u sousedů to může působit nespokojenost, nicméně to nespovídá o rozporu s právními předpisy.

V této části je odůvodnění napadeného rozhodnutí dostatečné. Orgány obou stupňů zde zřetelně uvedly svůj náhled na věc; s žalobci se neztotožnily, ale to nelze hodnotit jako nepřezkoumatelnost. Ustanovení vyhlášky hl. m. Prahy č. 26/1999, jichž se žalobci dovolávali, jsou velmi obecná, a jejich aplikace předpokládá výklad neurčitých pojmů (např.: *urbanistické a architektonické řešení musí vhodným způsobem reagovat na charakter a strukturu stávající zástavby*). Správní orgány popsaly, proč považují tuto podmínku za splněnou (samostatně stojící bytové domy doplněné parkovými úpravami, počet podlaží odpovídající počtu podlaží okolních bytových domů, dostatečná zachovaná zeleň v širším okolí); o nedostatku důvodů rozhodnutí tu tak nemůže být řeč.

d) nesplnění odstupových vzdáleností

Žalobci v námitkách poukázali na nedostatečné odstupy objektů 9 a 10, 11 a 12, 4 a 5, 14 a 15, které konkretizovali.

Stavební úřad k tomu uvedl, že tyto odstupové vzdálenosti „vyhoví“ požadavkům vyhlášky hl. m. Prahy č. 26/1999, jak je zřejmé z dokumentace. Žalovaný pak odkázal na vydaná rozhodnutí o výjimkách.

Rozhodnutí stavebního úřadu je podle soudu v této části poměrně nesrozumitelné (pokud dospěl stavební úřad k názoru, že odstupové vzdálenosti jsou splněny, proč poté v odvolacím řízení udělil výjimku?). Žalovaný jen odkázal na vydaná rozhodnutí o výjimkách a konstatoval, že požadavky vyhlášky jsou v tomto ohledu splněny, nicméně nebylo na místě žádat od něj podrobnější zdůvodnění s ohledem na to, že tato námitka se již vymyká z rozsahu, který účastníkům stavebního řízení vymezuje § 89 odst. 4 stavebního zákona (viz níže v bodu 5).

2. nepřezkoumatelnost z důvodu chybějící náležitosti výroku rozhodnutí

Žalobci namítli, že podle výroku má být stavba umístěna tak, „*jak je zakresleno v ověřené dokumentaci*“; zmíněné dokumenty jsou zároveň označeny v závěru rozhodnutí jako jeho přílohy, nejsou však k němu přiloženy ani s ním nebyly doručovány a toto vadné doručení neodstranil ani žalovaný. Podklady tak hrají dvojí, vzájemně neslučitelnou, procesní roli. Účastníky řízení odlišné od navrhovatele při doručení rozhodnutí nezajímá, že stavební úřad předá stavebníkovi ověřenou

dokumentaci v případě, že rozhodnutí nabude právní moci: musejí mít ale během odvolací lhůty k dispozici komplexní informaci o umístění stavby a o podmínkách jejího umístění. To v této věci splněno nebylo; pouhá slovní identifikace stavby je nedostatečná. Postup správních orgánů navíc porušuje rovnost účastníků řízení; není přípustné, aby rozhodnutí určené pro jednoho účastníka obsahovalo něco jiného než rozhodnutí pro účastníka dalšího.

Žalovaný k této námitce podotkl, že v rozhodnutí jsou přesně vyjmenovány umísťované stavby a slovním popisem jsou situovány v území. Grafické vyjádření záměru bylo rovněž vyvěšeno na místě stavby.

Soud nepovažuje tuto námitku za důvodnou; ostatně judikatura se k podobným otázkám již opakovaně vyjádřila. Je-li podle výroku rozhodnutí nedílnou součástí územního rozhodnutí grafická příloha (situační výkres), musí být taková příloha doručena současně s rozhodnutím všem účastníkům řízení (srov. nepublikovaný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 1. 2006, č. j. 8 Ca 278/2003-28). I v takových případech se ale jedná o vadu v doručování, nikoli o vadu řízení či samotného rozhodnutí (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2005, č. j. 2 Afs 56/2004-75, www.nssoud.cz); správní soud přitom k takové vadě přihlédne jen tehdy, mohla-li mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 9. 1998, č. j. 6 A 74/96-30, publikovaný v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 971/2002). V této věci je zřejmé, že žalobci byli díky své aktivitě v průběhu územního řízení nepochybně dobře seznámeni s tím, o jakou stavbu jde, kde přesně bude umístěna, jak bude vypadat atd. Krom toho námitky žalobců jak v žalobě, tak již předtím v odvolání mají povahu námitek zásadních, směřujících proti stavbě jako celku, nikoli proti některým detailům jejího provedení, které by bylo možno vyčíst jen z grafických příloh.

Především ale v této věci nejde o „grafickou přílohu“, jak se o ní vyjadřují právě uvedené judikáty, ale o projektovou dokumentaci. Umísťovaná stavba byla ve výroku rozhodnutí I. stupně v této věci podrobně popsána (umístění souboru deseti bytových domů v lokalitě jako celku, jakož i přesné umístění jednotlivých domů na konkrétních pozemcích); současně stavební úřad odkázal na ověřenou dokumentaci, v níž je soubor staveb zakreslen a která bude po právní moci rozhodnutí ověřena a předána žadateli.

Podle soudu poskytuje popis stavby ve výroku rozhodnutí dostatečnou představu o jejím umístění a vzhledu. Označovat nepřípojenou projektovou dokumentaci jako „grafickou přílohu“, která by měla být k rozhodnutí připojena, není na místě; i výše zmiňovaná judikatura se týkala pouze „situačního výkresu“ (tj. listiny či několika listin, které by jistě bylo možno k rozhodnutí připojit namísto slovního popisu stavby). Projektová dokumentace bývá souborem různorodých textových i grafických podkladů, které se s různou mírou detailnosti zabývají jednotlivými technickými aspekty stavby; zákon ani prováděcí předpisy nepočítají s tím, že by tato dokumentace měla být společně s územním rozhodnutím distribuována účastníkům řízení (srov. nepublikovaný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2010, č. j. 5 Ca 210/2008-138, a na něj navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2011, č. j. 7 As 26/2011-175, www.nssoud.cz).

Jak je ostatně zřejmé z § 3 odst. 4 prováděcí vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, projektová dokumentace se předkládá stavebnímu úřadu spolu s žádostí o vydání územního rozhodnutí pouze ve dvou vyhotoveních (popřípadě ve třech, není-li stavebním úřadem obecní úřad v místě stavby), z nichž jedno je určeno pro úřad, druhé po skončení řízení pro žadatele. Podle § 9 odst. 5 této vyhlášky obsahuje *grafická příloha rozhodnutí o umístění stavby, ověřená stavebním úřadem, [...] výkres současného stavu území v měřítku katastrální mapy se zakreslením stavebního pozemku, požadovaného umístění stavby, s vyznačením vazeb a vlivů na okolí, zejména vzdáleností od hranic pozemku a sousedních staveb, a popřípadě vybranou část dokumentace podle přílohy č. 4 k této vyhlášce*. Z toho, že vyhláška označuje určitý soubor dokumentů jako „grafickou přílohu rozhodnutí“, nelze vyvozovat, že tento soubor dokumentů má být fyzicky „přiložen“ ke každému stejnopisu rozhodnutí; naopak stavební zákon ve svém § 92 odst. 4 stanoví jasně, jak má stavební úřad s touto „grafickou přílohou“ naložit, a sice předat ji žadateli. Už vůbec pak nemá oporu v zákoně požadavek, aby všem účastníkům byla doručována celá (!) ověřená projektová dokumentace. V odlišném objemu listin, které jsou po skončení řízení doručovány žadateli na straně jedné, a ostatním účastníkům na straně druhé, nelze spatřovat nerovnost účastníků. Žadateli slouží ověřená projektová dokumentace k tomu, aby podle ní mohl dále postupovat v navazujícím stavebním řízení; právo ostatních účastníků být řádně obeznámen s přesným umístěním stavby, jejím půdorysem a objemem, a technickými detaily jejího provedení, se pak projevuje jednak v požadavku na dostatečně přesný popis stavby ve výroku

rozhodnutí (tento požadavek byl v projednávané věci splněn), jednak v možnosti nahlížet do dokumentace v průběhu řízení.

3. rozpor stavby s územně plánovací dokumentací

Ve funkční ploše OC (plocha I) musí být podle žaloby umístěna souvislá parková plocha o rozloze minimálně 6400 m², což ale u daného záměru splněno není. Jak plyne ze stanoviska Útvaru rozvoje hl. m. Prahy ze dne 16. 2. 2007, „*pokud se neprokáže, že lze ve vymezené funkční ploše OB umístit na jiném místě požadovaný park, bude třeba ho umístit v řešené lokalitě Na Pláni*“; má-li se tedy v této lokalitě realizovat výstavba, je to možné jen při zachování minimálních parametrů zeleně v dané funkční ploše. Ve stávající výstavbě je nutno chránit existující plochy zeleně; zástavbu nelze zahušťovat natolik, aby do těchto minimálních výměr stanovených vyhláškou bylo zasaženo. V ploše náležející do funkční plochy OC/OB je tak nutno ponechat minimálně 6400 m² zeleně; stavební úřad však tento požadavek ignoroval. Nelze souhlasit s jeho tvrzením, že stávající, z hlediska urbanistické struktury významná, veřejně přístupná plocha zeleně bude zachována, když do ní bylo umístěno deset bytových domů a z požadovaných souvislých ploch zeleně má zůstat jen cca 500 m². Zcela irelevantní jsou odkazy na rozhodnutí o povolení kácení dřevin, proces dle zákona č. 100/2001 Sb. apod., protože v nich se stavba neposuzuje z hlediska splnění požadavků územního plánu; tato hlediska jsou naopak závazná pro rozhodování v území, zejména při vydávání územních rozhodnutí. Význam stávající zeleně je zřejmý i z přírodovědného průzkumu ing. P. J. a Ing. Bc. V. J. ze dne 18. 9. 2008 a ze stanoviska České inspekce životního prostředí předloženého v procesu EIA. Žalovaný se s touto námitkou nevypořádal, pouze konstatoval, že byla respektována jak značka PP (požadavek na umístění souvislé parkové plochy uvnitř jiné funkční plochy) v ploše OC, tak index zástavby D v ploše OC a OV, a odkázal na rozhodnutí I. stupně. Žalobcům přitom není jasné, jak mohly orgány obou stupňů usoudit, že stavba je v souladu s požadavkem územního plánu na souvislou parkovou plochu o výměře min. 6400 m², pokud se v dané funkční ploše žádná taková parková plocha nenachází.

Výklad žalobců týkající se značky PP je podle vyjádření žalovaného k žalobě zavádějící: požadavek na umístění souvislé parkové plochy o rozloze minimálně 6400 m² se vztahuje k „navrhovaným“, nikoli ke „stávajícím“ polyfunkčním územím. Žalobci se nesprávně dovolávají oddílu 5 odst. 5 bodu 5 přílohy č. 1 vyhlášky č. 32/1999 Sbírky právních předpisů hlavního města Prahy, o závazné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy (dále jen „vyhláška hl. m. Prahy č. 32/1999“): „*V návrhových polyfunkčních územích je značkou PP vyjádřen požadavek umístit souvislou parkovou plochu uvnitř jiné funkční plochy. Takto umístěná plocha se stává monofunkční plochou PP.*“ Na předmětnou věc se však vztahuje bod 4 téhož ustanovení: „*Značka PP umístěná v rámci jiné stávající funkční plochy vyjadřuje ochranu stávající veřejně přístupné plochy zeleně, která je z hlediska urbanistické struktury významná.*“ Zeleň se zde tedy nově neumísťuje, ale chrání.

Žalobci v replice podotkli, že argumentace k namítanému rozporu stavby s územně plánovací dokumentací, resp. ke značce PP a jejímu významu, se ve vyjádření objevuje ze strany žalovaného poprvé; v napadeném rozhodnutí obsažena nebyla, a nelze k ní tedy přihlížet. I oddíl 5 odst. 5 bod 4 přílohy č. 1 vyhlášky hl. m. Prahy č. 32/1999, na nějž žalovaný poukazuje, žádá ochranu stávající zeleně, kterou tedy není možno zlikvidovat umístěním nových staveb.

Jak už soud popsal výše, tuto otázku řešil ve svém rozhodnutí pouze stavební úřad, zatímco žalovaný bez další argumentace pouze odkázal na rozhodnutí vydané v I. stupni; protože však žalovaný reagoval na námitky žalobců ve vyjádření k žalobě, považuje soud za potřebné se k jeho postoji vyjádřit.

Podle oddílu 5 odst. 5 bodu 4 Regulativů funkčního a prostorového uspořádání území hlavního města Prahy (Přílohy č. 1 k vyhlášce hl. m. Prahy č. 32/1999) *značka PP umístěná v rámci jiné stávající funkční plochy vyjadřuje ochranu stávající veřejně přístupné plochy zeleně, která je z hlediska urbanistické struktury významná*. Podle oddílu 5 odst. 5 pak platí, že *V návrhových polyfunkčních územích je značkou PP vyjádřen požadavek umístit souvislou parkovou plochu uvnitř jiné funkční plochy. Takto umístěná plocha se stává monofunkční plochou PP*. Dále se pak v ustanovení upravuje, jak velká parková plocha je požadována v závislosti na rozloze oné „jiné funkční plochy“.

Není pochyb o tom, že daná funkční plocha, a ostatně celá lokalita „Na Pláni“ je polyfunkčním územím; funkční plochy OC a OV mají určení „čistě obytné“ nebo „všeobecně obytné“, přičemž podle oddílu 3 odstavce 2 zmíněných Regulativů patří obytná území mezi polyfunkční území. Je ovšem třeba podotknout, že charakter čistě obytného nebo všeobecně obytného území neznamena, že toto území má být zastavěno v maximální možné míře (pozn.: v tomto případě i ve větší než maximální možné míře – totiž s využitím výjimek z odstupových vzdáleností). Jak ve funkčních plochách OC, tak

v plochách OV jsou „hlavním funkčním využitím“ stavby pro bydlení (resp. i pro byty v nebytových domech v ploše OV), ovšem mezi „doplňková funkční využití“ patří v obytných územích i zeleň (viz oddíl 4 odst. 1 bod 1a a 1b zmíněných Regulativů). To, že je určité území určeno k zastavění, tak nijak nepředurčuje, že míra zastavění musí být vysoká či převažující. Znamená to jen tolik, že stavět se tu může, přitom však musejí být respektovány i další požadavky územního plánu.

Shoda je tedy ohledně polyfunkčního charakteru území; ani z vydaných rozhodnutí, ani z vyjádření žalovaného však není zřejmé, proč by plovoucí značka v lokalitě „Na Pláni“ měla spadat pod oddíl 5 odst. 5 bod 4 Regulativů („stávající funkční plocha“), a ne pod oddíl 5 odst. 5 bod 5 („návrhové polyfunkční území“). Stavební úřad uvádí, že se jedná o stabilizované území v plochách zastavitelných, a odkazuje přitom na oddíl 11 Regulativů (jeho odst. 1 říká: *„Zastavitelné území je takové území, které může být zastavěno trvalými stavbami všeho druhu, odpovídajícími funkčnímu určení, jež je stanoveno územním plánem.“*); o zastavitelné území nepochybně jde, ovšem z toho nijak neplyne, že se jedná o stabilizované území. Mezi stabilizovanými územími a rozvojovými (návrhovými) územími rozlišuje stavebník v průvodní zprávě k dokumentaci k územnímu rozhodnutí; stavební úřad toto rozlišení, resp. tento výklad územního plánu (funkční plocha I – stabilizované území, funkční plochy II, III – návrhová území) přejal do svého rozhodnutí, aniž to ovšem jakkoli zdůvodnil, a nenapravil to ani žalovaný, ačkoli žalobcům tento výklad evidentně zjevný nepřipadal (stejně tak není zjevný ani soudu) a dožadovali se vysvětlení.

Stavební úřad ani žalovaný nijak nereagovali na stanovisko Útvaru rozvoje hl. m. Prahy č. j. URM 13621/06 ze dne 16. 2. 2007 k dokumentaci k územnímu řízení (*„Park odpovídající plovoucí značce by měl mít rozlohu 6400 m². Při rozdělení do tří lokalit by měl mít požadovaný park rozlohu 2133 m². V předložené dokumentaci k územnímu řízení je navržený park o ploše 1300 m². Pokud se neprokáže, že lze ve vymezené funkční ploše OB umístit na jiném místě požadovaný park, bude třeba ho umístit v řešené lokalitě Na Pláni, a to tím spíše, že uvedené pozemky jsou ve vlastnictví hl. m. Prahy.“*). Je pravda, že útvar poskytl stanovisko ještě za účinnosti změny územního plánu Z 1000/00, která byla zrušena rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008; stavební úřad tak rozhodoval o žádosti o umístění stavby již za změněných podmínek, v nichž bylo třeba posoudit soulad navrhované stavby s územním plánem v původním znění. Tím spíše však měl vysvětlit, proč a v čem se změnil status posuzované lokality, a zda pouhým zrušením změny územního plánu Z 1000/00 se stal stavební záměr v lokalitě „Na Pláni“ souladný s územním plánem (ze stanoviska Útvaru rozvoje hl. m. Prahy totiž lze usuzovat, že předtím záměr neodpovídal požadavkům územního plánu, neboť neumožňoval umístit v lokalitě uvedenou parkovou plochu).

Dále není jasné tvrzení stavebníka v průvodní zprávě k dokumentaci k územnímu rozhodnutí, podle něž je umístění parku o rozloze 6400 m² (případně rozděleného na tři části) v této ploše nerealizovatelné: funkční plocha I má totiž (podle údaje z průvodní zprávy) rozlohu 8446 m².

Stavební úřad, ačkoli ve svém rozhodnutí citoval oddíl 5 odst. 5 bod 4 Regulativů, se nijak nezabýval smyslem tohoto ustanovení, a to ani z popudu těch námitek účastníků, které poukazovaly na dosavadní ekologickou a urbanistickou funkci sporné zelené plochy a na to, že plánovaná hustá zástavba tuto plochu zcela znehodnotí. Podle bodu 1.6 Metodického pokynu k Územnímu plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy vyjadřuje plovoucí značka funkce v rámci jiné funkční plochy *lokalizaci funkční plochy o rozloze menší než 0,25 ha, nebo plošně nedefinované umístění funkční plochy o rozloze větší než 0,25 ha v rámci polyfunkčních území či monofunkčních ploch*; z rozhodnutí správních orgánů však není zřejmé, o jak velkou zelenou plochu (jedná-li se tedy o plochu již existující) se jedná v tomto případě. I při výkladu oddílu 5 odst. 5 bod 4 Regulativů (který na rozdíl od oddílu 5 odst. 5 bodu 5 nestanoví žádné přesnější číselně vyjádřené požadavky na rozsah ploch zeleně) je třeba dbát především na jeho smysl, jímž je ochrana urbanisticky významné veřejné zeleně. S ohledem na aspekt „veřejnosti“ zeleně jsou nepatřičné zmínky stavebníka i správních orgánů o dostatku zeleně v lokalitě, jestliže jsou do celkové plochy zeleně v lokalitě počítány i soukromé předzahrádky k přízemním bytům a – slovy stavebníka – „polosoukromé“ plochy zeleně u jednotlivých bytových domů. „Ochrana zeleně“, kterou má zmíněné ustanovení na mysli, je nejen abstraktně vyjádřeným požadavkem územního plánování, ale také konkrétním úkolem, který mají stavební úřady plnit při rozhodování o umístění staveb. Stavební úřad v této věci však tento svůj úkol pomínil: ve svém rozhodnutí uvádí, že v lokalitě zůstane zachována „přiměřeně“ velká zelená plocha o rozsahu 500 m², a požadavky územního plánu tak budou splněny; to je ovšem v podstatě nahodilý výsledný stav, určený vůlí stavebníka – který se veškeré ostatní plochy rozhodl zastavět a na okraji území mu (náhodou) zbylo právě oněch 500 m² – nikoli vůlí stavebního úřadu. Přitom právě stavební úřad by měl sám stanovit minimální rozsah zeleně, který nesmí být výstavbou dotčen, nikoli se spokojit s jakkoli

malou plochou, která se stavebníkovi „nehodí“; v opačném případě požadavek ochrany zeleně, vyjádřený v oddílu 5 odst. 5 bod 4 Regulativů, pozbývá smyslu.

4. chybějící podklady pro umístění stavby (výjimky dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny)

Již z citovaného přírodovědného průzkumu předloženého v územním řízení podle žalobců vyplývá, že daná lokalita je biotopem četných zvláště chráněných druhů živočichů (ještěrky obecné, slepýše obecného atd.); ČIŽP rovněž upozornila na výskyt některých zvláště chráněných druhů, stejně tak ZO ČSOP 01/29 a Česká společnost ornitologická. Územní rozhodnutí přitom nelze vydat bez pravomocných rozhodnutí dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. o výjimkách z ochranných podmínek těchto zvláště chráněných druhů (nestačí stanovisko či vyjádření – zde konkrétně vyjádření Magistrátu hl. m. Prahy), a stavební úřad – jakožto garant zákonnosti územního rozhodnutí – nemůže argumentovat tím, že k takovému posouzení nemá potřebné odborné znalosti.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě konkrétně vyjmenoval zkoumané zvláště chráněné druhy živočichů, na něž se zaměřil průzkum ze srpna 2007 a které tu buď nebyly potvrzeny, nebo byly zjištěny jen migrující exempláře; nejde tedy o lokalitu přirozeného vývoje druhů nebo společenstev.

Stavební úřad ve svém rozhodnutí k otázce chráněných živočišných druhů uvedl, že v rámci zjišťovacího řízení (procesu EIA) byla předložena studie výskytu živočišných druhů prováděná v období únor – duben 2007; další nezávislý biologický průzkum (březen – červenec 2006) dospěl k závěru, že nelze vyloučit přítomnost slepýše obecného a ještěrky obecné. Doplnující průzkum v srpnu 2007 neprokázal existenci chráněných živočišných druhů. V dokumentaci byla respektována navržená kompenzační opatření. Příslušný úřad dospěl k závěru, že tento stavební záměr nebude posuzován podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon č. 100/2001 Sb.“); odbor ochrany prostředí MHMP pak vydal kladná závazná stanoviska a vyjádření. K posouzení obsahu přírodovědného průzkumu ze září 2008, o němž byly dne 24. 9. 2008 doplněny námitky žalobce a), nemá úřad odborné znalosti; proto vycházel ze stanovisek příslušných dotčených orgánů pověřených ochranou přírody a krajiny a ze závěru zjišťovacího řízení ve věci.

Žalovaný k tomu v napadeném rozhodnutí dodal, že podstatné je posouzení, k němuž příslušné orgány dospěly ve zjišťovacím řízení; opatření navržená žadatelem byla akceptována a nebyla stanoveny žádné další konkrétní požadavky na ochranu.

Soud se seznámil s „Biologickým průzkumem území záměru Bytový soubor Na Pláni – Praha 5“ (Ing. P., březen 2007) vypracovaným pro účely zjišťovacího řízení, se závěrem zjišťovacího řízení (vedeného Magistrátem hl. m. Prahy – odborem ochrany prostředí) ze dne 10. 12. 2007 a s listinami, které byly shromážděny pro účely zjišťovacího řízení, a konečně s průzkumem Ing. P. J. a Ing. Bc. V. J. ze září 2008. Průzkum z března 2007, který vycházel několika pochůzek a pozorování v období únor – duben (resp. únor – březen) 2007, nepotvrdil výskyt chráněných živočichů. Území slouží spíše jako náhodná potravní lokalita, nejsou tu vhodné plochy pro úkryt plazů. Podle oznámení záměru předloženého do zjišťovacího řízení nebyl zjištěn výskyt chráněných rostlinných ani živočišných druhů ani významných biotopů. Česká inspekce životního prostředí v řízení podotkla, že zjištění v oblasti fauny je neúplné, a k otázce výskytu druhů odkázala na svůj protokol ze dne 12. 3. 2007. ZO ČSOP také zpochybnilo závěry průzkumu z března 2007 a popsalo lokalitu jako vhodnou pro plazy. Česká ornitologická společnost uvedla, že v lokalitě pozorovala krahujce obecného, slavíka obecného a rorýse obecného. Sám odbor ochrany prostředí MHMP nechal vypracovat průzkum lokality (březen – červenec 2006) se závěrem, že nelze vyloučit přítomnost slepýše obecného a ještěrky obecné. Poté, co obdržel vyjádření výše uvedených orgánů a institucí, zadal ještě doplňující průzkum, který byl proveden v srpnu 2007. Tento průzkum nepotvrdil výskyt ještěrky a slepýše; ptáci a netopýři tu možná hledají potravu, ale nehnízdí tu, a i ostatní živočišné lokality spíše jen migrují. Podle závěru posudku by po zastavení lokality měly být ponechány pásy zeleně, měly by být zřízeny terasovité útvary a skládané zídky pro plazy. Průzkum Ing. J. a Ing. Bc. J. ze září 2008 shrnul dosavadní pozorování živočichů v uplynulých několika letech; autoři uvedli údaje o vlastních pozorováních (dva exempláře slepýše křehkého, pět exemplářů ještěrky obecné) a poznamenali, že celkem u 22 až 25 druhů evidovaných obratlovců (včetně slepýše a ještěrky) existuje nebo je více či méně pravděpodobná vazba na tuto lokalitu (rozmnožování, zimování, odchov mláďat).

Žalobci tvrdí, že ve věci mělo proběhnout zvláštní řízení podle zákona č. 114/1992 Sb. Ten ve svém § 50 odst. 1 stanoví, že zvláště chráněné živočišné jsou chráněny ve všech svých vývojových stádiích. Chráněna jsou jimi užívaná přirozená i umělá sídla a jejich biotop. Podle § 50 odst. 2 zákona

je pak zakázáno škodlivě zasahovat do jejich přirozeného vývoje; orgán ochrany přírody může v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, povolit výjimku z tohoto zákazu (§ 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.).

Podle soudu nebyly správní orgány v tomto případě povinny vyčkávat s vydáním územního rozhodnutí na případné rozhodnutí o výjimce podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. Zákon hovoří poměrně obecně o tom, že ochranu požívají sídla zvláště chráněných živočichů i jejich biotop [tj. takové místní prostředí, které splňuje nároky charakteristické pro druhy rostlin a živočichů – § 3 odst. 1 písm. j) zákona č. 114/1992 Sb.]; už ze souhrnu podkladů shromážděných v územním řízení je však zřejmé, že pouhý fyzický výskyt zvláště chráněného živočicha v určité lokalitě ještě nemusí svědčit o tom, že právě taková lokalita je jeho biotopem a že zde živočich pobývá „trvale“ (ve shromážděných průzkumech se opakovaně objevuje formulace, podle níž sem např. ptáci příležitostně zalétávají pro potravu, ale nehnízdí tu; i další živočišné druhy, které je tu možno spatřit – ropucha, veverka, netopýr – přes toto území migrují, případně zde vyhledávají potravu, ale nejsou tu trvaleji usazeny). Stavební úřad původně vycházel z průzkumů z března – července 2006, podle nějž „nelze vyloučit“ přítomnost slepýše a ještěrky, a z února – dubna (resp. února – března) 2007, který neprokázal výskyt druhů. V reakci na nesouhlasné reakce dotčených orgánů proběhl v srpnu 2007 další průzkum, ani ten však nepotvrdil výskyt slepýše a ještěrky. Průzkum ze září 2008, který předložili sami žalobci, neobsahuje podle soudu jednoznačné závěry o tom, že lokalita je biotopem slepýše a ještěrky; exempláře obou druhů tu sice byly spatřeny, ale nepotvrdilo se, že by tu tyto druhy trvale sídlily; zpracovatelé posudku hovoří pouze o „větší či menší míře pravděpodobnosti“, že živočichové tuto lokalitu tak či onak využívají. Nebylo tedy na místě postupovat podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. a stavební úřad nepochybil, pokud od žadatele nevyžadoval rozhodnutí o výjimce.

5. nebyly dodrženy požadavky na odstup staveb; žalobcům nebyla dána možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí

Žalobci poukázali na to, že v případě objektů 4 a 5, jakož i objektů 14 a 15, nebyly dodrženy odstupové vzdálenosti stanovené v čl. 8 odst. 2 vyhlášky hl. m. Prahy č. 26/1999; to má za následek přílišnou zahuštěnost navrhované zástavby, již se žalobci brání. Správní orgány obou stupňů na tuto námitku reagovaly zcela obecně. Ve vztahu k objektům 4 a 5 poukázal žalovaný na pravomocná rozhodnutí o povolení výjimek ze dne 11. 6. 2009 (vydaná až v rámci odvolacího řízení), s nimiž se však žalobci nemohli seznámit a vyjádřit se k nim.

Podle vyjádření žalovaného nemůže zmenšení odstupových vzdáleností, které bylo povoleno samostatnými rozhodnutími, ovlivnit sousední pozemky a stavby, proto by případné námitky sousedů byly nad rámec oprávnění podle § 89 odst. 4 stavebního zákona. Žalovaný proto nepovažoval za hospodárné informovat o těchto rozhodnutích účastníky řízení, neboť jimi nemohli být zkráceni na svých právech a oprávněných zájmech. Není zřejmé, jak žalobci dospěli k tomu, že „odstup objektů 14 a 15 je cca 8 m, ačkoli výška stěny objektu 14 je 12,6 m“; ve skutečnosti v severní části činí výška vyšší ze stěn u obou objektů 12,6 m a vzájemná vzdálenost budov je 15 m, v jižní části jsou obě stěny vysoké 9,3 m a vzdálenost mezi objekty je minimálně 10 m.

Žalobci v replice popřeli, že by vzdálenost mezi objekty 14 a 15 byla min. 10 m; ve skutečnosti je to 8 m (je ji totiž třeba měřit na nejkratší spojnici mezi vnějšími povrchy nadzemních částí obvodových stěn a předsazených částí stavby). Žalobci trvají na tom, že měli být seznámeni s rozhodnutími o výjimce z odstupových vzdáleností, neboť správní orgán není oprávněn rozhodovat o tom, se kterými podklady pro rozhodnutí účastníky seznámí a se kterými nikoli. Navíc není pravda, že by odstupy mezi stavbami neměly vliv na sousední stavby.

Z dokumentace je podle rozhodnutí vydaného v I. stupni zřejmé, že odstupové vzdálenosti mezi objekty č. 4 a 5, č. 9, 10 a 11, a č. 14 a 15 vyhovují požadavkům vyhlášky hl. m. Prahy č. 26/1999 Sbírkou právních předpisů hlavního města Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavních městě Praze (dále jen „vyhláška hl. m. Prahy č. 26/1999“). Záměr je rovněž v souladu s obecnými technickými požadavky na výstavbu (viz str. 20 a 21 rozhodnutí).

Žalovaný ve svém rozhodnutí odkázal na rozhodnutí o výjimkách, která stavební úřad vydal dne 11. 6. 2009; ve vztahu k objektům 14 a 15 rozpor zjištěn nebyl.

Soud se shoduje se správními orgány v tom, že námitka týkající se odstupových vzdáleností nespadá do rozsahu aktivní legitimace žalobců.

Podle § 89 odst. 4 stavebního zákona může osoba, která je účastníkem řízení podle § 85 odst. 2 písm. a), b) a d), uplatňovat námitky proti projednávanému záměru v rozsahu, jakým je její právo přímo dotčeno. Žalobci jsou přitom účastníky podle § 85 odst. 2 písm. b) (*osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno*). Na rozdíl od námítky řešené výše v bodu 1 písm. a) (rozpor s územním plánem spočívající v nedostatečném zastoupení zeleně v záměru) se tu jedná o čistě technický požadavek, jehož nerespektování se může dotknout jen těch vlastníků, jejichž nemovitosti by přímo sousedily s plánovanou stavbou, a to v případě, že by šlo o odstupové vzdálenosti nově umísťované stavby od jejich vlastní stavby. Pokud by odstupové vzdálenosti nebyly systematicky respektovány uvnitř uzavřeného souboru nově umísťovaných staveb, mělo by to za následek neúměrné „zahuštění“ zástavby, které by ve svém důsledku mohlo ovlivnit i pohodu bydlení sousedů v širším okolí (pak by bylo možno namítat např. to, že v důsledku nerespektování odstupových vzdáleností dochází v novém areálu k většímu než přípustnému úbytku zelených či parkovacích ploch). Jak však soud uvedl výše v bodu 1 písm. a), k takovýmto námitkám, které se vyjadřují k obecně urbanistickým otázkám, jsou účastníci obecně oprávněni; námitka nedodržení odstupových vzdáleností „jako takových“ (tj. žalobci jen poukazují na to, že „nebyl dodržen právní předpis“, tj. vystupují tu jako jacísi strážci nad zákonností rozhodování stavebního úřadu, aniž ovšem tvrdí, že by se jich toto nerespektování předpisu osobně dotklo na právech) je jiné povahy a uplatnit ji může jen ten, jehož se větší či menší odstup nově umísťované stavby přímo dotýká.

Žalobci mají pravdu v tom, že bez ohledu na rozsah jejich účastenských práv, resp. bez ohledu na případné obsahové omezení jejich námitek ve smyslu § 89 odst. 4 stavebního zákona, je správní orgán povinen seznamovat účastníky se všemi podklady pro rozhodnutí, které byly v řízení shromážděny. Jestliže však správní orgány v projednávané věci tuto svou povinnost porušily, nemohlo to mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu právě uvedeného. Žalobci spatřují porušení svých práv v tom, že nemohli nijak reagovat na rozhodnutí o výjimkách z odstupových vzdáleností; jelikož se však tento technický aspekt stavby přímo netýká jejich práv, nebyl by žalovaný ani povinen se touto námitkou věcně zabývat.

6. rozhodnutí vydala osoba vyloučená z rozhodování

Tajemník Úřadu městské části Praha 5 rozhodl dne 20. 5. 2008 o tom, že Ing. arch. Eva Čechová, vedoucí odboru územního rozhodování Úřadu městské části Praha 5, není vyloučena z úkonů v řízení o umístění stavby. Ing. arch. Eva Čechová pak dne 10. 6. 2008 vydala obdobné rozhodnutí ve vztahu k Ing. arch. Taťáně Zacharievě, vedoucí oddělení pozemních staveb odboru územního rozhodování Úřadu městské části Praha 5. Proti tajemníkovi Úřadu městské části Praha 5 však byla taktéž vznesena námitka podjatosti; usnesení starosty městské části Praha 5 ze dne 12. 5. 2008, podle něžž není tajemník vyloučen z úkonů v územním řízení, přitom bylo zrušeno rozhodnutím Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 4. 11. 2008. Tajemník tak je osobou vyloučenou z provádění úkonů v řízení, přesto rozhodoval o vznesené námitce podjatosti proti Ing. arch. Evě Čechové. Neobstojí názor, že o vyloučení této osoby nemělo být rozhodováno, neboť § 14 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) se vztahuje na každou osobu podílející se na výkonu pravomoci správního orgánu (nelze zaměňovat s „oprávněnou úřední osobou“, o níž správní řád hovoří až dále); tajemník nepochybně disponuje pravomocí rozhodovat v územním řízení, a to pravomocí rozhodovat o vyloučení jiných úředních osob. Bylo-li vydáno rozhodnutí, aniž bylo přitom rozhodnuto o námitce podjatosti, je to důvodem pro zrušení rozhodnutí. Žalobci též ve smyslu § 75 odst. 2 soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb.; dále jen „s. ř. s.“) požádali, aby soud přezkoumal zákonnost rozhodnutí tajemníka Úřadu městské části Praha 5 ze dne 20. 5. 2008, neboť toto rozhodnutí vydala osoba vyloučená z rozhodování.

Stavební úřad k tomu ve svém rozhodnutí podotkl, že ve věci vznesené námitky podjatosti byla vydána samostatná usnesení; o odvolání proti nim již pravomocně (ke dni 24. 11. 2008) rozhodl žalovaný. Podle žalovaného bylo usnesení starosty městské části ve věci podjatosti tajemníka městské části zrušeno proto, že vůbec nemělo být vydáno – tajemník tu nebyl úřední osobou ve smyslu správního řádu.

Ve správním spisu je založeno usnesení žalovaného ze dne 4. 11. 2008, kterým bylo mj. zrušeno usnesení starosty městské části ze dne 12. 5. 2008 a řízení o podjatosti tajemníka městské části bylo zastaveno. V odůvodnění žalovaný dospěl k závěru, že oprávněnými úředními osobami jsou v dané věci pouze vedoucí odboru územního rozhodování Úřadu městské části Praha 5 Ing. arch. Eva Čechová a pracovnice stavebního úřadu – vedoucí oddělení pozemních staveb Ing. arch. Taťána

Zacharieva. O námitce podjatosti vznesené vůči vedoucí odboru přitom jako její služebně nadřízený rozhoduje tajemník úřadu. Nelze směřovat osobu, která je odpovědná za výkon přenesené působnosti a plní funkci statutárního orgánu vůči zaměstnancům úřadu, a zaměstnance, kteří jsou správním orgánem, tedy vykonavatelem veřejné moci; tajemník orgánem veřejné moci není (viz též § 119a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze), a o jeho podjatosti tedy není možné vůbec rozhodovat.

Podle § 14 odst. 1 správního řádu platí, že *každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit*. Podle § 15 odst. 2 správního řádu *úkony správního orgánu v řízení provádějí úřední osoby oprávněné k tomu podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo pověřené vedoucím správního orgánu (dále jen „oprávněné úřední osoby“)*.

Žalobci poukazují na rozdíl mezi „úřední osobou“ podle § 14 odst. 1 a „oprávněnou úřední osobou“ podle § 15 odst. 2; z toho, že tajemník případně není oprávněnou úřední osobou ve smyslu § 15 odst. 2, nelze podle nich vyvodit, že není ani úřední osobou ve smyslu § 14 odst. 1.

Žalobci mají pravdu v tom, že pojem „úřední osoba“ podle § 14 odst. 1 správního řádu je, resp. může být, širší (oprávněnými úředními osobami jsou ty úřední osoby, které jsou oprávněny provádět úkony správního orgánu v konkrétním správním řízení, přičemž námitku podjatosti lze uplatnit – a v praxi se to děje – i vůči širší skupině zaměstnanců určitého správního úřadu, u něž se řízení vede); jinak však s jejich argumentací souhlasit nelze. I „úřední osoba“, stejně jako „oprávněná úřední osoba“, se totiž musí bezprostředně podílet na výkonu pravomoci správního orgánu; v této konkrétní věci tak lze za úřední osobu ve smyslu § 14 odst. 1 považovat jen takovou osobu, která je oprávněna jménem správního orgánu vést územní řízení, tj. činit v něm úkony a vydávat v něm rozhodnutí. Takové oprávnění ale tajemník úřadu městské části nemá. Sice v rámci územního řízení vydal rozhodnutí o námitce podjatosti Ing. arch. Evy Čechové, ale to jen proto, že v rámci interní hierarchie úřadu je jí služebně nadřízen; v samotném územním řízení, tj. při provádění úkonů ve věci samé, není nadán žádnou pravomocí, která by směřovala k rozhodování o právech a povinnostech osob na úseku územního plánování a stavebního řádu.

Žalovaný tak nepochybil, pokud zrušil usnesení starosty ve věci námitky podjatosti tajemníka úřadu městské části a řízení o této námitce zastavil, neboť je pojmově vyloučeno, aby tajemník byl v daném územním řízení (v němž není oprávněn činit žádné úkony směřující k vydání územního rozhodnutí) podjatý.

Žalobci se rovněž domáhali toho, aby soud ve smyslu § 75 odst. 2 s ř. s. přezkoumal – jako podkladové rozhodnutí – rozhodnutí ze dne 20. 5. 2008, jímž tajemník Úřadu městské části Praha 5 vyslovil, že Ing. arch. Eva Čechová není vyloučena z úkonů v územním řízení.

Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. *soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví*. Podkladovým rozhodnutím však není každé procesní rozhodnutí vydané v průběhu řízení, vůči němuž zákon neposkytuje samostatnou soudní obranu. Mezi podkladová rozhodnutí patří úkony, které se dílčím způsobem vyjadřují k samotnému předmětu řízení a jejichž závěry významně podmiňují obsah rozhodnutí o věci samé (např. stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb. nebo závazné stanovisko orgánu památkové péče vydané dle § 14 odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči). O takový úkon tu nejde. Je jistě možné přezkoumat v rámci řízení o žalobě, zda a jak správní orgán rozhodl o námitkách podjatosti vznesených během řízení a zda postupoval v souladu se zákonem, ovšem nejde tu o aplikaci § 75 odst. 2 s. ř. s.

Žalobci spatřovali nezákonnost rozhodnutí tajemníka ze dne 20. 5. 2008 právě v tom, že tajemník byl osobou vyloučenou z rozhodování; tento závěr přitom dovozují z toho, že usnesení starosty ze dne 12. 5. 2008, které neshledalo tajemníkovu podjatost, bylo o půl roku později (4. 11. 2008) zrušeno. Jak na to však správně poukázal žalovaný, řízení ve věci námitky podjatosti bylo zároveň zastaveno; nebyla tu tak již žádná námitka, o níž by bylo třeba rozhodovat. V tom se nyní projednávaná věc liší od věci zdejšího soudu sp. zn. 5 Ca 195/2005 (rozsudek ze dne 31. 8. 2006), jíž se žalobci dovolávali. Ve věci 5 Ca 195/2005 vznesl žalobce v odvolání proti rozhodnutí vydanému v I. stupni námitku podjatosti všech pracovníků daného úřadu; odvolací orgán, aniž jej vyzval k odstranění případných vad tohoto

podání, vydal rozhodnutí ve věci samé. Až v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysvětlil, že žalobcovo podání bylo neurčité, a o námitce podjatosti tak nebylo možno rozhodnout. V nyní projednávané věci však tajemník o námitce podjatosti vznesené vůči Ing. arch. Evě Čechové řádně rozhodl a odvolání proti jeho rozhodnutí bylo dne 4. 11. 2008 zamítnuto. Pokud současně nadřízený správní orgán zrušil rozhodnutí starosty ve věci namítané podjatosti tajemníka nikoli proto, že by o námitce podjatosti bylo rozhodnuto věcně nesprávně (tedy že tajemník podjatý byl), ale protože o takové námitce nemělo být vůbec rozhodováno, nemůže to nijak zpochybnit tajemníkovu způsobilost rozhodovat dne 20. 5. 2008 o namítané podjatosti Ing. arch. Evy Čechové.

7. nepřezkoumatelnost výroku rozhodnutí pro nedostatek důvodů

Tuto námitku vznesla pouze žalobkyně b), a to proto, že výroky napadeného rozhodnutí se vůbec nevyjadřují k tomu, jak bylo naloženo s jejím odvoláním.

Ze správního spisu soud zjistil, že ačkoli žalobkyně b) skutečně podala včasné odvolání, z výroku napadeného rozhodnutí ze dne 24. 8. 2009 není zřejmé, jak žalovaný o jejím odvolání rozhodl. Žalovaný formuloval výrok svého rozhodnutí tak, že „I. podle ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu **odvolání MUDr. J. M., Ing. M. M., V. Ž., E. Ž., LBD Praha 5, Ing. arch. A. V., R. Ř., Ing. E. V., BD Xaveriova 37 a E. B. zamítá a napadené rozhodnutí potvrzuje, II. podle ustanovení § 92 správního řádu **odvolání ZO ČSOP 01/29, E. Ž. a Ing. J. M. zamítá jako nepřípustné**“.**

Žalovaný soudu sdělil, že tu došlo k opomenutí, a předložil opravné rozhodnutí ze dne 29. 3. 2010, jímž podle § 70 správního řádu provedl opravu zřejmé nesprávnosti ve výrokové části svého rozhodnutí ze dne 24. 8. 2009. Část výroku pod označením „I.“ správně zní takto: „I. podle ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu **odvolání JUDr. N. K.** (pozn.: podtrhl soud), MUDr. J. M., Ing. M. M., V. Ž., E. Ž., LBD Praha 5, Ing. arch. A. V., R. Ř., Ing. E. V., BD Xaveriova 37 a E. B. **zamítá a napadené rozhodnutí potvrzuje**“. V odůvodnění žalovaný uvedl, že v souvislosti se žalobou proti rozhodnutí ze dne 24. 8. 2009 zjistil, že v písemném vyhotovení rozhodnutí nebyla mezi odvolateli ve výroku č. I, jejichž odvolání byla kvalifikována jako řádná, uvedena JUDr. N. K., ačkoli z odůvodnění rozhodnutí ze dne 24. 8. 2009 je zřejmé, že i její odvolání bylo v řízení posuzováno; proto žalovaný tuto zřejmou nesprávnost opravil

Soud nesouhlasí se žalobkyní b) v tom, že by toto pochybení způsobovalo nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Z vyjádření žalovaného i z opravného usnesení je dostatečně zřejmé, že jméno žalobkyně b) se ve výroku I napadeného rozhodnutí neobjevilo jen v důsledku opomenutí; přitom v odůvodnění rozhodnutí se na několika místech uvádí, že žalobkyně b) odvolání podala a co v něm namítala, a její námitky jsou tu vypořádány stejně jako námitky ostatních odvolatelů. Zřejmá nesprávnost, které se žalovaný dopustil ve výroku rozhodnutí, tak neměla ani nemohla mít žádný vliv na práva žalobkyně a nemohla způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí.

Žalobci tedy se svými žalobními námitkami uspěli; městský soud proto napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci měli ve věcech úspěch, a žalovaný je tak povinen zaplatit jim náklady řízení, které sestávají ze zaplacených soudních poplatků (celkem 4000 Kč), z odměny advokáta za poskytnuté úkony právní služby a z náhrady hotových výdajů vynaložených v souvislosti s těmito úkony. Jelikož soud spojil obě žaloby ke společnému projednání, postupoval při rozhodování o náhradě nákladů řízení podle § 12 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu (*Při spojení dvou nebo více věcí, pro něž spojení ke společnému projednání není stanoveno zákonem, se zvyšuje mimosmluvní odměna náležející ve věci s nejvyšší tarifní hodnotou o polovinu mimosmluvní odměny, jež by jinak náležela v ostatních spojených věcech.*) Zástupce poskytl žalobcům tři úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 7, § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu – převzetí zastoupení, podání žaloby, podání repliky [(3 x 2100 =) 6300 Kč], odměna za zastoupení obou žalobců tak činí (6300 + 3150 =) 9450 Kč, k tomu je třeba připočíst náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši (5 x 300 =) 1500 Kč (první dva úkony právní služby totiž poskytl zástupce ještě před spojením věcí), celkem tedy (4000 + 9450 + 1500 =) 14 950 Kč. Advokát žalobců je plátcem daně z přidané hodnoty, a odměna se tak zvyšuje o částku 2190 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů. Celkem tedy žalobcům náleží 17 140 Kč.

Osoba zúčastněná na řízení by měla právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem (§ 60 odst. 5 s. ř. s.); k tomu ale v této věci nedošlo.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí 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, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.; kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je 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.

V Praze dne 31. července 2012

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková