



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **Společnosti Šáreckého údolí, občanského sdružení**, se sídlem V Šáreckém údolí 98, Praha 6, zastoupeného JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému **Magistrátu hlavního města Prahy, odboru stavebnímu**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 10. 2006, č. j. S-MHMP 224468/2006/OST/Hn/Ja, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1. Heřmanův dvůr s. r. o., se sídlem Zlatnická 1582/10, Praha 1, zastoupená Mgr. Martinem Láníkem, advokátem se sídlem Karlovo náměstí 671/24, Praha 1, 2. PREDistribuce, a. s., se sídlem Svornosti 3199/19a, Praha 5, adresa pro doručování: Na Hroudě 1492/4, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení ad 1. proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2008, č. j. 7 Ca 6/2007 - 126,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Osoba zúčastněná na řízení ad 1. **j e p o v i n a** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 5712 Kč k rukám advokáta JUDr. Ondřeje Tošnera do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení ad 1. **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Shora označeným rozhodnutím ze dne 31. 10. 2006 žalovaný (dále též „magistrát“) zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 6, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“) ze dne 19. 4. 2006, č. j. MCP6 027013/2006, zn. 4000,6813/05/OV/Ber/P 2173 a ost. Dej. Stavební úřad vydal na žádost stavebníka RASKAL s. r. o., zastoupeného na základě plné moci společností AR-BUILDING s. r. o., stavební povolení na přístavbu k historickému domu č. p. 84 (na pozemku č. parc. 2173/5) na pozemku č. parc. 2172/3, k. ú. Dejvice, a stavební úpravy objektu na pozemku č. parc. 2173/6, k. ú. Dejvice, v areálu „Heřmanova dvora“, při ulici V Šáreckém údolí, v Praze 6, vč. stavby dvou přípojek vody a areálových rozvodů vody a elektro a splaškové a dešťové kanalizace na pozemcích č. parc. 2173/1, 2172/3, 4131/2, k. ú. Dejvice, za účelem zřízení 10 bytů v jižním objektu a 4 bytů v severním objektu, včetně realizace 32 parkovacích míst. Stavební úřad tímtež rozhodnutím vydal na žádost stavebníka Pražské energetiky a. s., zastoupeného na základě plné moci společností AR-BUILDING s. r. o., stavební povolení na stavbu trafostanice a kabelového vedení na dotčených pozemcích.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou ze dne 8. 1. 2007. Městský soud nejprve usnesením ze dne 1. 3. 2007 nepřiznal žalobě odkladný účinek. Následně rozhodnutí magistrátu rozsudkem ze dne 12. 12. 2008 zrušil. Proti tomuto rozsudku brojí kasační stížností osoba zúčastněná na řízení společnost Heřmanův dvůr s. r. o. (dále též „stěžovatelka“), jejímž právním předchůdcem je společnost RASKAL s. r. o., která realizovala změnu staveb dle vydaného stavebního povolení.

[3] Žalovaný dne 31. 10. 2006 rozhodoval o věci již podruhé. Správní řízení bylo zahájeno v roce 2003, tedy ještě za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“), a zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Stavební řízení týkající se dotčené stavby bylo nejprve rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 13. 2. 2004 zastaveno (rozhodnutí však není součástí spisu, a tak není zřejmý obsah původně projednávané žádosti o stavební povolení). Projektová dokumentace byla následně upravena a zástupce investorů opětovně požádal dne 30. 4. 2004 o vydání stavebního povolení; stavební úřad mu vyhověl rozhodnutím ze dne 7. 3. 2005. Toto rozhodnutí však magistrát rozhodnutím ze dne 29. 7. 2005 zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání. Mimo jiné konstatoval, že projednávané stavby se podle územně plánovací dokumentace a vyhlášky č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy, o závazné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, nacházejí v území s funkčním využitím SMS – smíšené malé sídla. Oba navrhované bytové objekty včetně trafostanice jsou umístěny v záplavovém území Šáreckého potoka (kategorie C - průtočná, částečně průtočná) a v památkově chráněné ploše se zelení. Podle vyhlášky č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy, odd. 9, odst. 5 je v záplavovém území průtočném nepřípustné umísťovat stavby pro bydlení. Stavby a zařízení, která funkčnímu využití neodpovídají, nelze podle odd. 3, odst. 7 citované vyhlášky umístit a rovněž nelze povolit změny v užívání staveb v rozporu se stanoveným funkčním využitím. Ve vztahu k stavebním úpravám objektu na pozemku č. parc. 2173/6 (objekt stodoly SO 03+04) uvedl žalovaný, že z projektové dokumentace vyplývá, že se jedná „o zcela nový objekt“. Podle magistrátu „tvrzení, že objekt má být po 'rekonstrukci' co do objemu a umístění shodný se stávajícím hospodářským objektem na tomto místě, nemůže změnit nic na tom, že v případě odstranění stávající stavby a provedení stavby nové by tato nová stavba vyžadovala vydání územního rozhodnutí“. Stavitel následně

opětovně doplnil podklady pro správní řízení a stavební úřad vydal nové stavební povolení rozhodnutím ze dne 19. 4. 2006. Odvolání proti němu magistrát tentokrát zamítl, a to žalobou napadeným rozhodnutím.

[4] Městský soud považoval za zásadní žalobní námitku, podle níž nebyly dány zákonné podmínky pro vydání stavebního povolení, neboť neproběhlo řízení o umístění stavby pokud jde o objekty SO 03 a SO (zřejmě míněno SO 04 – poznámka Nejvyššího správního soudu). Žalovaný v rozhodnutí tvrdil, že územní rozhodnutí vydávat nutné nebylo s ohledem na to, že se jedná v daném případě o změnu stavby. Tento závěr odůvodnil novou stavební dokumentací předloženou stavebníkem. Podle městského soudu však z rozhodnutí stavebního úřadu ani z rozhodnutí žalovaného není zřejmé, jaké konkrétní stavební úpravy budou provedeny, jakým způsobem (a zdali je to vůbec možné) bude zachováno vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby poté, co se z bývalé hospodářské budovy (v dezolátním stavu) stane bytový dům. Dle soudu v případě, kdy stavební úpravy sice zachovávají stávající rozměry stavby, avšak vzniklá stavba je, zejména pokud jde o její užívání, stavbou od té původní zcela odlišnou a má zcela jiný dopad na dané území, nelze hovořit o změně stavby ve smyslu § 139b odst. 3 písm. c) stavebního zákona. Zvolený postup rovněž neodpovídá účelu ustanovení § 1 odst. 2 stavebního zákona. V řízení tedy bylo nezbytné zjistit a v rozhodnutí alespoň obecně popsat stav budovy před a po ukončení stavebníkem navrhovaných stavebních úprav a zjistit, jaké konkrétní úpravy budou provedeny a jaký bude výsledek stavebních úprav a jejich dopady na okolí. Žalovaný však tímto způsobem nepostupoval, jeho rozhodnutí je tudíž nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[5] S uvedenými závěry dle městského soudu koresponduje i rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 5. 11. 2008, kterým byla povolena změna dotčené stavby před jejím dokončením, jakož i žalobcem předložená fotodokumentace. Z těchto důkazů je zřejmé, že na místě vznikly stavby zcela nové a že skutkový stav nebyl žalovaným v okamžiku jeho rozhodování dostatečně zjištěn. Stavební povolení, které přezkoumával žalovaný, bylo posléze zcela zásadním způsobem změněno, přitom bylo konstatováno, že původně projektovaný způsob realizace není možný. Tato skutková okolnost nepochybně existovala již v době vydání původního stavebního povolení a částečně na ni poukazoval i žalobce během stavebního řízení a ve svém odvolání.

II.

[6] Stěžovatelka ve své kasační stížnosti ze dne 2. 2. 2009 namítla, že žalovaný řádně zjistil skutečný stav budov areálu Heřmanova dvora a opatřil veškeré možné a dostupné údaje a informace ohledně využívání předmětných budov v minulosti. A to i přes to, že zjišťování způsobu využívání objektů bylo velmi obtížné s ohledem na stáří areálu. Jeho vznik se datuje do období před třicetiletou válkou a žádné doklady týkající se povolení provedených staveb či způsobu jejich užívání se nedochovaly. Dle § 104 stavebního zákona nejsou-li zachovány doklady (především ověřená dokumentace), z nichž by bylo možno zjistit účel, pro který byla stavba povolena, platí, že stavba je určena k účelu, pro který je svým stavebně technickým uspořádáním vybavena. Magistrát tedy postupoval správně, jestliže vyšel z vyjádření Národního památkového úřadu ze dne 1. 12. 2004, z něž vyplývá, že hospodářské objekty se užívaly a sloužily i k bydlení. Pokud by byl přijat striktní

výklad žalobce, dle něž by předmětné budovy bylo možno užívat pouze jako chlévy, stáje, špýchar a stodolu, byly by fakticky znemožněny i do budoucna jakékoli možnosti změny těchto staveb a jejich stavební úpravy, neboť lze jen stěží předpokládat obnovení hospodářství v dané lokalitě. Stavby by tak pouze dále chátraly, a to až do úplného zřícení. Takováto devastace předmětných staveb pak jen stěží může být v souladu s účelem ustanovení § 1 odst. 2 stavebního zákona. Stavebními úpravami, které stěžovatel na předmětných stavbách provedl, nedošlo ke změně vnějšího půdorysného ani výškového ohraničení původních staveb. Jedná se tedy o změnu existujících staveb ve smyslu § 139b stavebního zákona.

[7] Při postupném provádění prací vyvstala s ohledem na stavebně technický stav objektů nutnost změn, a proto stavební úřad dne 5. 11. 2008 rozhodl o změně stavby před jejím dokončením. Nutnost provedení změn nebylo možno zjistit na počátku a proto mohly být povoleny až dodatečně. Závěr soudu o tom, že již v době vydání stavebního povolení existovala vědomost o nemožnosti realizace původního stavebního povolení, tak nemá oporu v provedeném dokazování a spisovém materiálu. Upřesnění provedené citovaným rozhodnutím pak dle názoru stěžovatelky mělo být městským soudem vzato v potaz, pokud se tento domnívá, že byl nedostatečně zjištěn stav předmětných objektů po dokončení stavby. Výhrady vyslovené soudem již byly ke dni rozhodování soudem odstraněny.

[8] Stěžovatelka dále namítla, že žalobce nijak neprokázal, jaká újma na veřejných zájmech, jež dle stanov při své činnosti hájí, mu byla nebo mohla být způsobena. Dle názoru stěžovatelky není veřejným zájmem existence zdevastovaných staveb, které nijak nepřispívají udržení zdravého životního prostředí, naopak jej ohrožují a představují i nebezpečí v souvislosti s možným zraněním osob při pohybu po takovýchto objektech. Takovéto stavby ani nijak nepřispívají k možnosti využívání lokality Šáreckého údolí pro rekreaci osob.

[9] Stěžovatelka dále uvedla, že stavební úřad dne 24. 11. 2008 vydal kolaudační rozhodnutí, které nabylo právní moci dne 28. 11. 2008. Tímto rozhodnutím byly zkolaudovány stavební úpravy objektu na pozemku č. parc. 2173/6, k. ú. Dejvice.

[10] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 9. 4. 2009 s jejím obsahem plně ztotožnil. Z předloženého správního spisu jednoznačně vyplývalo, že mělo dojít pouze ke stavebním úpravám objektu SO 03 a SO 04. V případě rozsáhlejších stavebních úprav stavby není možné ve výroku rozhodnutí popsat všechny odstraňované a nově budované konstrukce. Stavba (změna stavby) je povolována dle předložené projektové dokumentace, která v případě změn stavby obsahuje mimo jiné i výkresy, ze kterých je zřejmý původní a navrhovaný stav stavby. Porovnáním těchto výkresů bylo zřejmé, že se navrhovanou změnou stavby nezmění ani půdorys ani výška stavby. Závěr městského soudu o tom, že navrhovaná změna stavby podléhala vydání územního rozhodnutí, tedy neměl oporu v předloženém spise. Skutečnosti, které nastaly až po vydání rozhodnutí (realizace stavby v rozporu se stavebním povolením), nemohou mít vliv na zákonnost přezkoumávaného stavebního povolení a soudem nemělo být k této skutečnosti vůbec přihlíženo. Soud byl povinen vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

[11] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti naopak navrhl její zamítnutí. Namítl, že jestliže se doklady ke stavbě nezachovaly (jak je uvedeno i v kasační stížnosti), pak bylo nutno zkoumat stavebně technické vybavení staveb (s ohledem na § 104 stavebního zákona). Toto však správní orgány neučinily a vycházely z podkladů nesouvisejících, neboť jinak by musely zjistit, že stavbu hospodářských objektů nelze považovat za stavbu určenou pro bydlení. Není tak podstatné, jak byly stavby někdy užívány („to, že někdo *'spal na seně'*, v žádném případě neznamena, že se jedná v případě hospodářských budov – stodoly, dílny – o stavby pro bydlení“). Stejně tak je nerozhodné tvrzení týkající se chátrání staveb či jejich špatného technického stavu; toto nikterak nemůže odůvodnit jejich změny povolené a prováděné v rozporu se zákonem. Zákaz změn v užívání předmětných staveb na stavby pro bydlení není striktním výkladem žalobce, ale je dán zákonem a územně plánovací dokumentací, neboť stavba se nachází v záplavovém území průtočném. Postup správních orgánů lze jednoznačně hodnotit jako „obejití“ zákazu změny v užívání, respektive realizace stavby pro bydlení v daném záplavovém území. To je koneckonců potvrzeno i realizací předmětné stavby, kdy byly obě stavby v rozporu se zákonem a povoleními v zásadě zcela odstraněny – viz žalobcem doložená fotodokumentace (stavebník postupoval dokonce i v rozporu s rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 5. 11. 2008, podle něž nebylo povoleno odstranění převážné části tohoto objektu včetně jeho obvodových zdí). Ve věci své aktivní legitimace žalobce odkázal na bod IV. Žaloby. Žalobce dále oponoval tvrzení stěžovatelky, podle něž výhrady vyslovené soudem již byly ke dni rozhodování soudu odstraněny – vady žalobou napadeného rozhodnutí nemohly být nikterak zhojeny, neboť soud přezkoumává rozhodnutí podle stavu ke dni jeho vydání.

[12] V doplnění kasační stížnosti ze dne 20. 4. 2009 (doručené Nejvyššímu správnímu soudu dne 13. 5. 2009) stěžovatelka předně navrhla, aby byl její stížnosti přiznán odkladný účinek podle § 107 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Tento návrh zamítl Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 16. 7. 2009, č. j. 1 As 40/2009 - 243 (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Stěžovatelka uvedeným přípisem rovněž rozšířila svou kasační stížnost o další důvody.

[13] Nejprve namítla, že řízení před městským soudem trpělo zmatečností ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V řízení před soudem totiž nebylo zjištěno, zda právní zástupce žalobce byl ke svému jednání za žalobce řádně zmocněn. Jde o to, zda mu plná moc byla udělena osobou k tomu oprávněnou. Jak stěžovatelka zjistila ze stanov žalobce, jeho výkonným orgánem je výkonný výbor, který je volen na období nejvýše dvou let valným shromážděním sdružení. Ze středu výkonného výboru je pak volen předseda, který vystupuje za sdružení jako statutární orgán. Vzhledem k absenci veřejné víry v zápis do seznamu sdružení tedy podle názoru stěžovatele měl městský soud při provádění kontroly, zda jsou naplněny podmínky řízení, rovněž ověřit, zda osoba, která udělila v zastoupení sdružení plnou moc právnímu zástupci sdružení, tak byla oprávněna učinit.

[14] Stěžovatelka dále namítla nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Ten sice na jednu stranu rozhodnutí žalovaného zrušil jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, na druhou stranu mu zároveň uložil, jak má v rámci jeho správního uvážení

rozhodnout. Soudu přitom z obecného pohledu nepřísluší přezkoumávat věcnou stránku správního rozhodnutí. Namísto toho, aby městský soud zkoumal zákonnost, případně procedurální bezvadnost napadeného rozhodnutí (např. zda a jak se správní orgán vyrovnal s námitkami žalobce, zda měli účastníci možnost plně uplatnit svá práva tam, kde jim to zákon umožňuje apod.), předjímal správnost námitek žalobce. Tvrzení žalobce navíc v některých případech jasně vybočují z rámce vyplývajícího z § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), které určují limity účasti občanských sdružení ve stavebním řízení (tj. zájmy ochrany přírody a krajiny).

[15] Stěžovatelka konečně namítla, že městský soud ve svých závěrech vycházel z rozhodnutí stavebního úřadu z 5. 11. 2008, kterým byla povolena změna stavby před jejím dokončením, a žalobcem předložené dokumentace, pořízené až v druhé polovině roku 2007 a v roce 2008. Městský soud měl spolehlivě zjistit skutkový a právní stav, který zde byl ke dni 31. 10. 2006, a nikoliv k 5. 11. 2008.

[16] Dne 22. 6. 2009 reagoval žalobce na doplnění kasační stížnosti replikou, v níž předně namítl, že důvody kasační stížnosti lze vznášet ve čtrnáctidenní lhůtě pro její podání, eventuálně v jednoměsíční lhůtě běžící od výzvy soudu k jejímu doplnění. Dle žalobce jsou tedy některé důvody vzneseny opožděně a nelze k nim přihlížet. Pro jistotu však na ně reaguje. Žalobce tak k namítané zmatečnosti rozsudku městského soudu uvedl, že o nedostatku podmínek řízení nikdy nebyly pochybnosti a nikdy to nebylo namítáno. Rovněž pro jistotu však v příloze doplnil doklad o volbě výkonného výboru žalobce a následné volbě předsedy sdružení ze dne 13. 3. 2006, tj. na období před podáním žaloby. Ve vztahu k namítané nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu žalobce uvedl, že soud nikterak nepředjímal, jak má být ve věci rozhodnuto, pouze uvedl, co má správní orgán při svém rozhodování objasnit a zjišťovat. Soud zrušil rozsudek pro nepřezkoumatelnost, což však nevylučuje, aby zjišťoval, zda to, čím se správní orgán nezabýval, bylo skutečně v řízení podstatné. K námitce, podle níž měl soud porušit § 75 odst. 1 s. ř. s., žalobce zdůraznil, že toto ustanovení soudu nebrání, aby v projednávané věci přihlédl i k důkazům, které vznikly po vydání napadeného rozhodnutí, mohou-li objasnit stav věci v době jeho vydání. Tak se tomu právě zde stalo. Soud z předložených listin zjistil, že to, na co poukazoval od samého počátku žalobce, se ukázalo být důvodným. Soud tedy k tomuto závěru podpůrně přihlédl, neboť korespondoval s jeho dalšími zjištěními.

III.

[17] Nejvyšší správní soud nejprve považoval za nutné vypořádat se s argumentem žalobce, že některé z kasačních námitek stěžovatelky byly uplatněny po uplynutí lhůty předepsané soudním řádem správním a Nejvyšší správní soud by se tak jimi neměl vůbec zabývat (viz bod [16] výše). K tomu zdejší soud uvádí následující. Napadený rozsudek městského soudu byl stěžovatelce doručen dne 16. 1. 2009. Stěžovatelka proti němu podala kasační stížnost dne 30. 1. 2009 (tedy v řádné čtrnáctidenní lhůtě), 2. 2. 2009 ji doplnila. Další doplnění provedla dne 20. 4. 2009. Je tedy otázkou, zda kasační námitky uplatněné v podání ze dne 20. 4. 2009 nejsou opožděné a zda se jimi zdejší soud má zabývat. Na to podává jasnou odpověď judikatura Ústavního soudu, který vyslovil jak ve svém nálezu ze

dne 31. 1. 2006, sp. zn. I. ÚS 390/05, (všechna zde uváděná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), tak ve svém nálezu ze dne 14. 3. 2007, sp. zn. II. ÚS 136/06, následující právní názor: „Na rozdíl od řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kdy ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. výslovně uvádí, že rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body lze jen ve lhůtě pro podání žaloby, v řízení o kasační stížnosti soudní řád správní takovou koncentrací řízení nezakotvuje. O rozšíření kasační stížnosti na výroky dosud nenapadené a rozšíření důvodů kasační stížnosti se hovoří pouze v ustanovení § 106 odst. 3 s. ř. s., a to v souvislosti s výzvou soudu k doplnění náležitostí kasační stížnosti v jednoměsíční lhůtě. Tato jednoměsíční lhůta má zákonem jednoznačně stanovený počátek, a to okamžikem doručení usnesení, kterým byl stěžovatel vyzván k doplnění podání, pokud taková výzva nebyla vůči stěžovateli soudem učiněna, nelze na danou věc ustanovení § 106 odst. 3 věty druhé, podle kterého může stěžovatel rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a rozšířit její důvody jen v této lhůtě, aplikovat“. Z uvedeného plyne, že dané kasační námitky je třeba považovat za řádně uplatněné a Nejvyšší správní soud má povinnost se jimi zabývat. Žalobce navíc nebyl nikterak zkrácen na svém právu na spravedlivý proces (zahrnující rovněž zásadu „rovnosti zbraní“), protože mu zdejší soud dal možnost se ke všem námitkám vzneseným stěžovatelkou vyjádřit (což ostatně také učinil).

[18] Stěžovatelka předně uplatnila námitku zmatečnosti řízení před městským soudem spočívající v tom, že si soud neověřil, zda za žalobce jednala osoba k tomu oprávněná (bod [13]). Konkrétně, zda osoba, která udělila advokátovi JUDr. Ondřeji Tošnerovi plnou moc k zastupování občanského sdružení Společnost Šáreckého údolí, je skutečně osobou oprávněnou jednat za uvedené občanské sdružení. K tomu Nejvyšší správní soud nejprve předesílá, že i ve správním soudnictví se v důsledku § 64 s. ř. s. použijí ustanovení prvé a třetí části zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), nestanoví-li soudní řád správní jinak. Podle § 103 o. s. ř., „kdykoli za řízení přiblíží soud k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení)“. Podle § 21 odst. 1 písm. a) o. s. ř., „za právníckou osobu jedná její statutární orgán.“ A konečně podle § 33 odst. 4 s. ř. s., „kdo jedná za právníckou osobu, musí své oprávnění na výzvu soudu prokázat.“ V nyní posuzovaném případě byla k žalobě, podané zmíněným advokátem, připojena plná moc vystavená K. Č., podepsaným jako předseda občanského sdružení Společnost Šáreckého údolí. Dále byly připojeny Stanovy uvedeného občanského sdružení, z nichž plyne, že statutárním orgánem občanského sdružení je jeho předseda. Městský soud dále otázku oprávněnosti jednání za občanské sdružení neověřoval. Podle Nejvyššího správního soudu v tomto bodě nikterak nepochybil. Jak plyne z citovaného ustanovení soudního řádu správního, v případě pochybností o tom, zda je K. Č. předsedou dotčeného občanského sdružení, by bylo jeho povinností tuto pochybnost odstranit výzvou k doložení tvrzené skutečnosti. Městský soud však nejspíše vyšel z toho, že, jak je patrné ze správního spisu, K. Č. za žalobce jednal v pozici jeho předsedy po dobu celého správního řízení, podával za něj odvolání, účastnil se místního šetření apod. Nejvyšší správní soud vzal v potaz rovněž skutečnost, že žalobce v reakci na předmětnou námitku stěžovatelky doložil doklad o volbě výkonného výboru žalobce a následné volbě předsedy sdružení ze dne 13. 3. 2006. Je tak zřejmé, že K. Č. byl v době podání žaloby řádně zvoleným předsedou žalobce (tj. osobou oprávněnou jednat za žalobce) a námitka zmatečnosti řízení před městským soudem je nedůvodná.

[19] Stěžovatelka dále uplatnila námitky zpochybňující aktivní žalobní legitimaci žalobce. Z poměrně stroze formulovaných námitek lze dovodit, že stěžovatelka se domnívá, že městský soud se buď neměl žalobou podanou žalobcem věcně zabývat vůbec, anebo se neměl zabývat přinejmenším některými z jeho tvrzení, protože vybočují z rámce daného § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny (bod [8] a [14]). K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že aktivní žalobní legitimace občanských sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, se zpravidla odvíjí od § 65 odst. 2 s. ř. s. Podle něj *„žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.“* Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42: *„Podmínka, podle níž žalobce není k žalobě oprávněn podle § 65 odst. 1 s. ř. s., vystihuje to, proč se tomuto typu žalobců říká zájemníci: ve správním řízení nemohli být dotčeni na své vlastní právní sféře, a nemohou tedy žalovat podle odstavce prvního. Tyto osoby se účastnily správního řízení z toho důvodu, že v něm uplatňovaly určitý zájem, např. zájem na ochraně přírody; nejčastějšími zájemníky jsou právě ekologické spolky. Žalobce, jakožto účastník správního řízení, mohl být zkrácen na svých procesních právech. Jeho žalobní legitimaci zakládá právě tvrzení o zkrácení na procesních právech (č. 291/2004 Sb. NSS).“* Žalobce, kterým je občanské sdružení ve smyslu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy musí tvrdit zkrácení na svých procesních právech v předchozím správním řízení; tvrzené zkrácení na právech musí být zároveň takového charakteru, že v jeho důsledku mohlo dojít k vydání nezákonného rozhodnutí. Aktivní žalobní legitimace občanských sdružení však není dána ve vztahu k jakýmkoli žalobním námitkám, ale pouze k námitkám relevantním z hlediska zájmů hájených daným občanským sdružením.

[20] Je nutno rovněž upřesnit, jak rozumět pojmu „zkrácení na procesních právech“. Touto otázkou se zabýval např. Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 17. 3. 2004, č. j. 28 Ca 444/2001 - 100 (publikováno ve Sb. NSS č. 291/2004, na rozsudek odkazuje také rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém výše citovaném usnesení). Městský soud zde shledal splnění podmínek aktivní žalobní legitimace v případě občanského sdružení, jehož žaloba stála na tvrzení, že se žalovaný řádně nevypořádal s žalobcovými námitkami uplatněnými ve stavebním řízení. Obdobný právní názor vyjádřil Nejvyšší správní soud rovněž ve svém rozsudku ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008 - 301. Zde mimo jiné konstatoval, že *„procesní práva žalobce v sobě zahrnují i právo na to, aby se správní orgány s jejich námitkami i odvolacími důvody řádně vypořádaly; jinak by procesní právo účasti v řízení bylo zcela „holé“ a čistě formální, a bylo by tak okleštěno do té míry, že by se stalo vyprázdněným pojmem. Městský soud proto správně posuzoval, zda a jak se s námitkami uplatněnými žalobcem v průběhu řízení správní orgány obou stupňů vypořádaly (...)“*.

[21] V případě, který je nyní předmětem přezkumu kasačního soudu, se žalobce účastnil stavebního řízení v souladu s § 59 odst. 1 písm. c) stavebního zákona a o oprávněnosti jeho účastenství v tomto řízení nepanovaly nikdy žádné pochyby. Žalobu podanou k městskému soudu založil na tom, že byl zkrácen na svém právu, aby se správní orgán vypořádal s jeho námitkami uplatněnými v průběhu správního řízení a v odvolání proti rozhodnutí prvostupňového orgánu (tyto námitky zároveň podrobně specifikoval). Podle názoru Nejvyššího správního soudu proto bylo zcela na místě, že městský soud přistoupil

k věcnému projednání žaloby. Zdejší soud zároveň neshledal, že by některý z žalobních bodů, na jejichž základě městský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil, neměl žádnou relevanci z hlediska zájmů hájených žalobcem. Všechny jeho námitky v zásadě směřovaly k závěru, že v případě sporné stavby mělo být vedeno nejprve řízení o umístění stavby. Protože k tomuto řízení vůbec nedošlo, pak nelze vydat ani stavební povolení v rámci stavebního řízení. Z povahy věci je přitom zřejmé, že hájit zájmy ochrany přírody a krajiny lze nejefektivněji v nejranějších fázích správních řízení týkajících se realizace stavebních záměrů. V dané věci se tak mělo – dle žalobce – dít již v územním řízení, které však vůbec neproběhlo. Proto je nutno považovat za vysoce relevantní námitky, pomocí nichž žalobce dovozoval, že vůbec nejsou dány podmínky k vydání předmětného stavebního povolení.

[22] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami týkajícími se merita věci. Městský soud shledal žalobu důvodnou a zrušil rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost, protože z něj nebylo zřejmé, zda byly dány zákonné podmínky pro vydání stavebního povolení, a to za situace, kdy neproběhlo řízení o umístění stavby. Stavební zákon ve svém § 32 odst. 1 stanoví, že umisťovat stavby lze jen na základě územního rozhodnutí. Výjimky z uvedeného ustanovení obsahuje § 32 odst. 2 téhož zákona, který ve svém písm. a) stanoví, že územní rozhodnutí nevyžadují stavební úpravy. Pojem stavební úpravy je dále zmíněn v § 139b odst. 3 písm. c) stavebního zákona, podle nějž: *„Změnami dokončených staveb jsou stavební úpravy, při nichž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby.“* V případě změny dokončené stavby je významné rovněž ustanovení § 85 odst. 3 cit. zákona, podle nějž *„změna v užívání stavby nemůže být povolena, pokud je v rozporu se závaznou částí územně plánovací dokumentace.“* V nyní posuzované věci je rozlišení mezi tím, zda dochází k umístění nové stavby, anebo k „pouhým“ stavebním úpravám, případně zda dochází ke změně v užívání stavby, důležité zejména proto, že stavby jsou umístěny v záplavovém území průtočném, v němž podle vyhlášky č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy, odd. 9 odst. 5 je nepřípustné umisťovat stavby pro bydlení. Nejvyšší správní soud proto plně souhlasí s městským soudem, že bylo povinností žalovaného řádně odůvodnit, proč považoval projektované stavební práce toliko za „změnu dokončené stavby“, a to navíc změnu, při které nedošlo ke změně v užívání stavby.

[23] Žalobce ve správním řízení opakovaně obsáhle argumentoval, proč je uvedený závěr stavebníka a následně i stavebního úřadu nesprávný a představuje *de facto* obejití zákazu umisťovat nové stavby určené pro bydlení v dané lokalitě. Ostatně i sám žalovaný nejprve dospěl k jednoznačnému závěru (ve svém rozhodnutí ze dne 29. 7. 2005), že *„by tato nová stavba vyžadovala vydání územního rozhodnutí“*. Přesto žalovaný v odůvodnění svého žalobou napadeného rozhodnutí pouze uvedl, že v předcházejícím řízení byla *„předložena nejednoznačná projektová dokumentace, ze které nebylo možno jednoznačně zjistit, zda se bude jednat o stavební úpravy předmětné stavby, či o odstranění a provedení stavby nové. Stavebník projektovou dokumentaci opravil a doplnil, takže z předložených výkresů nyní jednoznačně rozsah původních a nových konstrukcí vyplývá. Z předložené projektové dokumentace je nyní zřejmé, že dojde pouze ke stavebním úpravám stávající stavby.“* Vůbec se tak nevypořádal s námitkami žalobce, že v projektové dokumentaci byly napraveny pouze některé formální vady, avšak po věcné stránce se jedná o stejný projekt, vykazující v zásadních bodech stejné vady. Naprosto nedostatečně je odůvodněn rovněž závěr žalovaného, že nedochází ke změně v užívání původně hospodářských stavení, formalisticky založený na odkazu na

jedinou, z kontextu vytrženou větu z vyjádření Národního památkového ústavu, podle níž „se hospodářské objekty v souladu s tehdejšími zvyklostmi užívaly i pro bydlení“. Nejvyšší správní soud se proto plně ztotožňuje se závěrem městského soudu, že žalovaný povinnosti řádně odůvodnit své rozhodnutí nedostál.

[24] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, podle níž městský soud přezkoumával věcnou stránku rozhodnutí správního orgánu, což mu v rámci jeho činnosti nepřísluší (bod [14]). Městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí žalovaného instruoval, jakými skutečnostmi by se měl v dalším řízení zabývat, a v obecné rovině naznačil, jak je třeba přistupovat k výkladu pro věc klíčového § 139b odst. 3 písm. c) stavebního zákona. Uvedený postup není nikterak v rozporu s posláním soudů ve správním soudnictví.

[25] Městský soud se konečně nedopustil ani porušení § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něž soud při přezkoumání rozhodnutí vychází „ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.“ (k námitkám stěžovatelky viz body [7] a [15], obdobně viz vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti shrnuté v bodě [10]). Je sice pravdou, že městský soud v odůvodnění svého rozsudku odkázal rovněž na rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 5. 11. 2008, kterým byla povolena změna dotčené stavby před jejím dokončením, a dále na žalobcem předloženou fotodokumentaci vývoje stavebních prací. Pokud by soud své rozhodnutí založil výlučně na těchto důkazech, pak by jeho rozhodnutí v konfrontaci s citovaným ustanovením soudního řádu správního zřejmě neobstálo. Tak tomu ale nebylo, městský soud uvedené důkazy použil pouze podpůrně, jádro jeho argumentace spočívalo v poukazu na nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. Soudu navíc tyto důkazy, ačkoli vznikly až po vydání napadeného rozhodnutí, sloužily primárně k lepšímu objasnění stavu věci v době jeho vydání. Užití důkazů takovým způsobem není v rozporu se smyslem ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. Právě naopak, soudy ve správním soudnictví často rozhodují v situaci, kdy jsou zřetelně vidět faktické dopady rozhodnutí správních orgánů, a tak není důvod, proč by od nich měli soudci při své činnosti zcela odhlížet.

IV.

[26] Nejvyšší správní soud tedy shledal námitky stěžovatelky nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[27] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalovaný ani stěžovatelka nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměli úspěch. Naopak žalobce byl ve věci zcela úspěšný, a tak mu soud přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 5712 Kč. Výše nákladů řízení byla stanovena podle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a to za dva úkony právní služby spočívající v sepsání a podání vyjádření ke kasační stížnosti a vyjádření k doplnění kasační stížnosti dle § 9 odst. 3 písm. f) a dle § 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky a za náhradu hotových výdajů, tedy ve výši 2 x 2100 Kč a 2 x 300 Kč, celkem 4800 Kč. Protože advokát žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 912 Kč,

odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatelka je tedy povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 5712 Kč k rukám advokáta JUDr. Ondřeje Tošnera do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 2. září 2009

JUDr. Lenka
Kaniová
předsedkyně
senátu