



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobců: **1) A.**, zastoupený JUDr. Josefem Skácelem, advokátem se sídlem Londýnská 55, Praha 2, **2) B.**, **3) C.**, zastoupená JUDr. Josefem Skácelem, advokátem se sídlem Londýnská 55, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 11. 2008, č. j. 11 Ca 318/2007 - 56,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 11. 2008, č. j. 11 Ca 318/2007 - 56, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II.** Kasační stížnost žalobce 2) **se odmítá**.
- III.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalobce 2).

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 12. 9. 2007, č. j. S-MHMP 284710/2007/OST/Če, žalovaný k odvoláním mj. žalobců částečně změnil rozhodnutí Úřadu Městské části Praha 5, odboru

územního rozhodování (dále jen „stavební úřad“), ze dne 3. 4. 2007, č. j. OUR.Sm.p.2043-1190/06-Za-UR, jímž stavební úřad na návrh společnosti INSTINKT NEMOVITOSTI s.r.o. rozhodl o umístění stavby označené jako „Stavební úpravy a přístavba autovýtahu činžovní vily č. p. 1420 na pozemku parc. č. 2043 v katastrálním území Smíchov, Nad Santoškou 8, Praha 5“. Zmíněné změny se ovšem týkaly pouze dílčích doplnění závazných podmínek č. 1 a 5 stanovených pro umístění a projektovou přípravu stavby, přičemž ve zbylém rozsahu žalovaný odvoláními napadené rozhodnutí prvního stupně potvrdil.

Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného podali žalobci u Městského soudu v Praze žalobu, v níž nejprve uváděli, že předmětná stavba autovýtahu byla v důsledku napadeného rozhodnutí umístěna na pozemek, který se nachází v památkově chráněném území, konkrétně v zástavbě činžovních vil vystavěných v období tzv. první republiky a určených k bydlení. Takové území tvoří dle názoru žalobců architektonicky souladný a funkčně vyvážený celek.

Žalobci dále poukázali na § 39 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), podle kterého byl stavební úřad povinen v územním rozhodnutí mj. stanovit podmínky k ochraně veřejných zájmů v území, kterými zabezpečí zejména soulad s cíli a záměry územního plánování, včetně architektonických a urbanistických hodnot v území, věcnou a časovou koordinaci jednotlivých staveb a jiných opatření v území a požadavky k ochraně zdraví a životního prostředí. Právě soulad s architektonickými a urbanistickými hodnotami, jak žalobci namítali, v předmětném územním řízení zajištěn nebyl, když v rozhodnutí o umístění stavby nebyly stanoveny takové podmínky, které by soulad se zmíněnými hodnotami s ohledem na výše uvedené okolnosti měly zajistit. V této souvislosti žalobci dále uvedli, že provoz autovýtahu zatíží okolní území, které je svou funkcí obytné, nadměrným hlukem a vysokou koncentrací výfukových zplodin. Zřízením parkovacích stání v přilehlé zahradě pak dojde k jejímu faktickému zániku. Zde žalobci zdůraznili, že právě s ohledem na jedinečný charakter území, ve kterém má být záměr realizován, bylo třeba v řízení o umístění stavby zkoumat možné dostupné alternativy, kterými by bylo docíleno stejného výsledku, aniž by ovšem došlo k zásahu do chráněných zájmů. Žalobci poukázali na možnost parkování před vlastní nemovitostí v ulici Nad Santoškou či kapacitu nejméně dvaceti parkovacích míst, která jsou podle žalobců od předmětné nemovitosti vzdálena cca 50 m.

Dále žalobci namítali, že v předmětném územním řízení nebyly v rozporu se zmíněným § 39 stavebního zákona dostatečným způsobem zabezpečeny požadavky k ochraně životního prostředí. Příslušný orgán ochrany životního prostředí sice dne 17. 1. 2007 vydal pro účely posuzovaného územního rozhodnutí závazná stanoviska a vyjádření, z hlediska posouzení vlivů na životní prostředí však odkázal na závěr zjišťovacího řízení ze dne 30. 8. 2006, podle kterého záměr předmětné stavby neměl být posuzován podle ustanovení zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“). V samotném písemném odůvodněném závěru zjišťovacího řízení je pak uvedeno, že k předloženému oznámení (*tj. oznámení záměru stavby, činnosti či technologie uvedené v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí – pozn. NSS*) se v průběhu zjišťovacího řízení nevyjádřily žádné subjekty.

Zde ovšem žalobci namítají, že v souladu s § 16 odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí má příslušný úřad povinnost zajistit zveřejnění informací (mj. i informací o oznámení) na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků, na internetu a nejméně ještě jedním v dotčeném území obvyklým způsobem. Tento zákonný požadavek na zveřejnění oznámení dle tvrzení žalobců v posuzovaném případě splněn nebyl, v důsledku čehož se žalobci nemohli ve zjišťovacím řízení vyjádřit. Pokud by takovým způsobem nebyly na svých právech zkráceni, jistě by se k oznámení vyjádřili v tom smyslu, že předmětná stavba autovýťahu bude mít negativní vliv na životní prostředí.

Další žalobní námitka směřovala ke skutečnosti, že stavební úřad ve svém rozhodnutí o umístění stavby ze dne 3. 4. 2007 stanovil mj. i závaznou podmínku pro umístění a projektovou přípravu stavby autovýťahu zřídit na pozemku parc. č. 2043, v k. ú. Smíchov, pět parkovacích stání, která budou vč. příjezdové komunikace vystavěna ze zatravněvacích dlaždic. V odůvodnění rozhodnutí však opakovaně zmiňuje zřízení sedmi parkovacích stání. Stavební úřad, jak žalobci poukázali, tento nedostatek bez dalšího odstranil vydáním opravného usnesení, jež odůvodnil tím, že v případě počtu parkovacích stání uvedeného v odůvodnění rozhodnutí se jednalo o zřejmé nesprávnosti v písemném vyhotovení rozhodnutí. Tento postup je však dle názoru žalobců nezákonný. Žalobci poukázali především na skutečnost, že šetření v dané věci zohledňovala projektovou dokumentaci zahrnující zřízení parkovacích míst právě v počtu, který byl v textu rozhodnutí o umístění stavby „nesprávně“ uveden.

Dále žalobci namítali, že umístěním předmětné stavby autovýťahu došlo k významnému zásahu do práv vlastníka pozemku parc. č. 2037 v k. ú. Smíchov. Jedná se o pozemek ve vlastnictví Hl. m. Prahy, jehož součástí je chodník přiléhající k pozemku, na kterém má být stavba v souladu s územním rozhodnutím umístěna. V důsledku výstavby autovýťahu by pak přes tento pozemek přejížděly až desítky automobilů denně. Žalobci zdůraznili, že právo průjezdu přes zmíněný pozemek nebylo nikterak upraveno, resp. ve správním spisu není doložen relevantní souhlas Hl. m. Prahy jakožto vlastníka sousedního pozemku s takovým zásahem do jeho vlastnických práv. Realizace stavby bude mít dále i zásadní dopad na funkci chodníku jakožto komunikace určené pro chodce.

Městský soud v Praze žalobu rozsudkem ze dne 18. 11. 2008, č. j. 11 Ca 318/2007 - 56, zamítl. S výše uvedenými žalobními námitkami (podstatnými pro další posouzení věci zdejším soudem) se vypořádal následujícím způsobem:

K žalobní námitce vztahující se k nedostatečnému zajištění souladu územního rozhodnutí s architektonickými a urbanistickými hodnotami ve smyslu § 39 stavebního zákona městský soud uvedl, že k takto formulované námitce, kdy žalobci pouze citovali ustanovení právního předpisu a bez dalšího tvrdili, že požadavky v něm stanovené nebyly v posuzované věci splněny, přisvědčit nelze. Z námitky totiž nevyplývá, v čem žalobci absenci splnění zákonných náležitostí spatřují. K otázce vhodnější alternativy řešení dopravy v klidu, a to parkováním mimo předmětný pozemek, jenž je využíván jako zahrada, městský soud konstatoval, že taková námitka sice byla žalobcem 2) vznesena při ústním jednání konaném stavebním úřadem dne 23. 1. 2007, nebyla však již uplatněna v posléze podaném odvolání proti rozhodnutí prvního stupně. Městský soud tedy uzavřel,

že pokud žalobci tuto skutečnost nenamítali v odvolacím řízení, nemohli ji následně uplatnit ve správní žalobě.

Další námitce, jež směřovala k nesplnění podmínek stanovených pro zveřejnění oznámení záměru stavby v § 16 odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, městský soud také nepřisvědčil. Ve své argumentaci vyšel z ustanovení § 36 odst. 1 stavebního zákona, podle kterého stavební úřad oznámí zahájení územního řízení dotčeným orgánům státní správy a všem známým účastníkům a nařídí ústní jednání, přičemž současně upozorní účastníky, že své námitky a připomínky mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak že k nim nebude přihlédnuto. Ze správního spisu pak městský soud konstatoval, že námitku vztahující se k nezákonnosti zveřejnění předmětného oznámení žalobci v řízení před stavebním úřadem neuplatnili. Žalobce 2) sice ve svém podání ze dne 21. 1. 2007 uvedl, že od žalovaného získal zjištění, že záměr předmětné stavby autovýťahu nebude posuzován podle zákona o posuzování vlivu na životní prostředí, přičemž rozporoval takový závěr zjišťovacího řízení, nicméně konkrétně nenamítal, že by oznámení záměru stavby nebylo zveřejněno způsobem, který příslušný právní předpis předpokládá. Nadto ze správního spisu vyplývá, že taková námitka nebyla vznesena ani v odvolacím řízení. Městský soud z uvedeného dovodil, že pokud stavební zákon stanoví lhůtu, po jejímž uplynutí již správní orgány nemohou přihlížet k nově namítaným skutečnostem, je třeba dospět k závěru, že tím spíše správní soud nemůže přihlížet k námitkám, které jsou uplatněny poprvé až v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

Městský soud posoudil jako nedůvodnou i námitku, jíž žalobci poukázali na rozpor výroku předmětného územního rozhodnutí s jeho odůvodněním, konkrétně rozpor v uvedených počtech parkovacích míst, která mají být v souvislosti s umístěnou stavbou autovýťahu zřízena, a dále na nezákonnost postupu stavebního úřadu, který posléze tuto vadu bez návrhu či upřesnění navrhovatele odstranil opravným usnesením. Městský nejprve konstatoval, že v územním rozhodnutí sice byl ve výroku uvedený jiný počet parkovacích míst než následně v odůvodnění tohoto rozhodnutí, nicméně dále uvedl, že stavební úřad tuto vadu odstranil vydáním opravného usnesení, přičemž postupoval plně v souladu s § 70 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Podle zmíněného ustanovení provede opravu zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí správní orgán, který rozhodnutí vydal. Může tak učinit nejen na požádání účastníka, ale i z moci úřední. Námitku, podle které veškerá šetření v dané věci byla provedena s ohledem na jiný, podle zmíněného opravného usnesení nesprávný počet parkovacích míst, pak městský soud považoval za zcela obecnou, neboť žalobci žádná konkrétní šetření neuvedli ani konkrétně nepřiblížili, proč se domnívají, že taková šetření by při zohlednění jiného počtu parkovacích míst proběhla odlišně.

K poslední námitce městský soud poukázal na § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podle kterého je k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu legitimován ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Z uvedeného dle městského soudu vyplývá, že žalobce je v řízení před správním soudem oprávněn domáhat se ochrany svých vlastních veřejných subjektivních

práv. Nemůže však hájit zájmy jiného subjektu, jehož práva případně mohla být vydáním napadeného rozhodnutí správního orgánu rovněž dotčena. Žalobní námitce tedy v rozsahu, v jakém směřovala k dotčení práv třetí osoby, nebylo možné přisvědčit. Klíčové pro posouzení důvodnosti žalobní námitky pak podle městského soudu bylo, že v důsledku namítaných skutečností, tj. v důsledku absence souhlasu vlastníka sousedního pozemku a dále v důsledku přejezdu přes přilehlý chodník, nemohla být dotčena vlastní veřejná subjektivní práva žalobců.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podali žalobci (dále též „stěžovatelé“) dne 14. 1. 2009 kasační stížnost, v níž uvedli stížní důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., tj. namítali nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem v předcházejícím řízení a vady řízení před správním orgánem, které mohly ovlivnit zákonnost jeho rozhodnutí, s tím, že pro tyto důvodně vytýkané vady měl městský soud rozhodnutí správního orgánu zrušit.

Stěžovatelé v kasační stížnosti uvádějí, že městský soud nepostupoval správně, když posoudil námitku vztahující se k tomu, že stavební úřad v rozhodnutí o umístění stavby předmětného autovýtahu nezajistil dostatečným způsobem soulad s architektonickými a urbanistickými hodnotami daného území, jako nekonkrétní. Stěžovatelé v žalobě poukázali na skutečnost, že předmětná stavba má být umístěna v rezidenční vilové čtvrti vystavěné v období tzv. první republiky. Ráz tohoto území je zcela jedinečný, proto každá případná změna v takovém území vyžaduje v souladu s § 39 stavebního zákona šetrný přístup. Stěžovatelé pak především touto námitkou v žalobě poukazovali na skutečnost, že z předmětného územního rozhodnutí stavebního úřadu vůbec nevyplyvá, zda a případně jakými opatřeními stavební úřad soulad zamýšlené změny v území s jeho architektonickými a urbanistickými hodnotami, zajistil. Stěžovatelé nadto stejně jako dříve v územním řízení a následně v řízení o žalobě tvrdí, že umístěním předmětné stavby autovýtahu dojde k zásahu do těchto hodnot. Konkrétně stěžovatelé zmínili možnou hluchnost provozu autovýtahu, a to především v nočních hodinách, kdy takový vliv stavby na okolí, svou povahou rezidenční, je zcela nežádoucí. Dále zmínili i nevhodnost umístění odstavných parkovacích ploch na zahradu objektu, jež má spolu se zahradami sousedních nemovitostí sloužit odpočinku místních obyvatel.

Stěžovatelé dále setrvávají i na své žalobní námitce vztahující se k porušení § 16 odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Pokud ji městský soud posoudil jako nepřipustnou, a to z důvodu, že tato vada řízení byla namítána teprve až v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a nikoliv v zákonné lhůtě podle § 36 odst. 1 stavebního zákona, nepostupoval správně. Městský soud měl vzít v úvahu, že informaci o tom, že záměr předmětné stavby autovýtahu nebude posuzován podle zmíněného zákona, získal pouze stěžovatel 2). Ostatní stěžovatelé naopak o této skutečnosti nevěděli, a to nikoli vlastní vinou, ale právě v důsledku namítaného procesního pochybení správního orgánu při zveřejnění předmětného oznámení. Není tedy možné vykládat § 36 odst. 1 stavebního zákona tak, že lze účastníku řízení odepřít právo hájit své zájmy uplatněním námitek, které mohou mít na výsledek řízení zásadní vliv, a to z důvodu, že účastník řízení takové námitky uplatnil po uplynutí lhůty v tomto ustanovení stanovené, byť se tak stalo právě proto, že se účastník řízení o rozhodných skutečnostech dozvěděl až posléze, a to nikoli

svou vlastní vinou. Takový výklad § 36 odst. 1 stavebního zákona je podle názoru stěžovatelů v rozporu s právem na spravedlivý proces.

Podle stěžovatelů dále městský soud nesprávně posoudil i otázku zákonnosti postupu stavebního úřadu, který opravným usnesením bez dalšího změnil údaj o počtu parkovacích míst uvedený v odůvodnění svého rozhodnutí, a to s tím, že se jednalo toliko o zřejmou nesprávnost. Stěžovatelé uvádějí, že § 70 správního řádu, na který městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku odkázal, nebylo možné v posuzované věci aplikovat, jelikož se o zřejmou nesprávnost nejednalo. Celý záměr byl totiž posuzován s tím, že předmětný autovýtah bude obsluhovat odstavnou plochu s kapacitou pěti parkovacích stání. Pokud byl opravným usnesením jejich počet navýšen na sedm, nelze vyloučit, že vliv takové stavby na okolí bude větší, a to v negativním slova smyslu. Vzhledem k tomu, že veškerá šetření, jež v územním řízení mají zajistit ochranu veřejných zájmů, brala v potaz vybudování pěti parkovacích stání, nelze je považovat za relevantní podklad pro vydání rozhodnutí o umístění stavby autovýtahu, jenž má zajišťovat obsluhu většího počtu parkovacích stání. Postup stavebního úřadu podle § 70 správního řádu je tedy podle názoru stěžovatelů nutno posoudit jako takovou vadu správního řízení, která má vliv na zákonnost předmětného územního rozhodnutí. Výše uvedená argumentace je, jak stěžovatelé zdůraznili, zřejmá již z formulace žalobní námitky a nelze ji posoudit jako nekonkrétní.

Stěžovatelé nakonec rozporují i závěr městského soudu o tom, že jejich veřejná subjektivní práva nemohou být dotčena tím, že přes chodník nalézající se na pozemku ve vlastnictví jiné osoby, odlišné od osob stěžovatelů, budou přejíždět automobily. Stěžovatelé zdůrazňují, že zmiňovaný chodník se nenalézá v bezprostřední blízkosti jejich nemovitosti. Pokud budou přes tento chodník několikrát denně přejíždět automobily, dojde bezpochyby k tomu, že tento chodník již dále nebude plně plnit funkci zóny, která by měla být pro chodce zcela bezpečnou. Práva stěžovatelů jakožto osob, které v dané lokalitě bydlí a předmětný chodník každodenně užívají, tímto bezpochyby dotčena budou.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve v rámci přezkoumání formálních náležitostí kasační stížnosti konstatuje, že kasační stížnost byla podána včas, neboť se tak stalo ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.).

Dále je nutno uvést, že podaná kasační stížnost byla na titulní straně označena jako „kasační stížnost žalobce č. 1 (stěžovatele)“, nicméně na téže straně jsou současně všichni žalobci označeni jako stěžovatelé a zároveň je kasační stížnost na poslední straně podepsána všemi třemi žalobci. Městský soud tudíž následně vyzval všechny tři žalobce, aby doložili splnění podmínky zastoupení stěžovatele v řízení o kasační stížnosti advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. V reakci na tuto výzvu doložili plnou moc advokátovi, JUDr. Josefu Skácelovi, žalobce 1) a žalobkyně 3). Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud v souladu s § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzval žalobce, aby ve stanovené lhůtě odstranili uvedené vady kasační stížnosti tak, že upřesní, zda kasační stížnost podal pouze žalobce 1), či zda ji podali všichni žalobci. Tuto výzvu Nejvyšší správní soud doručil žalobci 1) a žalobkyni 3) prostřednictvím jejich společného zástupce

JUDr. Josefa Skácela a žalobce 2), tj. B., prostřednictvím jeho dosavadního zástupce, jímž byl na základě plné moci ze dne 28. 3. 1998 založené na č. l. 29 soudního spisu, A.

Žalobce 1) a žalobkyně 3) na tuto výzvu odpověděli prostřednictvím svého zástupce JUDr. Josefa Skácela následujícím způsobem: *„Kasační stížnost podali všichni tři žalobci. Žalobce 1) a žalobkyně 3) mají v řízení o kasační stížnosti postavení stěžovatelů a jsou zastoupeni advokátem JUDr. Josefem Skácelem.“* Žalobce 2) na tuto výzvu nereagoval. Nejvyšší správní soud za této situace vzal za rozhodující první větu z citovaného „upřesnění“ kasační stížnosti ze strany žalobce 1) a žalobkyně 3). Nejvyšší správní soud tedy vychází z toho, že kasační stížnost podali všichni tři žalobci. V takovém případě už ovšem Nejvyšší správní soud nemůže brát v úvahu druhou větu daného vyjádření, která je zjevně nesmyslná, neboť je v přímém rozporu s větou první. Pokud totiž podali kasační stížnost všichni tři žalobci, pak mají také všichni tři postavení stěžovatelů [nikoliv jen žalobce 1) a žalobkyně 3)], neboť stěžovatelem je samozřejmě právě ten, kdo podal kasační stížnost.

Žalobce 1) a žalobkyně 3) jsou tedy jakožto stěžovatelé v řízení o kasační stížnosti zastoupeni advokátem JUDr. Josefem Skácelem a splňují tak podmínky stanovené v § 105 odst. 2 s. ř. s., podle něhož stěžovatel musí být v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, pokud sám nemá vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Naopak žalobce 2), tedy B., není jakožto stěžovatel v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, neboť nedoložil příslušnou plnou moc, kterou by udělil ať již JUDr. Josefu Skácelovi či jinému advokátovi pro zastupování v řízení o kasační stížnosti. B. byl v řízení o žalobě zastupován A., který ovšem není advokátem, nemůže tudíž B. jakožto stěžovatele zastupovat v řízení o kasační stížnosti. Zároveň není soudu nic známo o tom, že by měl B. sám odpovídající právnické vzdělání a mohl tudíž v řízení o kasační stížnosti jednat samostatně, bez zastoupení advokátem. B. tedy nesplňuje požadavky § 105 odst. 2 s. ř. s. na obligatorní zastoupení stěžovatele advokátem v řízení o kasační stížnosti. Ačkoli Nejvyšší správní soud vyzval stěžovatele 2) usnesením ze dne 25. 6. 2009, č. j. 5 As 30/2009 - 87, aby ve lhůtě 14 dnů od doručení výzvy plnou moc udělenou advokátovi pro řízení o kasační stížnosti doložil, a zároveň jej poučil o tom, že neučiní-li tak ve stanovené lhůtě, bude kasační stížnost odmítnuta, stěžovatel 2) na zmíněnou výzvu ve stanovené lhůtě ani po jejím uplynutí žádným způsobem nereagoval. Tato skutečnost tedy brání věcnému vyřízení jeho kasační stížnosti (k tomu srovnej usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2003, č. j. 2 Ads 29/2003 - 40, publikované pod č. 6/2003 Sb. NSS).

Jelikož nedošlo ani přes výzvu soudu k odstranění nedostatku podmínky řízení o kasační stížnosti podle § 105 odst. 2 s. ř. s. a pro tento nedostatek nelze v řízení o kasační stížnosti pokračovat, rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. o odmítnutí kasační stížnosti stěžovatele 2).

Nejvyšší správní soud tedy dále meritorně posoudil pouze kasační stížnost stěžovatelů 1) a 3), a to v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; rovněž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost stěžovatelů 1) a 3) je důvodná.

V rámci první stížní námitky stěžovatelé stejně jako v žalobě uvádějí, že posuzované rozhodnutí o umístění stavby je nezákonné, neboť v něm stavební úřad v rozporu s § 39 stavebního zákona nezohlednil architektonické a urbanistické hodnoty území, ve kterém má být zamýšlený záměr realizován, resp. nestanovil žádné konkrétní podmínky, jež by soulad s těmito hodnotami zajistily.

Nejvyšší správní soud především nemůže dát za pravdu městskému soudu, který tuto námitku posoudil jako zcela obecnou, jelikož podle jeho názoru stěžovatelé pouze citovali zákonné ustanovení a konstatovali jeho porušení, aniž by ovšem konkrétně specifikovali, v čem absenci splnění zákonných náležitostí spatřují. Nejvyšší správní soud naopak podotýká, že jak z textu žaloby, tak z průběhu vlastního územního řízení je zřejmé, že jádro argumentace stěžovatelů spočívá od samého počátku v tvrzení, že předmětná stavba má být realizována v rezidenční čtvrti, tj. v území svou funkcí určeném k bydlení, které je nadto pro svůj výjimečný architektonický ráz i památkově chráněným územím. Stěžovatelé zároveň konkrétně poukázali na dílčí negativní vlivy, které může výstavba autovýťahu a jeho další provoz představovat pro toto území a jeho obyvatele.

Pro posouzení této námitky Nejvyšší správní soud ze správního spisu dále konstatoval následující skutečnosti. Dne 22. 9. 2006 došel stavebnímu úřadu návrh společnosti INSTINKT NEMOVITOSTI s.r.o. na zahájení územního řízení ve věci umístění stavby označené jako „Stavební úpravy a přístavba autovýťahu činžovní vily č. p. 1420 na pozemku parc. č. 2043 v katastrálním území Smíchov, Nad Santoškou 8, Praha 5“. V samotném návrhu je uvedeno, že předmětem územního rozhodnutí má být změna funkčního využití 1. a 2. NP předmětné nemovitosti z bytového účelu na nebytový s cílem zřídit zde prostory, jež budou využívány pro poskytování poradenské činnosti. S touto změnou funkčního využití stavby souvisí potřeba zajistit zařízení pro dopravu v klidu, tj. parkovací plochu s odpovídající kapacitou. Projekt proto počítá se zřízením pěti parkovacích stání na pozemku zahrady zmíněné činžovní vily. Vzhledem ke geomorfologickému členění pozemku, kdy za oplocením je terénní zlom s převýšením cca 2 m a terén prudce klesá od komunikace do zahrady, není možné zajistit přímý vjezd z ulice. Transport automobilů na pozemek tak má být řešen vybudováním autovýťahu. Stavba autovýťahu pak musí být územním rozhodnutím stavebního úřadu na vymezený pozemek umístěna.

Rozhodnutím ze dne 3. 4. 2007, č. j. OUR.Sm.p.2043-1190/06-Za-UR, tedy stavební úřad rozhodl o umístění stavby autovýťahu na pozemku parc. č. 2043, v k. ú. Smíchov. Zároveň stanovil pro umístění a projektovou přípravu stavby řadu závazných podmínek a mezi nimi i podmínku, že na pozemku parc. č. 2043 bude zřízeno pět parkovacích stání, z nichž jedno bude rozšířené pro užívání osobami s omezenou schopností pohybu. Na vystavění parkovacích stání včetně příjezdové komunikace přitom budou použity zatravnovací dlaždice.

V odůvodnění uvedeného územního rozhodnutí pak stavební úřad uvedl, že navrhované umístění autovýťahu je v souladu s územním plánem sídelního útvaru hlavního města Prahy, schváleným usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 10/05 ze dne

9. 9. 1999 (dále jen „územní plán“). Závazná část územního plánu byla vyhlášena formou obecně závazné vyhlášky, a to vyhláškou č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy, o závazné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy. Vzhledem k tomu, že dne 14. 9. 2006 byla schválena usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 40/14 změna územního plánu Z1000/00, vycházel stavební úřad při posouzení souladu záměru stavby s územním plánem z jeho upraveného znění. Nejprve konstatoval, že podle územního plánu se území, na kterém má být posuzovaná stavba umístěna, nachází na funkční ploše OB - čistě obytné. Jedná se o území sloužící pro bydlení s funkčním využitím: stavby pro bydlení, byty v nebytových domech (viz výjimečně přípustné využití), dále pak mimoškolní zařízení pro děti a mládež, mateřské školy, ambulantní zdravotnická zařízení, zařízení sociální péče a zařízení pro neorganizovaný sport, obchodní zařízení s celkovou plochou nepřevyšující 200 m² prodejní plochy (to vše pro uspokojení potřeb území vymezeného danou funkcí). Jako doplňkové funkční využití pak lze v takovém území umístit mimo jiné i parkovací a odstavné plochy a garáže pro osobní automobily, a to pro uspokojení potřeb území vymezeného danou funkcí.

Nejvyšší správní soud nejprve podotýká, že stavební úřad v rámci územního řízení správně postupoval podle příslušných ustanovení dosavadního stavebního zákona, a to i přes skutečnost, že předmětné rozhodnutí o umístění stavby bylo vydáno již za účinnosti nové právní úpravy, tj. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“). Podle § 190 odst. 3 nového stavebního zákona, účinného od 1. 1. 2007, se řízení zahájena před tímto datem, až na výjimky v tomto ustanovení uvedené, dokončí podle dosavadních právních předpisů.

Ze správního spisu, především z návrhu na zahájení územního řízení a k němu připojené dokumentace projektu a z územního rozhodnutí samotného vyplývá, že spolu s výstavbou předmětného autovýtahu dojde ke zřízení parkovací plochy na pozemku, který byl doposud využíván jako zahrada. Z projektové dokumentace vypracované pro potřeby územního řízení je pak zřejmé, že parkovací stání spolu s příjezdovou komunikací zaberou rozsáhlou část tohoto pozemku, v důsledku čehož dojde k významnému omezení ploch zeleně (viz vyjádření Útvaru rozvoje hlavního města Prahy ze dne 4. 8. 2006, jež je součástí správního spisu a ve kterém je uvedeno, že plochy zatravněvacích dlaždic nelze považovat za plochy zeleně). Je tudíž třeba souhlasit se stěžovateli, že takovým zásahem dojde ke změně využití území, na němž má být umístěno parkoviště, neboť toto území již nebude moci být využíváno k dosavadnímu účelu – tedy jako součást zahrady, ale má být nadále využíváno jako parkovací plocha. Podle § 32 odst. 1 písm. b) stavebního zákona však bylo možné využití území měnit jen na základě územního rozhodnutí, kterým bylo rozhodnutí o využití území. Toto obecné ustanovení stavebního zákona pak konkretizovala vyhláška č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů, která v ustanovení § 5 odst. 2 obsahovala demonstrativní výčet změn v území, k nimž je třeba rozhodnutí o využití území, a to mimo jiné i terénní úpravy či zřizování odstavných ploch.

Stavební úřad přitom rozhodl pouze o umístění stavby autovýtahu a zřízení parkovacích stání zahrnul toliko mezi závazné podmínky umístění a projektové přípravy stavby, aniž by však pro tento účel vydal územní rozhodnutí, jímž by bylo rozhodnuto o

změně využití území, na kterém předmětná parkovací stání měla být zřízena. Nejvyšší správní soud tedy musí konstatovat, že v důsledku zmíněného postupu stavebního úřadu je předmětné rozhodnutí o umístění stavby třeba posoudit na základě námítky stěžovatelů, kteří správnímu orgánu vytýkali mj. nevhodné umístění parkovacích ploch, jako nezákonné.

Aniž by Nejvyšší správní soud předvídal obsah případného budoucího rozhodnutí stavebního úřadu o využití území, posuzoval dále, zda byl v územním rozhodnutí alespoň materiálně soulad s cíly a záměry územního plánování zabezpečen, a to především s ohledem na architektonické a urbanistické hodnoty vymezeného území, na které stěžovatelé v kasační stížnosti stejně jako v předchozích podáních poukazovali.

Z návrhu na zahájení územního řízení a k němu připojené dokumentace je zřejmé, že předmětná stavba autovýťahu je bezprostředně spjata se stavebními úpravami činžovní vily č. p. 1420 na pozemku parc. č. 2043 v k. ú. Smíchov. Cílem těchto stavebních úprav, jež jsou v hrubých rysech popsány v dokumentaci připojené k návrhu na zahájení územního řízení, má být přestavba bytových prostorů na prostory nebytové, které budou využívány za účelem poskytování poradenské činnosti. V rámci provedení zmíněných stavebních úprav pak je žádoucí zajistit předmětné kapacity parkovacích stání.

Podle stavebního zákona nevyžadují stavební úpravy územní rozhodnutí. Naopak o umístění stavby autovýťahu v územním řízení rozhodnuto být muselo [§ 32 odst. 1 písm. a) stavebního zákona]. Stavební úřad přesto nepostupoval správně, pokud se při posouzení souladu navrhovaného záměru s územním plánem zaměřil výlučně na stavbu autovýťahu, aniž by však vzal v úvahu i předmětné stavební úpravy, k nimž je stavba autovýťahu z hlediska svého účelu stavbou akcesorickou a stejný akcesorický účel má i zřizované parkoviště. V odůvodnění svého rozhodnutí tak stavební úřad pouze konstatoval, že stavba má být umístěna na funkční ploše OB - čistě obytné, že se jedná se o území sloužící pro bydlení, ve kterém lze jako stavbu s doplňkovou funkcí umístit mimo jiné i parkovací a odstavné plochy a garáže pro osobní automobily, a to pro uspokojení potřeb území vymezeného danou funkcí.

Takový postup však podle názoru Nejvyššího správního soudu nemůže dostát nárokům vyplývajícím z § 39 stavebního zákona, které stanoví povinnost zabezpečit územním rozhodnutím mj. soulad s cíli a záměry územního plánování, včetně architektonických a urbanistických hodnot v území. Z návrhu společnosti INSTINKT NEMOVITOSTI s.r.o. ze dne 18. 9. 2006 je zřejmé, že jím navrhovatel neusiloval pouze o umístění stavby autovýťahu v dané lokalitě, ale že jde o dílčí stavbu v rámci celkového projektu, jehož součástí je také zřízení parkoviště, pro něž má daný autovýťah sloužit, a hlavně, že otázka parkování vůbec má být řešena výlučně v souvislosti s hlavním účelem celého stavebního projektu, tedy se stavebními úpravami činžovní vily, jejichž výsledkem má být zřízení nebytových kancelářských prostor v této budově namísto některých dosavadních bytů. Proto také dokumentace přiložená k návrhu na vydání územního rozhodnutí zahrnuje tento projekt jako celek, nikoliv pouze dílčí stavbu autovýťahu, jejíž umístění by bez současného rozhodnutí o změně využití území zahrady na parkoviště (které v daném případě, jak již bylo řečeno, zcela absentuje) a zejména bez povolení hlavní části stavebního projektu, tedy zmíněných stavebních úprav hlavní budovy postrádalo

jakýkoli smysl. Právě z tohoto důvodu měl být s platným územním plánem poměřován účel daného stavebního projektu jako celku a nikoliv pouze dílčí záměr zřídit zde parkoviště a k němu autovýtah, neboť ten byl v daném případě plně závislý na hlavním účelu, tedy na změně užívání části prostor předmětné budovy. Není možné, aby stavební úřad hodnotil stavbu autovýtahu z hlediska jejího souladu s územním plánem izolovaně, rozhodl o jejím umístění a následně případně i vydal stavební povolení k této stavbě, a přitom v rámci stavebního řízení o povolení předmětných stavebních úprav, tedy změny dokončené stavby, která je v daném případě nepochybně zároveň změnou v užívání stavby (§ 85 odst. 2 stavebního zákona) a vyžaduje tedy také posouzení z hlediska souladu navrhovaného nového účelu užívání stavby se závaznou částí územní dokumentace (§ 85 odst. 3 stavebního zákona), případně dospěl k závěru, že taková změna stavby spojená se změnou jejího užívání z hlediska platného územního plánu povolena být nemůže.

Přesto právě takto izolovaně, odtrženě od hlavního účelu stavebního projektu jako celku, stavební úřad umístění autovýtahu posuzoval, když ve svém rozhodnutí konstatoval, že stavba autovýtahu je v souladu s územním plánem, jelikož na plochu OB – čistě obytnou lze podle územního plánu umisťovat parkovací a odstavné plochy a garáže pro osobní automobily, a to pro uspokojení potřeb území vymezeného danou funkcí. Taková úvaha ovšem s ohledem na výše uvedené nemůže obstát.

Je třeba podotknout, že vymezené území je určeno k bydlení, jelikož právě bydlení je funkčním využitím, jež vymezuje plochy OB. V posuzovaném případě však stavební úřad v územním řízení posuzoval záměr stavby autovýtahu, s níž má souviset zřízení parkovací plochy v rozsahu pěti parkovacích stání, jež mají být umístěna na pozemku doposud využívaného jako zahrada, a to vše pro účely zajištění řešení dopravy v klidu v kapacitě odpovídající velikosti plánovaných nebytových prostor, jejichž funkcí bude poskytování poradenské činnosti. Vzniká tedy otázka, zda lze dospět k závěru, že i tento celkový záměr, jemuž je účel stavby autovýtahu plně podřízen, je v souladu s územním plánem. Podle závazné části územního plánu jsou nerušící služby místního významu funkcí výjimečně přípustnou. Poskytování poradenské činnosti by mohlo v obecné rovině odpovídat definici nerušící služby. V posuzované věci ovšem nelze odhlédnout od skutečnosti, že v důsledku změny funkčního využití části předmětné nemovitosti vzrostou kapacitní nároky právě na řešení dopravy v klidu, přičemž předmětný projekt počítá se zajištěním odpovídajícího počtu parkovacích stání na úkor zahrady, která je jistě v rezidenční čtvrti, navíc v území památkově chráněném, významným prvkem z hlediska zákonem chráněných hodnot v území. Navíc v dokumentaci vypracované pro územní řízení, která je součástí správního spisu, není zamýšlené využití předmětné nemovitosti dále blížeji specifikováno. Není například zřejmé, jak širokému okruhu klientely bude poradenská činnost poskytována a bude-li tudíž splněna podmínka místního významu nerušící služby.

Nejvyšší správní soud v každém případě konstatuje, že zmíněné úvahy v rozhodnutí stavebního úřadu o umístění předmětné stavby zcela absentují. Nadto ze správního spisu vyplývá, že podkladem územního rozhodnutí bylo i vyjádření Útvaru rozvoje hlavního města Prahy ze dne 4. 8. 2006, jakožto zpracovatele územního plánu, který sice připouští změnu funkčního využití části činžovní vily na nebytové prostory pro poradenskou činnost s tím, že jde o funkci v daném území výjimečně přípustnou, zásadně

se ovšem ohrazuje proti řešení, kterým má být zajištěna potřebná kapacita parkovacích stání, které by dle jeho názoru vedlo ke znehodnocení kvalit rezidenční lokality. Stavební úřad se však s tímto názorem v posuzovaném rozhodnutí o umístění stavby vůbec nevypořádal.

Rozhodnutí stavebního úřadu je tedy nutno hodnotit ve výše uvedených ohledech jako zcela nepřezkoumatelné, tuto vadu neodstranil v odvolacím řízení ani žalovaný, naopak své rozhodnutí zatížil stejnou vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Vzhledem k tomu, že tato vada bránila přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí v mezích žalobních námitek, měl městský soud pro tuto vadu rozhodnutí žalovaného zrušit, důvodem zrušení měla být i nezákonnost spočívající v tom, že stavební úřad nerozhodl o změně využití území v souvislosti se zřízením parkoviště na místě dosavadní zahrady, jehož nevhodné umístění stěžovatelé rovněž namítali.

Vzhledem ke všem výše uvedeným skutečnostem dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že první stížní námitka je v daném rozsahu důvodná.

V případě druhé stížní námítky Nejvyšší správní soud odkazuje na ustálenou judikaturu správních soudů vztahující se k zásadě koncentrace územního řízení dle § 36 odst. 1 stavebního zákona (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, č. j. 6 As 37/2006 - 122, www.nssoud.cz). Pokud účastník územního řízení neuplatnil v souladu s tímto ustanovením své námitky nejpozději při ústním jednání nařízeném v dané věci stavebním úřadem, nemohou k takovým opožděně podaným námitkám přihlížet správní orgány v průběhu dalšího správního řízení, a tudíž ani správní soudy v řízení o žalobě či kasační stížnosti. Naopak, Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit s městským soudem v tom ohledu, že by řádnému projednání žalobní námítky bránila pouze skutečnost, že nebyla uplatněna žalobcem v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu tvoří správní řízení v prvním stupni a řízení odvolací jeden celek, přičemž odvolací správní orgán má rovněž podle nového správního řádu povinnost přezkoumat odvoláním napadené rozhodnutí prvního stupně nejen v mezích odvolacích námitek, ale, pokud jde o jeho zákonnost, v celém rozsahu (§ 89 odst. 1 věta první správního řádu). V daném případě je tedy rozhodující to, že stěžovatelé neuplatnili námitku vztahující se k porušení § 16 odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nejpozději během ústního jednání, které v rámci daného územního řízení proběhlo dne 23. 1. 2007, ač tak učinit mohli. Pan B. totiž ve svém podání ze dne 21. 1. 2007 uvedl, že od žalovaného získal zjištění, že záměr předmětné stavby autovýtahu nebude posuzován podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Toto podání obdržel stavební úřad dne 22. 1. 2007, přičemž bylo stejně jako připomínky ostatních účastníků řízení připojeno právě k protokolu o ústním jednání ze dne 23. 1. 2007, i ostatní účastníci řízení s ním tedy byli během tohoto ústního jednání seznámeni nebo se s ním seznámit mohli. Nelze tedy přisvědčit tvrzení stěžovatelů, že námitku nedostatečného zveřejnění oznámení podle § 16 odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nemohli včas uplatnit.

Ke třetí stížní námitce Nejvyšší správní soud ze správního spisu konstatuje, že usnesením ze dne 24. 5. 2007, č. j. OUR.Sm.p.2043-1190/06-Za-U/oprav, stavební úřad opravil počet parkovacích stání, který byl chybně uveden v odůvodnění písemného

vyhotovení rozhodnutí o umístění předmětné stavby. Zatímco ve výrokové části byl uveden správný počet parkovacích stání, tj. pět, v odůvodnění byl na dvou místech chybně uveden počet sedmi parkovacích stání. Vydání opravného usnesení je v daném případě plně v souladu s § 70 správního řádu. Tvrzením stěžovatelů, že stavební úřad pod záminkou opravy formálních pochybení navýšil v rozporu se všemi podklady rozhodnutí o umístění stavby počet parkovacích stání oproti původnímu návrhu, nemá oporu ve spisech, neboť původní návrh počítal rovněž s pěti parkovacími místy. Nejvyšší správní soud proto tuto stížní námitku posoudil jako nedůvodnou.

Poslední stížní námitce Nejvyšší správní soud také nepřisvědčil. Stěžovatelé namítali, že v důsledku vybudování autovýťahu, resp. zřízení parkovacích stání na předmětném pozemku, dojde k situaci, kdy přes přiléhající chodník budou několikrát denně přejíždět automobily a ten již dále nebude plnit funkci zóny, která by měla být pro chodce zcela bezpečnou, z čehož jako rezidenti, kteří často předmětný chodník užívají, dovozují dotčení svých veřejných subjektivních práv. S tím ovšem Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit, neboť připojovat nemovitosti na přilehlé komunikace i přes nutný přejezd přes přiléhající chodník zákon umožňuje, a to za podmínek stanovených § 10 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), přičemž se jedná o zcela běžnou záležitost a není zřejmé, jak by bezpečnost stěžovatelů či jejich oprávnění k obecnému užívání daného chodníku jakožto součásti místní komunikace vyplývající z § 19 zákona o pozemních komunikacích měly být dotčeny tím, že tento chodník by několikrát denně přejížděly automobily. Navíc je tato stížní námitka velmi obecná, neboť stěžovatelé konkrétní skutečnosti, které by svědčily o nesplnění podmínek podle § 10 zákona o pozemních komunikacích, nenamítali.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost stěžovatele 1) a stěžovatelky 3) z celkového hlediska důvodnou, v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 11. 2008, č. j. 11 Ca 318/2007 - 56, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude Městský soud v Praze vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení ve věci kasační stížnosti stěžovatele 1) a stěžovatelky 3) rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení ve věci kasační stížnosti stěžovatele 2) Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s., z nichž vyplývá, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, pokud byla kasační stížnost odmítnuta.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 30. dubna 2010

JUDr. Lenka Matyášová, Ph.D.
předsedkyně senátu