



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **REALIS-INVEST, s. r. o.**, se sídlem Svojsíkova 2/1596, Ostrava, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **BD U VODY s. r. o.**, se sídlem Archeologická 2256/1, Praha 5, zastoupená JUDr. Mgr. Petrou Novákovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Chodská 1366/9, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 9. 2013, č. j. MHMP 1012632/2013, sp. zn. S-MHMP 567202/2012/OST/No, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2019, č. j. 5 A 181/2013 - 174,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Úřad městské části Praha 7, odbor výstavby a územního rozhodování (dále jen „stavební úřad“) vydal dne 25. 1. 2012 rozhodnutí č. j. MČ P7 002662/2012/OVT/Na, sp. zn. SZ MČ P7 037897/2011/OVT/Na, kterým byla na pozemcích mezi ulicemi U Vody, Varhulíkové a Jankovcova v katastrálním území Holešovice, Praha 7, umístěna

stavba nazvaná „Bytový dům U Vody včetně napojení na dopravní a technickou infrastrukturu“ (dále jen „stavba“ a „rozhodnutí stavebního úřadu“). Učinil tak na návrh společnosti Metaka s.r.o., se sídlem Revoluční 1963/6, Praha 1 (*pozn. Nejvyššího správního soudu: společnost změnila v roce 2015 obchodní firmu, v nynějším řízení je stěžovatelkou*). Na základě odvolání žalobkyně, jež se účastnila územního řízení o umístění stavby a je vlastníkem nemovitostí v katastrálním území Holešovice, a účastníka Společenství vlastníků jednotek River Lofts, Praha 7, Varhulíkové 1578, 1579, 1580, 1581, 1582, se sídlem Varhulíkové 1579/16, Praha 7, žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) rozhodnutí stavebního úřadu změnil tak, že na str. 2, sedmý řádek od shora, část textu vypustil a na str. 3 v podmínce č. 11 část textu doplnil. Ve zbytku rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou, o které Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) rozhodl tak, že napadené rozhodnutí se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud se věcí zabýval opětovně poté, co byl jeho původní rozsudek ze dne 20. 10. 2016, č. j. 5 A 181/2013 - 127, ke kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2017, č. j. 10 As 253/2016 - 79 (dále jen „zrušující rozsudek“). Nejvyšší správní soud dospěl v tomto rozsudku k závěru, že krajský soud pochybil, když o probíhajícím řízení vyrozuměl pouze stěžovatelku a ostatní účastníky správního řízení, zcela však opomněl vyrozumět vlastníky nemovitostí bezprostředně souvisejících s pozemky, na nichž je stavba umístována; konstatoval, že takových vlastníků jsou desítky, možná i stovky, a je nepochybné, že tyto osoby mohou být rozhodnutím o umístění stavby bezprostředně dotčeny na svém vlastnickém právu. Postup městského soudu, který tyto osoby nevyrozuměl o probíhajícím řízení a nedal jim možnost sdělit, zda budou v řízení uplatňovat práva, která jim soudní řád správní přiznává, nejenže byl v rozporu s procesními pravidly, ale představoval také porušení jejich práva na spravedlivý proces.

[3] Závěrem Nejvyšší správní soud (odstavec [33] zrušujícího rozsudku) konstatoval, že: „[v] navazujícím řízení městský soud vyrozumí o probíhajícím řízení všechny osoby, které by mohly být jeho rozsudkem bezprostředně dotčeny na svých právech a povinnostech, a vyzve je, aby oznámily, zda budou v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Zároveň se městský soud bude zabývat jedenáctou žalobní námitkou, tj. souladem záměru stavby s čl. 4 vyhlášky Rady Zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 19. 10. 1999 o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, neboť pro účely posuzované věci nelze změnu územního plánu považovat za neplatnou. Městský soud rovněž posoudí zbylé žalobní námitky ve světle případných vyjádření osob zúčastněných na řízení.“

II. Kasační stížnost, vyjádření žalobce a žalovaného, replika stěžovatelky

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Namítá tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem a nepřezkoumatelnost pro jinou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

pokračování

[5] Stěžovatelka předně namítá, že krajský soud nerespektoval závazný právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku, který krajskému soudu uložil, aby identifikoval všechny osoby, které by mohly být rozsudkem v dané věci dotčeny, a aby tyto osoby vyrozuměl o řízení a upozornil je na možnost uplatňování práv osoby zúčastněné na řízení. Tomuto pokynu krajský soud podle stěžovatelky plně nedostál, respektive o jeho provedení neexistuje v soudním spise zákonný záznam. Postup, kdy krajský soud doručoval vyrozumění o probíhajícím řízení vyvěšením na úřední desce soudu podle § 42 odst. 4 s. ř. s., byl v rozporu s § 34 odst. 2 s. ř. s., neboť krajský soud označené osoby zúčastněné na řízení řádně nevyzval, aby oznámily, zda budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Doručení proto bylo procesně neúčinné. Krajský soud podle stěžovatelky rovněž nezkoumal, kdo může být osobou zúčastněnou na řízení a zda jsou splněny podmínky pro doručování postupem podle § 42 odst. 4 s. ř. s., vyplývající také z judikatury (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 8. 2010, č. j. 7 Afs 6/2010 - 201). Stěžovatelka má za to, že alespoň část (možných) osob zúčastněných na řízení bylo možné určit jednotlivě.

[6] Dále je stěžovatelka přesvědčena, že krajský soud při přezkumu napadeného rozhodnutí pochybil, neboť ty žalobní body, na základě nichž napadené rozhodnutí zrušil, posoudil nesprávně. Pro přehlednost uvede Nejvyšší správní soud podrobný obsah těchto jednotlivých námitek v rámci následujícího textu týkajícího se jejich posouzení.

[7] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti sdělila, že má za to, že krajský soud vyrozuměl možné osoby zúčastněné na řízení řádně a že stěžovatelka pouze hledá formalistické důvody k napadení prvoinstančního rozsudku, aniž by tvrdila zásah do svých práv. Dále (v souvislosti s žalobním bodem č. 7) uvedla, že stavba umístěná napadeným rozhodnutím nikdy neprošla procesem vyhodnocení vlivů na životní prostředí (EIA), a tím nebyly splněny požadavky dotčených orgánů státní správy. Závěrem se vyjádřila k námitce neprovedení přezkumu stanoviska vodoprávního úřadu (žalobní bod č. 9) a uvedla, že je zřejmé, že její odvolání proti tomuto závaznému stanovisku směřovalo.

[8] Žalovaný se vyjádřil pouze k návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku její kasační stížnosti, k samotnému obsahu kasační stížnosti nic nesdělil.

[9] Stěžovatelka reagovala na vyjádření žalobkyně replikou, v níž rozporuje některá jí uváděná tvrzení. V souvislosti s obsahem svých kasačních námitek uvádí, že namítá existenci vady, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; již ta sama o sobě představuje tak intenzivní dotčení práv stěžovatele, že odůvodňuje zrušení napadeného rozsudku krajského soudu. Nesouhlasí tedy se žalobkyní, že by se jednalo o uplatňování ryze „formalistických“ důvodů. Vypořádání námitek obsažených v žalobním bodu č. 7 (nevyhodnocení vlivů záměru na životní prostředí) ze strany žalovaného považuje stěžovatelka za dostatečné. Ohledně žalobní námitek označené č. 9 má stěžovatelka za to, že se jedná o pozdě uplatněný odvolací důvod, resp. o nepřipustné rozšiřování odvolacích námitek.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

III. a) K přípustnosti kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejdříve se Nejvyšší správní soud musel zabývat přípustností podané kasační stížnosti, jelikož jde v pořadí již o druhou podanou kasační stížnost. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem soudu.

[12] Právým smyslem výše uvedeného ustanovení je zamezit tomu, aby se Nejvyšší správní soud musel zabývat znovu věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, pokud se tímto právním názorem krajský soud řídil. Ostatně i soud je svým předchozím vysloveným právním názorem vázán, jestliže rozhoduje za jinak nezměněných poměrů v téže věci o kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. Výklad uvedeného ustanovení provedl Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, na který navázal Nejvyšší správní soud např. v usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, kde uvedl: „*Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. [...] Lze tedy shrnout, že ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným.*“

[13] Krajskému soudu je vytýkáno procesní pochybení, což odpovídá výjimce, kterou dovodil rozšířený senát. Nyní podaná kasační stížnost je tedy přípustná.

III. b) K námitkám nesprávného posouzení krajským soudem

[14] Stěžovatelka má za to, že krajský soud nesprávně vypořádal sedmý, devátý, jedenáctý, dvanáctý, třináctý a patnáctý bod žaloby, a napadený rozsudek je proto nezákonný.

[15] V sedmém žalobním bodě žalobkyně namítala, že se žalovaný dostatečným způsobem nevypořádal s její odvolací námitkou ohledně nutnosti provedení zjišťovacího řízení, zda záměr stavby podléhá posouzení jeho vlivů na životní prostředí (EIA) podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon č. 100/2001 Sb.“). Rozhodnutí žalovaného proto

pokračování

podle žalobkyně nesplnilo požadavky dotčených orgánů státní správy (§ 90 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „stavební zákon“). Stěžovatelka má za to, že jelikož žalobkyně v odvolání formulovala danou námitku pouze obecně, aniž by ji jakkoliv blíže konkretizovala a doložila, byl způsob, jakým se s ní žalovaný vypořádal, zcela dostatečný. Navíc byla podle ní tato námitka *de facto* vypořádána i v rámci stanovisek dotčených orgánů, resp. jejich nadřízených orgánů.

[16] Krajský soud se předmětnou námitkou zevrubně zabýval v odstavcích 45. až 49. napadeného rozsudku a konstatoval (srov. odstavec 48. napadeného rozsudku), že „[v] této souvislosti soud podotýká, že se ztotožnil s tvrzením žalobce (viz žalobní bod devět), že mezi podkladovými vyjádřeními a stanovisky dotčených orgánů státní správy a předloženou dokumentací záměru stavby existují rozpory. Žalobce ve vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí ze dne 23. 8. 2013 poukázal na vyjádření Ministerstva životního prostředí ze dne 18. 5. 2011, které hodnotilo, zda záměr podléhá posouzení dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Vyjádření obsahovalo hned několik základních údajů o záměru (např. výčet dotčených pozemků, počet bytových jednotek a parkovacích stání), které se lišily od údajů uvedených v dokumentaci pro územní řízení. K vyjasnění situace nepřispěla ani skutečnost, že dokumentace pro územní řízení byla vypracována dne 28. 7. 2011, tzn. více než dva měsíce po vydání vyjádření ministerstva; není tedy zřejmé, z jakých podkladů ministerstvo při posuzování záměru vycházelo a zda skutečně hodnotilo záměr, o němž se vede toto řízení. Navíc Magistrát hl. m. Prahy, odbor ochrany prostředí ve svém vyjádření ohledně posouzení vlivů na životní prostředí ze dne 26. 9. 2011 bez jakéhokoli dalšího odůvodnění pouze odkázal na vyjádření ministerstva.“ Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že právě tato úvaha vedla krajský soud k učinění závěru, že „žalovaný pochybil, když v žalobou napadeném rozhodnutí pouze s odkazem na vyjádření Ministerstva životního prostředí ze dne 18. 5. 2011 a Magistrátu hl. m. Prahy, odboru ochrany prostředí ze dne 3. 10. 2011 konstatoval, že záměr nepodléhá posouzení vlivů na životní prostředí, a svou právní úvahu více nerozváděl“, a nedostal tak „své povinnosti zakotvené v ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, dle níž musí správní orgán v odůvodnění uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.“

[17] Nejvyšší správní soud ve správním spise ověřil, že žalobkyně již v rámci odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu podaného dne 27. 2. 2012 (dále jen „odvolání“) namítala, že odůvodnění tohoto rozhodnutí odkazem na vyjádření Ministerstva životního prostředí ze dne 18. 5. 2011 je v rozporu se zákonem č. 100/2001 Sb. Odvolací námitku dále konkretizovala v rámci svého přípisu ze dne 23. 8. 2013 ve věci „Vyjádření k podkladům rozhodnutí“, kde poukázala na to, že vyjádření Ministerstva životního prostředí ze dne 18. 5. 2011, č. j. 38517/ENV/11 (na něž Magistrát hl. m. Prahy, odbor ochrany prostředí, ve svém vyjádření ohledně posouzení vlivů na životní prostředí ze dne 26. 9. 2011, č. j. S-MHMP 0725911/2011/OOPÚVI bez jakéhokoli dalšího odůvodnění pouze odkázal), posuzuje odlišný záměr stavby bytového domu. Stěžovatelka naproti tomu nerozporuje žádná konkrétní skutková zjištění, na základě nichž krajský soud učinil v souvislosti s předmětnou žalobní námitkou závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí; pouze obecně konstatuje, že považuje způsob, jakým se s předmětnou námitkou vypořádal žalovaný, za dostatečný. Nejvyšší správní soud sdílí přesvědčení

krajského soudu o tom, že žalovaný se pro závěr, že záměr nepodléhá posouzení vlivů na životní prostředí, spokojil s nedostatečnými podklady a patřičně ho neodůvodnil, proto shledal tuto námitku stěžovatelky nedůvodnou.

[18] Dále stěžovatelka namítá nesprávné vypořádání devátého žalobního bodu. V něm brojila žalobkyně proti tomu, že žalovaný bez odůvodnění odmítl přezkoumat závazné stanovisko vodoprávního úřadu – Úřadu městské části Praha 7, které žalobkyně napadla podle § 149 správního řádu z důvodu chybějícího inženýrsko-geologického průzkumu a dalších nedostatků dokumentace pro územní řízení z hlediska technického řešení umístění stavby v záplavovém území. Krajský soud se tímto žalobním bodem zabýval v odstavcích 51. až 53. napadeného rozsudku a shledal jej důvodným. Konstatoval (srov. odstavec 53. napadeného rozsudku), že „[v] souvislosti s touto odvolací námitkou se žalovaný v napadeném rozhodnutí vyjádřil toliko k námitce chybějícího inženýrsko-geologického průzkumu a chybějícího průkazu o tom, že konstrukce stavby byla navržena na mimořádné zatížení při povodni, což je s ohledem na vše shora uvedené zcela nedostatečné.“ Stěžovatelka tvrdí, že žalobkyně předmětný důvod neuvedla ve svém odvolání, ale až v rámci svého vyjádření k doplněným podkladům, jedná se podle ní tedy o pozdě uplatněný odvolací důvod (resp. o rozšiřování odvolacích námitek), jímž se žalovaný nebyl povinen zabývat.

[19] Nejvyšší správní soud ve správním spise ověřil, že žalobkyně již v rámci odvolání výslovně uvedla, že „[z] tohoto důvodu, tj. pro nedostatky DUR z hlediska technického řešení existence stavby v záplavovém území, napadáme podle ust. § 149 správního řádu závazné stanovisko ÚMČ Praha 7, odboru výstavby a územního rozhodování ze dne 8. 8. 2011.“ Krajský soud proto správně shledal, že žalovaný „pochybil, jelikož nepostupoval v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu a nepožádal nadřízený správní orgán o přezkum stanoviska vodoprávního úřadu.“ Námitka stěžovatelky je nedůvodná.

[20] Za nepřípustné rozšiřování odvolacích námitek považuje stěžovatelka rovněž námitku uvedenou v žalobě pod bodem č. 12, která spočívala v upozornění žalobkyně na neaktuálnost, resp. vypršení platnosti stanovisek správců sítí, jež byla ve správním spise založena jako podklad pro rozhodnutí. Žalovaný podle stěžovatelky nepochybil, když k této námitce nepřihlédl, neboť žalobkyně žádnou námitku takového obsahu nevznesla do veřejného ústního jednání a ani při něm [§ 89 odst. 1 stavebního zákona]; stěžovatelka je toho názoru, že toto pochybení žalobkyně nelze zhojit až v rámci odvolacího řízení, a to navíc formou doplnění odvolání po uplynutí odvolací lhůty.

[21] K této námitce Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud v napadeném rozsudku nepřehlédl skutečnost, že žalobkyně namítla neplatnost stanovisek až ve svém vyjádření k doplnění podkladů pro rozhodnutí ze dne 23. 8. 2013. Správně však uzavřel, že žalovaný byl ve smyslu § 90 písm. e) stavebního zákona i bez námitek žalobkyně povinen dohlédnout na aktuálnost a platnost vydaných stanovisek správců sítí ke dni vydání napadeného rozhodnutí: „[s]oud konstatuje, že přestože byly tyto námitky uvedeny nikoli v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby, nýbrž ve vyjádření žalobce k podkladům pro rozhodnutí ze dne 23. 8. 2013, měl se k nim žalovaný přinejmenším stručně vyjádřit; jednalo se totiž o jeden z předpokladů pro vyhovění žádosti o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby. K tomu, aby žalovaný mohl rozhodnutí o umístění stavby v odvolacím řízení potvrdit, musela být souhlasná stanoviska správců sítí platná ke dni vydání

pokračování

rozhodnutí, což se však nestalo. U stanovisek, jejichž platnost v průběhu odvolacího řízení vypršela (např. stanovisko Pražské teplárenské ze dne 10. 8. 2011, stanovisko UPC Česká republika a.s. ze dne 15. 8. 2011 aj.), proto mělo být požádáno o prodloužení jejich platnosti, popř. podána zcela nová žádost o vydání souhlasného stanoviska. Žalovaný tedy postupoval nezákonně, když navzdory upozornění žalobců nepřihlédl ke skutečnosti, že doba platnosti některých stanovisek tvořících podklad pro rozhodnutí o umístění stavby již marně uplynula.“ Námitka stěžovatelky je proto nedůvodná.

[22] Nejvyšší správní soud k výše uvedenému doplňuje, že se ve své judikatuře již opakovaně zabýval otázkou, zda pravidlo, že žalobce je v žalobě oprávněn uvést i ty námitky, jež neuplatnil ve správním řízení, lze vztáhnout i na případy, kdy procesní předpisy upravují zásadu koncentrace (právě např. § 89 odst. 1 stavebního zákona). Již v usnesení ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 - 62, přitom dospěl rozšířený senát k závěru, že je potřeba odlišovat „*žalobní námitky procesněprávního charakteru, jejichž uplatnění je limitováno ustanoveními o koncentraci správního řízení, od námitek hmotněprávních, které nijak omezovat nelze. Jinak řečeno žalobce zajisté nemůže účinně zpochybňovat zákonnost postupu žalovaného správního orgánu a vytýkat mu jako procesní vadu, že se nevypořádal se skutečnostmi či právními námitkami, které ve správním řízení neuvedl nebo které uplatnil opožděně, může však bez omezení namítat nesprávné právní posouzení věci, k němuž žalovaný svým postupem dospěl.*“ Soulad záměru se stanovisky dotčených orgánů posuzuje stavební úřad *ex officio* [§ 90 písm. e) stavebního zákona]. Namítala-li tedy žalobkyně nesprávnost, respektive neaktuálnost stanovisek dotčených orgánů, namítala nesprávné právní posouzení věci správními orgány a uplatnila tak námitku hmotněprávního charakteru. Krajský soud by se takovou žalobní námitkou musel zabývat i tehdy, kdyby ji žalobkyně poprvé uplatnila až v žalobě.

[23] Závěry uvedené v předchozím odstavci se plně vztahují také na námitku stěžovatelky ohledně způsobu vypořádání třináctého žalobního bodu krajským soudem. Také zde obhájí stěžovatelka správnost postupu žalovaného (který námitku přešel s konstatováním, že rozšiřování odvolacích námitek po uplynutí lhůty pro podání odvolání je nepřípustné), a to z důvodu koncentrace správního řízení podle § 89 odst. 1 stavebního zákona a obecnosti výhrad žalobkyně vůči způsobu přezkoumání závazných stanovisek dotčených orgánů, které žalobkyně podle stěžovatelky konkretizovala až po uplynutí odvolací lhůty. Nejvyšší správní soud tak konstatuje, že krajský soud postupoval správně, když se předmětným žalobním bodem napadajícím správnost přezkumu závazných stanovisek (tj. hmotněprávní námitkou žalobkyně) v napadeném rozsudku věcně zabýval. Námitka je nedůvodná.

[24] Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje také se způsobem, jakým se krajský soud vypořádal s patnáctým žalobním bodem. V něm žalobkyně brojila proti tomu, že žalovaný odmítl vypořádat její námitky, které uplatnila ve vyjádření k doplněným podkladům rozhodnutí ze dne 23. 8. 2013. Krajský soud ve vztahu k této námitce správně uzavřel, že žalovaný měl povinnost reagovat přinejmenším na vyjádření žalobkyně vztahující se k doplněným podkladům pro rozhodnutí, popřípadě ke skutečnostem, jimiž se žalovaný musí zabývat z úřední povinnosti: „*z důvodu uplynutí odvolací lhůty nelze vyjádření žalobců k podkladům rozhodnutí a v něm uvedené námitky považovat za odvolání ve smyslu § 81 správního řádu; povinností žalovaného tak nebylo vypořádat se všemi v něm uvedenými*

tvizeními obdobně jako s odvolacími námitkami. Nepochybně šlo o prosté vyjádření účastníků řízení, které jsou dle § 36 správního řádu oprávněni činit až do vydání rozhodnutí. Soud nicméně uzavírá, že žalovaný, jakožto odvolací správní orgán, měl reagovat přinejmenším na ta vyjádření žalobců, která se týkala doplněných podkladů pro rozhodnutí (např. závazných stanovisek, o jejichž přezkum žalovaný nadřízené správní orgány požádal) nebo která poukazovala na skutečnosti, jež by měl žalovaný zkoumat z úřední povinnosti (tj. případné pozbytí platnosti stanovisek správců sítí).“ Ani tato námitka stěžovatelky proto není důvodná.

[25] V souvislosti s jedenáctým žalobním bodem, který se týkal nesouladu umístění stavby a míry zastavění pozemku s urbanistickým a architektonickým charakterem prostředí a požadavky na zachování pohody bydlení a zdravého životního prostředí [čl. 4 odst. 1 vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hl. m. Praze (dále jen „vyhláška o OTP“)], stěžovatelka namítá, že formulace předmětného odvolacího důvodu žalobkyní byla toliko obecná (žalobkyně tuto námitku blíže rozvedla až v žalobě), a způsob jeho vypořádání ze strany žalovaného proto dostál požadavkům na přezkoumatelnost správního rozhodnutí.

[26] Podle čl. 4 odst. 1 vyhlášky o OTP „[p]ři umístování staveb a jejich začleňování do území musí být respektována omezení vyplývající z právních předpisů chránících veřejné zájmy a předpokládaný rozvoj území, vyjádřený v územně plánovací dokumentaci, popřípadě v územně plánovacích podkladech. Umístění staveb a míra zastavění pozemku musí odpovídat urbanistickému a architektonickému charakteru prostředí a požadavkům na zachování pohody bydlení a zdravého životního prostředí. Umístěním stavby a jejím následným provozem nesmí být nad přípustnou míru obtěžováno okolí, zejména v obytném prostředí a ohrožována bezpečnost a plynulost provozu na přilehlých pozemních komunikacích a na dráhách.“

[27] Žalobkyně v odvolání spatřovala nesoulad záměru stavby s požadavky na umístění staveb vyplývajícími z čl. 4 odst. 1 vyhlášky o OTP mimo jiné v tom, že „[u]místovaná budova je svým hmotovým uspořádáním odlišná od sousedních objektů, tj. obsahuje výrazné odlišující se prvky a svou hmotou značně vystupuje nad rovnými střechami sousedních bytových činžovních domů,“ nebo že „[u]místovaná stavba zahuštěním zástavby vytváří rušivou dominantu, zastiňuje vedle stojící historické činžovní domy a šikmé řešení střechy společně s jejím osázením zelení znamená destrukci architektonických a urbanistických hodnot historického jádra Prahy.“

[28] Žalovaný v reakci na tuto námitku v napadeném rozhodnutí odkázal na text rozhodnutí stavebního úřadu (str. 8) a dále dodal, že stavba podle jeho názoru „respektuje urbanistické řešení okolí, protože navrhovaný bytový dům uzavírá klasický uliční prostor. Stavba je umístována při nové uliční čáře rozšířeného uličního prostoru ulice U Vody. Budova má jednoduchý obdélníkový půdorys o délce obdobné, jakou mají stávající bytové domy na protější straně. Výšková úroveň hlavní římsy a celková výška budovy jsou přibližně na stejné výškové úrovni, jako mají budovy na protilehlé straně ulice. Lze tedy shrnout, že záměr respektuje charakter staveb v okolí a svým objemem navazuje na okolní zástavbu.“ V rámci vypořádání obsahově obdobných odvolacích námitek ostatních odvolatelů dále také uvedl, že „[f]unkční využití umístované stavby je převážně pro bydlení a budova svým výškovým uspořádáním a objemem navazuje na stávající bytovou zástavbu. Architektonický výraz objektu

pokračování

uplatňuje moderní prvky současné architektury. [...] Hmotové uspořádání dvou posledních podlaží evokuje ze strany ulice U Vody zastřešení šikmou střechou, která je v dané lokalitě obvyklá. Počet podlaží není pro posuzování objemu stavby určující, je nutno vzít v úvahu, že výšková úroveň hlavní římsy a celková výška umísťované stavby jsou přibližně na stejné úrovni, jako mají budovy na protilehlé straně ulice.“

[29] Krajský soud shledal takové odůvodnění žalovaného nedostatečným a nepřezkoumatelným, neboť „[j]ediným konkrétním údajem je výška umísťované stavby 24,5 metrů. Další konkrétní údaje v odůvodnění napadeného rozhodnutí chybí a soud tak zjevně nemá podklady pro to, aby mohl posoudit, zda námitka žalobce, že umísťovaný objekt existující budovy zcela převyšuje, je důvodná. Stejně tak soud postrádá v napadeném rozhodnutí konkrétní posouzení objemu umísťované stavby a stávajících staveb, tak aby byl podložen závěr žalovaného, že umísťovaná stavba svým objemem navazuje na okolní zástavbu. Soud proto tak dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí je v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.“

[30] Nejvyšší správní soud přisvědčuje námitce stěžovatelky v tom ohledu, že míra obecnosti odůvodnění žalovaného v daném případě vyplývá jak z obecnosti odvolací námítky žalobkyně, tak i z obecnosti znění čl. 4 odst. 1 vyhlášky o OTP. Žalovaný mohl bezesporu odůvodnit své závěry o tom, že záměr stavby respektuje charakter staveb v okolí a svým objemem navazuje na okolní zástavbu, podrobnější a exaktnější formou, ne pouze „přibližným“ srovnáním stavby s okolní zástavbou. Takové posouzení je však s ohledem na formulaci čl. 4 odst. 1 vyhlášky o OTP zjevně v případě každého stavebního záměru individuální, nejsou pro ně stanovena jednoznačná kritéria – ta lze dovodit až z dalších konkrétních požadavků a normových hodnot formulovaných v následujících ustanoveních vyhlášky o OTP a dále ze zvláštních právních předpisů a z územně plánovací dokumentace, na něž tato vyhláška ve značné míře odkazuje.

[31] Jelikož odvolací námitka žalobkyně ohledně nesouladu záměru stavby čl. 4 odst. 1 vyhlášky o OTP byla poměrně obecná, nelze žalovanému v daném případě vytýkat míru obecnosti, s jakou se s předmětnou námitkou vypořádal. Nejvyšší správní soud proto na rozdíl od krajského soudu nespátňuje v daném ohledu takovou míru pochybení žalovaného, která by vedla k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. S ohledem na jednoznačnou důvodnost ostatních žalobních bodů, pro kterou krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil, však nemá tento odlišný závěr Nejvyššího správního soudu vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

III. c) K námitce nevyrozumění možných osob zúčastněných na řízení

[32] Podle § 34 odst. 2 s. ř. s. „[n]avrhovatel je povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Předseda senátu takové osoby vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Současně s vyrozuměním je poučí o jejich právech. Obdobně předseda senátu postupuje, zjistí-li se v průběhu řízení, že je tu další taková osoba.“

[33] Podle § 42 odst. 4 s. ř. s., „[j]e-li zřejmé, že doručování osobám zúčastněným na řízení bude neúměrně zdlouhavé, nákladné, administrativně náročné anebo nemožné, zejména pro jejich velký počet nebo proto, že je nelze jednotlivě určit, lze jim na základě opatření předsedy senátu doručit vyvěšením rozhodnutí nebo jiné písemnosti na úřední desce soudu. Soud může též uveřejnit své rozhodnutí nebo jinou písemnost způsobem umožňujícím dálkový přístup anebo na úřední desce obecního úřadu.“

[34] K námitce formálních nedostatků vyrozumění krajského soudu podle § 34 odst. 2 s. ř. s ve spojení s § 42 odst. 4 s. ř. s (dále také jen „vyrozumění“) spočívajících v absenci vlastnoručního podpisu předsedkyně senátu, případně pracovnice soudní kanceláře, a absenci výzvy k oznámení, zda budou adresáti vyrozumění uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, uvádí Nejvyšší správní soud následující: Ve spisu krajského soudu je pod číslem jednacím 5A 181/2013 - 164 založen dokument s názvem „Vyrozumění o probíhajícím řízení“ ze dne 3. 1. 2018, jímž krajský soud podle § 34 odst. 2 s. ř. s. 1) vyrozumívá potenciální osoby zúčastněné na řízení o tom, že je u něj vedena žaloba proti napadenému rozhodnutí; 2) poučuje je o právech osob zúčastněných na řízení; 3) vyzývá adresáty (potenciální osoby zúčastněné na řízení), aby ve lhůtě 15 dnů od doručení vyrozumění oznámili, zda budou v tomto řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. V záhlaví dokumentu je uveden údaj, že vyrozumění bylo vyvěšeno dne 3. 1. 2018 a sejmuto dne 18. 1. 2018. V závěru dokumentu je v podpisové části uvedeno jméno předsedkyně senátu JUDr. Evy Pechové s přídavkem „v. r.“, dokument však není opatřen jejím podpisem.

[35] Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že vyrozumění není rozhodnutím, na něž by se vztahoval § 53 a násl. s. ř. s., vlastnoruční podpis předsedkyně senátu proto není v případě tohoto vyrozumění jeho zákonem požadovanou náležitostí. Navíc (jak v doplnění kasační stížnosti ze dne 18. 5. 2019 sama poznamenala i stěžovatelka) je ve spisu krajského soudu pod číslem listu 163 založen pokyn soudní kanceláři s datem 3. 1. 2018, aby postupem podle § 42 odst. 4 s. ř. s., tedy vyvěšením na úřední desce soudu, zaslala zúčastněným osobám vyrozumění o probíhajícím řízení. Tento pokyn je podepsaný předsedkyní senátu a opatřen razítkem „vyvěšeno dne 3. 1. 2018“. Pod číslem listu 166 je ve spisu založeno vyrozumění opatřené razítkem soudu a podepsané pracovnící soudní kanceláře. Stěžovatelka rovněž nemá pravdu v tom, že vyrozumění neobsahuje výzvu k oznámení, zda budou adresáti vyrozumění uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení - taková výzva je obsažena v třetím bodu vyrozumění. Námitka týkající se formálních nedostatků vyrozumění proto není důvodná.

[36] Stěžovatelka má dále za to, že v nynější věci nebyly splněny podmínky pro to, aby mohl krajský soud vyrozumět potenciální osoby zúčastněné na řízení prostřednictvím vyvěšení oznámení na úřední desce podle § 42 odst. 4 s. ř. s., případně tak mohl učinit pouze vůči části těchto adresátů a některým osobám zúčastněným na řízení měl přípis doručit jednotlivě.

[37] Ustanovení § 34 odst. 2 s. ř. s. předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení, a to i v případě, že žalobce tyto osoby v žalobě neoznačí. Jestliže krajský soud nevyrozumí všechny potenciální osoby zúčastněné o probíhajícím řízení, tyto nepoučí a nevyzve, aby oznámily, zda budou v soudním řízení

pokračování

práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat, zatíží řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004 - 75, publ. pod č. 1479/2008 Sb. NSS, ze dne 2. 5. 2007, č. j. 5 As 3/2007 - 68, ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012 - 22, či ze dne 9. 11. 2016, č. j. 2 As 256/2016 - 92). K takové vadě Nejvyšší správní soud přihlédne z úřední povinnosti (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2006, č. j. 8 As 32/2005 - 81, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 7 As 301/2015 - 26, a ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012 - 22).

[38] Nejvyšší správní soud proto přisvědčuje stěžovateli v tom ohledu, že postup doručení vyvěšením na úřední desce podle § 42 odst. 4 s. ř. s. je možné zvolit pouze v případech, že doručování klasickým způsobem by bylo neúměrně zdlouhavé, nákladné, administrativně náročné či nemožné, a to zejména pro velký počet účastníků či nemožnost jejich jednotlivého určení. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již dříve vyjádřil přesvědčení, že doručení podle § 42 odst. 4 s. ř. s. je nezbytné využívat obezřetně a zpravidla jen v těch případech, kdy by snaha doručit každé osobě zúčastněné na řízení vedla s velkou pravděpodobností k podstatnému prodloužení délky řízení či dokonce skončení řízení fakticky znemožnila, nebo kdy by doručování jednotlivým osobám zúčastněným na řízení bylo sice technicky bezproblémové a v reálném čase proveditelné, avšak neúměrně finančně náročné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 8. 2010, č. j. 7 Afs 6/2010 - 201, publ. pod č. 2485/2012 Sb. NSS, na nějž odkazuje také stěžovatelka; obdobně např. rozsudek ze dne 21. 12. 2017, č. j. 1 As 411/2017 - 37).

[39] V rozsudku č. j. 7 Afs 6/2010 - 201 se Nejvyšší správní soud zabýval také otázkou, co se rozumí „velkým počtem účastníků“. Dospěl k závěru, že není možné pomocně aplikovat úpravu ze správního řádu, kde je řízení s velkým množstvím účastníků výslovně upraveno v § 144 a zakotveno, že v případě více než 30 účastníků lze doručovat písemnosti veřejnou vyhláškou, neboť § 42 odst. 4 s. ř. s. je vystavěn na materiálním kritériu složitosti doručování. Tu je vždy třeba posuzovat ve vztahu k předmětu řízení a dále ve vztahu ke konkrétnímu postavení osob zúčastněných na řízení. V případě, kterým se zabýval výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu, se jednalo o 34 možných osob zúčastněných na řízení, přičemž Nejvyšší správní soud judikoval, že takovou situaci není možné zásadně považovat za velký počet účastníků. Uvedl, že *„velkým počtem bude zpravidla nutno rozumět minimálně desítky, zpravidla však spíše stovky, osob zúčastněných na řízení. Teprve u takového počtu dosáhne administrativní náročnost, a někdy také finanční nákladnost, doručování jednotlivým osobám zúčastněným na řízení takové intenzity, že může výrazně ovlivnit průběh řízení či jej neúměrně prodražit, a tedy ospravedlnit doručení vyvěšením na úřední desce soudu.“*

[40] V posuzované věci jednal v územním řízení o umístění stavby stavební úřad jako s účastníkem řízení s žadatelem (stěžovatelkou), obcí (Hlavní město Praha), Městskou částí Praha 7 a dále s dvanácti dotčenými orgány. Všem těmto účastníkům doručoval stavební úřad přímo, Městské části Praha 7 dále s žádostí o vyvěšení na úřední desce po dobu 15 dnů. Jako další účastníky podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona identifikoval stavební úřad dalších 37 vlastníků sousedních pozemků či staveb, jejichž sídla, resp. místa pobytu, se nacházela pouze v České republice, převážně v Praze. Ačkoli jde o počet hraniční, za těchto okolností a ve světle výše citované judikatury nelze podle

Nejvyššího správního soudu v dané věci konstatovat, že by doručení vyrozumění klasickým způsobem bylo pro krajský soud neúměrně zdlouhavé, nákladné, administrativně náročné či nemožné, a to zejména pro velký počet účastníků či nemožnost jejich jednotlivého určení. Vzhledem k nutnosti ochrany práv osob zúčastněných na řízení nebylo za takové situace vhodné, aby krajský soud vůči všem potenciálním osobám zúčastněným na řízení přistoupil k doručování dle § 42 odst. 4 s. ř. s.

[41] Nejvyšší správní soud proto posuzoval, zda tato vada mohla mít v dané věci za následek nezákonnost rozsudku krajského soudu. Je třeba vzít v úvahu, že pravý důvod výzvy osobám, které by potenciálně mohly být osobami zúčastněnými na řízení, je umožnit jim připojit se, zjednodušeně řečeno, v soudním řízení na stranu žalobkyně, podle jejíhož přesvědčení nemělo být umístění stavby nového bytového domu povoleno, nebo naopak svými vyjádřeními podpořit stavebníka, tj. osobu, která o povolení umístění stavby žádá. Z povahy věci lze usuzovat, že potřebu do soudního řízení vstoupit budou mít nejspíše osoby, jimž záměr z nějakého důvodu vadí. K zásahu do jejich práv ovšem v tomto případě fakticky nemohlo dojít, neboť krajský soud napadené rozhodnutí zrušil z několika důvodů, s nimiž se následně ztotožnil i Nejvyšší správní soud. Na druhou stranu s ohledem na důvody, pro které krajský soud napadené rozhodnutí zrušil (viz podrobně výše), nelze rozumně předpokládat, že by jakékoli vyjádření na podporu stanoviska stěžovatelky (žadatelky o povolení umístění stavby) mohlo vést k zamítnutí žaloby. Proto v tomto případě soud nepovažoval krajským soudem zvolený způsob doručení vyrozumění, který nebyl pro všechny v úvahu přicházející osoby zúčastněné na řízení tím nejvhodnějším, za důvod pro opětovné zrušení jeho rozsudku, jako to učinil v situaci, kdy potenciální osoby zúčastněné na řízení nebyly vyrozuměny vůbec. Ostatně o žádosti o povolení umístění stavby bytového domu bude správní řízení pokračovat, velmi pravděpodobně i na základě změněných či aktualizovaných podkladů, takže osoby, jichž se záměr týká, budou mít příležitost své případné konkrétní výhrady nebo naopak souhlasná stanoviska v plné míře uplatnit. Za takové situace by opětovné zrušení rozsudku krajského soudu toliko pro tento procesní důvod bylo formalistické a vedlo by pouze k prodloužení řízení o další měsíce či roky.

IV. Závěr a náklady řízení

[42] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 poslední větou s. ř. s. zamítl.

[43] Stěžovatelka, která neměla v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává. Žalobkyni v souvislosti s řízením o kasační stížnosti rovněž žádné náklady nevznikly, proto jí soud jejich náhradu nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 27. ledna 2021

pokračování

2 As 62/2019 - 92

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu