



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobkyně: **Výstavba nemovitostí Zlín, spol. s r.o.**, IČO 29250668
sídlem U Lomu 4404, 760 01 Zlín
zastoupená advokátem Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou
sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice

proti
žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha 1

za účasti osob na řízení zúčastněných: 1) A. B., bytem XXX, 2) C. D., bytem XXX, 3) E. F., bytem XXX, všichni zastoupeni JUDr. Pavlem Dudákem, advokátem, sídlem Karolínská 661/4, 186 00 Praha 8, 4) Městská část Praha 14, sídlem Bratří Venclíků 1073, 198 21 Praha 9,

řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 10. 2019, č. j. MHMP 2117432/2019,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se u Městského soudu v Praze domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí vydaného Magistrátem hlavního města Prahy, odborem stavebního řádu (dále jen „žalovaný“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu

městské části Praha 14, odboru výstavby (dále jen „prvostupňový orgán“ či „stavební úřad“) ze dne 28. 2. 2019, č. j. UMCP14/19/02574/OV/PRIM (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobkyně o dodatečné povolení změny na stavbu „Přístavba a stavební úpravy rodinného domu č. p. 935, ul. Herdovská, Praha 9“ nacházející se na pozemcích parc. č. 690, 691/1 a 691/2, k.ú. Kyje.

2. V napadeném rozhodnutí žalovaný nejprve konstatoval, že předmětem žádosti o dodatečné povolení změny stavby byla změna stavby rodinného domu situovaného na pozemku mezi ulicemi Herdovská, Vlkovická a Matenská spočívající v tom, že původní dvoupodlažní rodinný dům o 1 bytové jednotce bude částečně odstraněn a změněn přístavbami a nástavbou na opět dvoupodlažní rodinný dům o 2 bytových jednotkách o zastavěné ploše 270 m². Původní dům měl rovnou střechu; v části sousedící s rodinným domem č. p. 733, který má jedno nadzemní podlaží s valbovou střechou, byl pouze jednopatrový. Každý z těchto domů má samostatnou zeď v 1. NP a vzhledově jsou oba zcela odlišné. Ze severní strany, směrem k ul. Herdovská se jedná o přístavbu schodiště po celé výšce domu a konzolovité rozšíření 1. NP. Původní 2. NP mělo být dle projektové dokumentace celé odstraněno a nad novým půdorysem 1. NP provedena nástavba s výškou atiky na úrovni + 6,7 m nad podlahou 1. NP, tedy nedojde k navýšení oproti původnímu stavu. Na západní straně, do zahrady je v 1. PP přístavěna úklidová místnost pro zahradu s pochozí terasou na střeše v úrovni 1. NP. Na jižní straně je původní dům zvětšen v 1. PP o místnost skladu, v 1. NP je přístavěna místnost obývacího pokoje a schodiště na terasu.
3. Žalovaný poté stručně zrekapituloval dosavadní průběh správního řízení a řízení jemu předcházejících, přitom konstatoval, že ve věci již opakovaně rozhodoval a to rozhodnutím ze dne 31. 10. 2016, sp. zn. S-MHMP 1339205/2016/STR/Md/Ka, kdy zrušil prvostupňové rozhodnutí, kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně o dodatečné povolení změny stavby (dále též „první rozhodnutí“), a věc vrátil k novému projednání. Rozhodnutím ze dne 16. 10. 2018, sp. zn. S-MHMP 1037728/2018/STR/Md/Ka opět zrušil prvostupňové rozhodnutí, jímž byla žádost zamítnuta, a věc znovu vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání (dále též „druhé rozhodnutí“).
4. Následně se žalovaný vyjádřil k jednotlivým odvolacím námitkám proti nyní napadenému rozhodnutí. K námitce, že prvostupňový orgán opakovaně ignoruje závazný právní názor nadřízeného orgánu, žalovaný konstatoval, že z jeho předchozích rozhodnutí vyplývá, že v následném řízení měl být doplněn a upřesněn způsob posouzení žádosti podle územního plánu ve znění změny a stavební úřad měl řádně zdůvodnit své závěry k tomu se vztahující, což učinil na stranách 6 - 12 prvostupňového rozhodnutí.
5. K námitce, že stavební úřad chybně určil, podle kterých ustanovení a v jakém rozsahu stavební záměr odvolatelky (nyní „žalobkyně“) posuzuje, žalovaný uvádí, že není důvodná a blíže vysvětluje, že dle ust. § 90 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování, přičemž se stejně jako v případě přezkumu žádosti dle ust. § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona jedná o stejnou činnost stavebního úřadu, který provádí posuzování souladu stavby s platným územním plánem, což je totéž, co posuzování, zda stavba není v rozporu s platným územním plánem. K námitce, že stavební úřad v rozhodnutí výslovně uvedl, že stavba není v rozporu s ust. § 23 odst. 3 a 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších právních předpisů, avšak opomněl uvést, že odvolací orgán ve svém prvním rozhodnutí uvedl, že posuzovaná stavba není

s těmito ustanoveními v rozporu, žalovaný uvedl, že stavební úřad v rozhodnutí tato ustanovení pouze citoval, přičemž ustanovení pouze udávají, jaké hodnoty nesmějí být nástavbou narušeny.

6. Dále žalovaný reagoval na námitky odvolatelky směřující proti samotnému posouzení nesouladu stavby s platným územním plánem. Žalovaný přitom odkázal na 6 – 12 stranu prvostupňového rozhodnutí, kde stavební úřad nesoulad stavby podrobně popsal (podrobněji viz dále v bodu 26. tohoto rozsudku pozn. soudu). Stavební úřad uvedl důvody, pro které předložený návrh nepovažuje za přijatelný ve vztahu k územnímu plánu, přičemž zdůraznil, že důvodem nebyla případná nesouhlasná stanoviska dotčených orgánů, která jsou předmětem posuzování souladu s ust. § 90 písm. e) stavebního zákona účinného do 31. 12. 2017, ani nedostatky projektové dokumentace nebo dokladů předložených žalobkyní jako stavebníkem, nýbrž nutnost souladu s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území.
7. Žalovaný, který v dílčích otázkách nesouhlasil s názorem stavebního úřadu, uvedl, že v bloku staveb ohraničených komunikacemi Herdovská, Vlkovická, Mlatenská, Švestková a Podevropská se nachází pouze 9 domů a v této lokalitě není typická parcelace či tvar ani velikost domů a pozemků jak je uvedeno stavebním úřadem. Tato kritéria splňují pouze některé domy, přičemž uliční čáru lze vysledovat pouze v části ulice Podevropská. Nadto se u návrhu jedná o změnu stávající stavby, tudíž se nemůže jednat o jiné umístění stavby na pozemku. Některé dílčí odvolací námitky žalovaný shledal důvodnými, přesto na základě těchto námitek prvostupňové rozhodnutí nezrušil, neboť dospěl k závěru, že stavební úřad (navzdory tomu, že nezjistil zásadní nedodržení podlažnosti okolní zástavby a procenta zastavěnosti příslušných pozemků) žádost zamítl z důvodu nesouladu s urbanistickými a architektonickými hodnotami v území, a to z následujících hledisek: nepřiměřená zastavěná plocha, vyplývající z navržené hmoty domu; rozčleněná hmota domu; nevhodné umístění na pozemku, zejména v těsném sousedství domu č. p. 733 a směrem do ulice Herdovská; výrazná a vzhledem k okolí kontrastně pojatá architektonická podoba stavby z urbanistického a architektonického hlediska spočívající zejména v jejím hmotovém členění a vyložené korunní římse; nevhodné kontrastní pojetí návaznosti na přímo sousedící dům č. p. 733. K poukazu stavebního úřadu, že oba sousedící domy nesplňují „pohledovou návaznost“ žalovaný dodal, že tuto návaznost nesplňovaly domy ani před zahájením prací na změně stavby domu č. p. 935. Ačkoliv ve stabilizovaném území nelze výstavbu jedné budovy považovat za rozsáhlou stavební činnost z hlediska plošného, v daném případě je však z tohoto hlediska problematická objemnost a hmota stavby ve spojení s jejím umístěním na samotné hranici pozemku a její koexistence se sousedním domem č. p. 733, v důsledku čehož lze konstatovat, že navrhovaná stavba nesplňuje požadavek stanovený v územním plánu. Námitku odvolatelky, že je absurdní, aby stavební úřad svým rozhodnutím vyhověl námitkám účastníků řízení, aniž by věnoval pozornost jejím námitkám v podání ze dne 4. 2. 2019, žalovaný označil za nekonkrétní, neboť není zřejmé, jaké námitky měla odvolatelka na mysli a navíc stavba byla zahájena bez pravomocného rozhodnutí stavebního úřadu. K závěrečné námitce, že žalovaný neměl rozhodnutí stavebního úřadu rušit a vracet k novému projednání, ale měl rozhodnutí změnit, žalovaný s odkazem na komentářovou literaturu ke správnímu řádu uvedl, že správní orgán rozhodnutí zruší, není-li možné odvoláním napadené rozhodnutí změnit, zejména proto, že odvolací orgán nemá dostatek podkladů pro takové rozhodnutí, a je třeba pořídit podklady další.

8. Proti tomuto rozhodnutí směřuje podaná žaloba.
9. *V prvním žalobním bodu* žalobkyně namítá, že přestože žalovaný v předchozích dvou rozhodnutích vyhověl odvolání žalobkyně, v nyní napadeném rozhodnutí překvapivým a nezákonným způsobem odvolání zamítl. Stavební úřad žádost zamítl pouze na základě subjektivně vytvořeného dojmu, že navrhovaná stavba je v daném místě nestandardní či příliš velká. Žalovaný toto subjektivní hodnocení akceptoval, přestože žalobkyně doložila konkrétní příklady obdobných staveb v dané lokalitě. Žalobkyně dále považuje za nepřípustný obrat stavebního úřadu od nepravomocného rozhodnutí ze dne 26. 11. 2013, v němž všechny nyní problematické aspekty stavební úřad považoval ve vztahu k obdobnému stavebnímu záměru za vyhovující. Dle žalobkyně neobstojí argument žalovaného, že toto rozhodnutí není předmětem posuzování. Žalobkyně dále poukazuje na rozporné názory žalovaného, který v prvním rozhodnutí vyslovil závazný právní názor, že se nejedná o rozsáhlou stavební činnost, avšak v nyní napadeném rozhodnutí akceptuje opačný závěr stavebního úřadu.
10. *Ve druhém žalobním bodu* žalobkyně napadá postup žalovaného, který v napadeném rozhodnutí citoval úvahy stavebního úřadu v prvostupňovém rozhodnutí (vyvrácené odvoláním) stran zjištěného stavu v dané lokalitě. Žalobkyně namítá, že konstatování žalovaného, který uvádí, že posouzení určitých aspektů stavby náleží pouze do kompetence stavebního úřadu, zcela popírá povahu odvolacího řízení, v němž je odvolací orgán povinen provést věcný přezkum prvostupňového rozhodnutí tak, aby bylo odvolateli adekvátně odpovězeno na uplatněné odvolací námitky. Této povinnosti žalovaný nedostál a napadené rozhodnutí je z tohoto důvodu nepřezkoumatelné. Nadto podává-li žalovaný vlastní hodnocení, tak dává za pravdu žalobkyni, neboť odmítá, že by důvodem pro zamítnutí žádosti mohla být typická parcelace, tvar či velikost domů a pozemků. Žalovaný rovněž konstatuje, že některé argumenty stavebního úřadu nemají reálný podklad a jiné jsou bezpředmětné, což mu však nezabránilo v závěru, že rozhodnutí závisí na stavebním úřadu a žalovaný odvolací přezkum neprovede, když není účelné řízení dále prodlužovat. Totéž žalovaný učinil, když za stěžejní důvod pro zamítnutí žádosti označil návaznost sousedních domů a pohledovou a proporční nevyváženost, přestože tato situace zde panovala již před zahájením stavební činnosti. Žalovaný též nereagoval na námitku žalobkyně, že stavební úřad nepřezkoumatelně provedl výpočet pro zjištění údajně standardní hrubé podlažní plochy z archivovaných projektových dokumentací, které však nebyly součástí spisové dokumentace. Tento argument měl svědčit o nadměrné velikosti stavby žalobkyně.
11. *Ve třetím žalobním bodu* žalobkyně namítá, že žalovaný nepovažoval za pochybení stavebního úřadu, když se vypořádal s námitkami účastníků řízení, jejichž procesnímu stanovisku vyhověl, ale ponechal stranou příklady domů a výpočty stavu v lokalitě, které předložila žalobkyně. Z důvodu nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti tak žalobkyně navrhuje, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
12. Žalovaný v písemném vyjádření uvádí, že předmětem věci je napadené rozhodnutí a nikoliv dřívější rozhodnutí vydaná jak stavebním úřadem, tak žalovaným. Stavební úřad na stranách 6 – 12 prvostupňového rozhodnutí dostatečně zdůvodnil své závěry, že stavba není v souladu s typem struktury zástavby, převyšuje stanovenou výškovou hladinu, není v souladu s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a jeví se jako proporčně nevyvážená i k ostatním stavbám v okolí. Stavební úřad se v této části rozhodnutí zabýval posouzením souladu stavby s územním plánem sídelního útvaru

hl. m. Prahy. Žalovaný se s těmito závěry ztotožnil a v podrobnostech odkázal na napadené rozhodnutí. Žalovaný je přesvědčen, že se řádně vypořádal se všemi odvolacími námitkami. Žalobkyně nadto započala se stavbou bez příslušného opatření stavebního úřadu, ač jej bylo ze zákona třeba. Důkazní břemeno, že stavbu je možné dodatečně povolit, nese stavebník, který však dle názoru správních orgánů obou stupňů toto břemeno neunesl.

13. Žalobkyně v replice setrvala na žalobních námitkách a dodala, že po celou dobu řízení aktivně dokládala vše, co je právními předpisy požadováno, včetně dokumentace staveb v okolí stavebního záměru. Dále uvádí, že hmota a velikost stavby je ovlivněna jejím umístěním a statickými výpočty. Referenčním bodem posouzení záměru pak nemůže být pouze jediný dům (dům č.p. 733), jelikož není určujícím pro architektonický či urbanistický charakter lokality. Žalobkyně zejména namítá, že žalovaný při rozhodování nerespektoval vlastní, dříve vyslovený, právní názor a že rezignoval na přezkum prvostupňového rozhodnutí. Dle žalobkyně není záměrem dotčen žádný z činitelů pohody bydlení a tvrzení zúčastněných osob, že žalobkyně prováděla černou stavbu, je nesprávné, neboť nabyl předmětné nemovitosti až v současném stavu.
14. Přípisem ze dne 13. 1. 2020 oznámily A. B., C. D. a E. F. soudu, že v řízení vedeném u zdejšího soudu budou uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení. V písemném vyjádření ze dne 18. 3. 2020 navrhli zamítnutí žaloby a dále uvedli, že v této věci jsou dotčeni na svých právech, neboť jsou vlastníky přímo sousedících nemovitostí. A. B. a C. D. jsou vlastníky pozemku parc. č. XXX a parc. č. XXX, jehož součástí je budova č. p. XXX a E. F. je vlastníkem pozemku č. parc. XXX a č. parc. XXX, jehož součástí je budova s č. p. XXX; jedná se o rodinný dům, který tvoří se stavbou žalobkyně koncepci dvojdomku, proto je E. F. zásadně dotčena prováděním předmětné černé stavby na samotné hranici pozemku. Původní vlastník začal stavbu realizovat a i přes zahájení řízení o odstranění stavby. Nejprve byl původní rodinný dům odstraněn a nově zhotovená stavba je již stavbou zcela novou a má zcela novou nosnou konstrukci. Projektová dokumentace prochází neustálými změnami a nyní se jedná o 6. verzi, přitom je projektová dokumentace nejen doplňována, ale v podstatných částech i měněna. Záměr žalobkyně nerespektuje stávající sousední dům č. p. 733 v žádném ohledu, je objemově extrémní a příliš blízko rodinnému domu č. p. 733. Posuzovaná stavba představuje nepřípustné začlenění masivního domu do poklidné zástavby rodinných vilek. Provedení stavby, extrémní navýšení jejího objemu nerespektuje přirozenou strukturu zástavby lokality, osazení a odstupy objektů, ani výškové uspořádání. Žalobkyně poukazuje na územní rozhodnutí, které stavební úřad vydal původnímu vlastníku dne 26. 11. 2013 pod č. j. UMCP14/13/45136/OV/PRIM; předmětné rozhodnutí se však týkalo jiné žádosti, jiné projektové dokumentace. Navrhovaný záměr byl objemově mnohem menší, nebylo tehdy počítáno s přístavbou domu pro 1. a 2. NP směrem do ulice Herdovská, ani s přístavbou do výše 1. NP směrem do zahrady, vzadu za domem bylo v projektové dokumentaci počítáno pouze s přístavbou pod úrovní povrchu 1. PP, které mělo být na úrovni trávníku zakončeno zpevněnou terasou. Aktuálně má však stavba v těchto částech dvě plnohodnotná nadzemní podlaží. Z uvedeného je zřejmé, že se jednalo o jinou, nikoli totožnou stavbu. Toto územní rozhodnutí nikdy nenabýlo právní moci, tedy není možné z jeho obsahu dovozovat žádné závěry. V posuzovaném případě stavební úřad dospěl k správnému závěru, že stavba je naddimenzovaná, na pozemku nevhodně umístěná a zcela nepřiměřená prostředí v dané lokalitě.

15. Přípisem ze dne 10. 2. 2020 oznámila soudu rovněž Městská část Praha 14, že v řízení vedeném u zdejšího soudu bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.
16. Soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání, neboť žalobkyně s tímto výslovně souhlasila a žalovaný s takovým projednáním ve lhůtě nevyjádřil nesouhlas. Soud proto postupoval v souladu s ust. § 51 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)
17. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
18. Městský soud v Praze posoudil věc takto:
19. Podle ust. § 129 odst. 3 stavebního zákona *Stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území; b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje; c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.*
20. Podle ust. § 90 písm. a) a b) stavebního zákona účinného do 31. 12. 2017 *V územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu a) s vydanou územně plánovací dokumentací; b) s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území.*
21. Soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, neboť z povahy věci se soud musí zabývat tím, zda je napadené rozhodnutí zatíženo vadou, k níž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Právě námitku tohoto obsahu vznesla žalobkyně *ve druhém žalobním bodu*. O nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů lze hovořit zejména v situaci, kdy se správní orgán v rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníka řízení, případně své rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona. Tuto vadu přitom nelze zhojit ve vyjádření k žalobě, příp. v kasační stížnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71). K vlastní podstatě pojmu řádného odůvodnění správního rozhodnutí se vztahuje dlouhodobě ustálená judikatura správních soudů, z níž shledává soud příkladným alespoň rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92-23 *„Z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a - v případě rozhodování o relativně neurčité sankci - jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní výši.“* Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014-78 pak *„Povinnost orgánů veřejné moci (včetně orgánů moci soudní) svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk v. Nizozemí). Na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, tím se s námitkami účastníka řízení vždy - minimálně implicitně - vypořádá. Absence odpovědi na ten či*

onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) tak bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost.“ V právě projednávaném případě to znamená povinnost správních orgánů důsledně posoudit, zda stavební záměr je v souladu s územním plánem a architektonickými a urbanistickými hodnotami území.

22. Jakkoliv je předmětem přezkumu v tomto soudním řízení výhradně napadené rozhodnutí a jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí a „[p]ři soudním přezkumu odvolacího rozhodnutí je třeba vzít v úvahu, že ve správním řízení tvoří rozhodnutí obou stupňů jeden celek“ (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25), nelze tím vyloučit, že „[ž]alobce však má možnost namítat v žalobě (...) proti novému meritornímu rozhodnutí veškeré námitky proti správnímu řízení jako celku, a to včetně okolností, které se vztahují svým obsahem k předchozímu pravomocnému rozhodnutí.“ (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2010, č. j. 2 Afs 125/2009-104). Námitka žalobkyně stran změny právního názoru od původního odvolacího rozhodnutí tak nemůže být sama o sobě považována za nepřípustnou. Soud tedy shledal nutným přezkoumat, zda skutečně byly ve správním řízení vypořádány veškeré žalobkyní uplatněné námitky nejpozději právě v prvostupňovém a napadeném rozhodnutí, neboť v této fázi správního řízení již bylo o věci rozhodováno na základě úplných podkladů.
23. Odůvodnění prvostupňového rozhodnutí představuje tři logické celky, přičemž první tvoří na str. 1 až 5 shrnutí dosavadního průběhu správního řízení, včetně provedení dokazování. Vlastní zjištěný skutkový stav a vypořádání námitek žalobkyně mají pak své místo ve „druhém logickém celku“, tj. na str. 6 až 13 odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a na zbývajících šesti stranách se pak stavební úřad zabýval námitkami dalších účastníků řízení.
24. Odvolací správní řízení se řídí zásadou apelační a odvolací správní orgán má pravomoc zhojit vady prvostupňového správního rozhodnutí s výjimkou nicotnosti, neboť nelze zhojit paakt, který právně vzato nikdy neexistoval. Nicméně je též omezen zásadou zákazu odnětí instance (§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu) a zákazu reformatio in peius (§ 90 odst. 3 správního řádu), porušení této zásady však žalobkyně nenamítá a ani soud ze spisu nezjistil nové skutečnosti, o které by žalovaný opřel napadené rozhodnutí, aniž by byly již dříve vypořádány orgánem prvního stupně. Soud znovu připomíná, že prvostupňové i napadené rozhodnutí správního orgánu tvoří jeden celek. Je-li vada nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí zhojena v rozhodnutí o odvolání, nelze mít toto rozhodnutí (až na výjimky) za nepřezkoumatelné. Byť tento názor nelze aplikovat obráceně, tj. že by bylo možné zcela nepřezkoumatelné rozhodnutí odvolacího orgánu zpětně zhojit rozhodnutím prvostupňovým, je-li rozhodnutí odvolacího orgánu přezkoumatelné, byť na samé hranici, lze jeho odůvodnění opřít o rozhodnutí orgánu prvního stupně, a to právě z důvodu, že prvostupňové a odvolací rozhodnutí tvoří jeden celek.
25. Soud shledává vhodným poukázat na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2012, č. j. 9 Ca 144/2009 – 102, který vyslovil, že „pokud odvolací orgán nesouhlasí s určitými závěry správního orgánu I. stupně obsaženými v odůvodnění jeho rozhodnutí, avšak i přes tento nesouhlas se ztotožní s výrokem přezkoumávaného rozhodnutí a shledá, že tento výrok i přes zjištěná pochybení správního orgánu I. stupně v odvolacím řízení ob stojí, je na místě, aby odvolání (jako celek) zamítl, napadené rozhodnutí potvrdil a své korigující závěry uvedl toliko v odůvodnění odvolacího rozhodnutí.

26. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li správní orgán rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem. Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Městský soud v Praze rovněž znovu poukazuje na skutečnost, že se správní orgán nemusí vždy vypořádat jednotlivě s každou námitkou účastníka správního řízení, pokud vytvoří vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.
27. Stavební úřad v napadeném rozhodnutí na straně 10 mimo jiné uvedl, že *„stavební úřad zdůvodnil, proč předložený návrh nepovažuje za přijatelný ve vztahu k územnímu plánu [...] Podle ust. § 90 písm. b) je v územním řízení posuzován soulad s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území, což je v kompetenci pouze stavebního úřadu.“* Na straně 11 a 12 pak uvedl: *„Přestože stavební úřad nezjistil u záměru zásadní nedodržení podlažnosti okolní zástavby a procenta zastavěnosti příslušných pozemků, konstatoval nesoulad s územním plánem hlavně z důvodu urbanistického a architektonického hlediska:*
- *nepřiměřená zastavěná plocha, vyplývající z navržení hmoty domu*
 - *rozčleněná hmota domu*
 - *nevhodné umístění na pozemku, zejména v těsném sousedství domu č. p. 733 a směrem do ulice Herdovské*
 - *výrazná a vzhledem k okolí kontrastně pojatá architektonická podoba stavby, s urbanistického a architektonického hlediska spočívající zejména v jejím hmotovém členění a vyložené korunní římsě*
 - *nevhodné kontrastní pojetí návaznosti na přímo sousedící dům č. p. 733.*

Z citovaného odůvodnění jednoznačně vyplývá, že se žalovaný ztotožnil se závěry stavebního úřadu, že záměr není v souladu s územním plánem, a to z hlediska nesouladu s urbanistickými a architektonickými hodnotami. V opačném případě by žalovaný stavebnímu úřadu toto posouzení vytkl, jako to učinil u jiných závěrů, se kterými se neztotožnil. K uvedenému soud dodává, že je-li shledán nesoulad s územním plánem, není třeba již konkrétně zkoumat soulad s těmito hodnotami. Tento názor vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 7. 2016, č. j. 2 As 21/2016-83: *„Rovněž Nejvyšší správní soud zastává názor, že pokud byla vydána územně plánovací dokumentace, musí stavební úřad vycházet primárně z ní, a nemusí již specificky odůvodňovat souladnost záměru s cíli a úkoly územního plánování, neboť ty plynou přímo z územně plánovací dokumentace. Při vydávání územního plánu jakožto druhu územně plánovací dokumentace jsou již také zohledňovány požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území i charakter území (srov. zejména § 18 odst. 4 stavebního zákona). Proto lze vyjít z toho, že je-li záměr v souladu s vydaným územním plánem, je taktéž souladný s cíli a úkoly územního plánování. V takovém případě je tudíž nadbytečné (nicméně nikoliv na závadu), aby stavební úřad hodnotil specificky soulad záměru podle § 90 písm. b) stavebního zákona.“* Správní orgány pak ve svých rozhodnutích shledaly právě nesoulad s územním plánem, zejména s požadavky na

ochranu urbanistických a architektonických hodnot. Při konstatování a řádném zdůvodnění tohoto nesouladu již dílčí vady rozhodnutí nehrají zásadní roli, nejde-li o vady procesního charakteru, ale o vady v meritorním posuzování. Právě z tohoto důvodu žalovaný, navzdory dílčím výtkám, prvostupňové rozhodnutí potvrdil, neboť shledá-li stavební úřad nesoulad s cíli a úkoly územního plánování (a žalovaný se s tím ztotožní), nelze již žádosti o dodatečné povolení stavby vyhovět (a tudíž není třeba prodlužovat řízení, jak rovněž žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval). Nejedná se zde tedy o popírání povahy odvolacího řízení, ale o vyjádření žalovaného, že pro dílčí nedostatky nemá smysl rušit prvostupňové rozhodnutí, byl-li řádně zjištěn nesoulad s územním plánem.

28. V této námitce žalobkyně rovněž považovala za nepřezkoumatelný výpočet pro zjištění údajně standardní hrubé podlažní plochy z archivovaných projektových dokumentací, které však nebyly součástí spisové dokumentace. Přestože se žalovaný s touto námitkou výslovně nevypořádal, ve svém rozhodnutí uvedl: *„Přestože stavební úřad nezjistil u záměru zásadní nedodržení podlažnosti okolní zástavby a procenta zastavěnosti příslušných pozemků, konstatoval nesoulad s územním plánem hlavně z důvodu urbanistického a architektonického hlediska:“* Sám žalovaný tak z výpočtů podlažní plochy okolní zástavby provedené stavebním úřadem dovodil, že stavební úřad nedodržení podlažnosti nezjistil. Na základě uvedeného lze shrnout, že rozhodnutí správních orgánů se o toto zjištění neopírá a i pokud by tato námitka byla shledána důvodnou, ničeho to nemění na výsledném závěru, že stavební úřad zjistil nesoulad s územním plánem, byť nikoliv na základě nedodržení podlažnosti stavebního záměru či okolní zástavby, ale z důvodů již výše citovaných. Ze stejného důvodu je pak nedůvodná i námitka, že stavební úřad za stěžejní důvod pro zamítnutí žádosti označil návaznost sousedních domů a pohledovou a proporční nevyváženost, přestože tato situace zde dle žalovaného panovala již před zahájením stavební činnosti. Nesoulad s územním plánem stavební úřad konstatoval z vícero shora citovaných důvodů. I když určitý nesoulad v místě panoval již před zahájením stavby, nelze považovat za vadu rozhodnutí, připustil-li stavební úřad tuto skutečnost v rozhodnutí, neboť své závěry neopřel jen a pouze o tento argument. Pokud by se jednalo o jediný důvod zamítnutí žádosti, pak prvostupňové rozhodnutí by s největší pravděpodobností nemohlo obstát ani v odvolacím přezkumu.
29. Za vhodné shledává soud připomenout rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2012, č. j. 9 Ca 144/2009 – 102, kde vyslovil, že *„pokud odvolací orgán nesouhlasí s určitými závěry správního orgánu I. stupně obsaženými v odůvodnění jeho rozhodnutí, avšak i přes tento nesouhlas se ztotožní s výrokem přezkoumávaného rozhodnutí a shledá, že tento výrok i přes zjištěná pochybení správního orgánu I. stupně v odvolacím řízení ob stojí, je na místě, aby odvolání (jako celek) zamítl, napadené rozhodnutí potvrdil a své korigující závěry uvedl toliko v odůvodnění odvolacího rozhodnutí.“*
30. Soud vyslovil tedy první dílčí závěr, a sice, že napadené i prvostupňové rozhodnutí je přezkoumatelné a netrpí vadami nesrozumitelnosti či nedostatků důvodů rozhodnutí, neboť z rozhodnutí je zjevné, jak žalovaný rozhodl, na základě jakých podkladů a tovněž k jakým závěrům dospěl. Žalovaný se neopomenul ani vypořádal se všemi námitkami, byť s některými pouze implicitně, což však nezpůsobuje vadu nepřezkoumatelnosti, neboť správní orgány nemají povinnost odpovědět výslovně na každou odvolací námitku, je-li z argumentačního celku zjevné, proč námitky byly shledávny žalovaným nedůvodnými.
31. V prvním žalobním bodu žalobkyně namítá odchýlení od předem vysloveného závazného právního názoru žalovaného.

32. Ve vztahu k této námitce soud poukazuje zejména na skutečnost, že žalovaný předchozí prvostupňová rozhodnutí rušil zejména z důvodu nedostatečného zjištění skutkového stavu, a též proto, že některé závěry stavebního úřadu neměly oporu ve spisových materiálech. V takovém případě je třeba vzít ve zřetel, že žalovaný ve svých rozhodnutích činil závěry na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu stavebním úřadem (závěrem rozhodnutí ze dne 31. 10. 2016, sp. zn. S-MHMP 1339205/2016/STR/Md/Ka žalovaný vytknul stavebnímu úřadu nedostatečné provedení ohledání stavby). O tom, že žalovaný nerezignoval na povahu odvolacího řízení svědčí nejen, že se vypořádal se všemi odvolacími námitkami, ale i skutečnost, že žalovaný v dílčích otázkách nesouhlasil s názorem stavebního úřadu, avšak objasnil důvody, které jej vedly k potvrzení prvostupňového rozhodnutí (viz blíže 7. bod tohoto rozsudku). Nelze tak nyní považovat za vadu rozhodnutí, když žalovaný na svých původně vyslovených závěrech, založených na neúplných či nesprávných skutkových zjištěních stavebního úřadu, nesetřval. Lze dodat, že žalovaný ve zrušujících rozhodnutích zabýval zejména shora uvedenými procesními vadami a jejich odstraněním.
33. K územnímu rozhodnutí, které vydal stavební úřad dne 26. 11. 2013 pod č. j. UMCP14/13/45136/OV/PRIM, na něž žalobkyně upozorňuje, soud předně konstatuje, že toto rozhodnutí není součástí správního spisu. Soud nevyzval žalobkyni ani žalovaného k jeho předložení, neboť mezi účastníky není sporné, že rozhodnutí nenabýlo právní moci, nebyly v něm závazně upraveny práva a povinnosti tehdejšího územního řízení a lze důvodně předpokládat, že i záměr tehdejšího vlastníka stavby byl odlišný od záměru v nyní posuzovaném případě, což vyplývá již ze skutečnosti, že žalobkyně postupně opakovaně projektovou dokumentaci měnila, což nesvědčí o možné totožnosti předměru daného řízení. Lze proto logicky dovodit, že stavební úřad v roce 2013 vycházel z jiných skutkových okolností. Není proto vadou rozhodnutí, když se správní orgány závěry vyslovenými v tomto rozhodnutí při posuzování žádosti žalobkyně neřídily.
34. Ke třetímu žalobnímu bodu soud konstatuje, že je taktéž nedůvodný. Vypořádání se s námitkami účastníků řízení odlišných od žalobkyně v prvostupňovém rozhodnutí samo o sobě nemůže představovat vadu rozhodnutí. Skutečnost, že se stavební úřad s některými námitkami konkrétně vypořádal, avšak již se výslovně nevěnoval jednotlivým podáním žalobkyně, je dána tím, že se stavební úřad s námitkami žalobkyně vypořádal již v samotném odůvodnění a nebyl tak důvod pro opětovné posouzení každé jednotlivé námitky žalobkyně ve zvláštní části odůvodnění. Jak lze ostatně vyčíst se strany 15 a následující prvostupňového rozhodnutí, stavební úřad některé námitky vypořádal pouhým odkazem na své předchozí odůvodnění. Tedy pokud některá z námitek účastníků řízení již byla v odůvodnění vypořádána, dále se jí stavební úřad již s odkazem na předchozí část rozhodnutí nezabýval. Tento postup je ostatně logický, neboť jádrem rozhodnutí správních orgánů v dané věci je posouzení žádosti žalobkyně o dodatečné povolení stavby. Lze tedy racionálně očekávat, že veškeré námitky a podání žalobkyně – žadatele budou vypořádány v rámci hlavní části odůvodnění, byť tyto námitky nemusí být adresovány výslovně, ale též implicitně (viz námitka nepřezkoumatelnosti výše), což stavební úřad učinil a nejednalo se tak o žádné pochybení. Ve stavebním řízení navíc často dochází k situacím, že vedle žadatele – stavebníka jsou účastníky řízení i osoby, které s prováděnou stavbou či její změnou nesouhlasí. Správní orgány tak ve svém rozhodnutí musí dát logicky některému z účastníků „za pravdu“, což není vadou rozhodnutí. Stavební úřad námitky vedlejších účastníků vypořádal velmi stručně, často s odkazy na jinou část odůvodnění, přičemž se ale zabýval i vyjádřeními žalobkyně (např. na str. 11 prvostupňového

rozhodnutí stavební úřad „provedl porovnání též sousedních staveb, na které žadatel též ve svých vyjádřeních odkazuje.“ Závěrem pak soud dodává, že stavební úřad většinu námitek účastníků „s jejichž procesním stanoviskem se ztotožnil“ – jak uvádí žalobkyně, označil za nedůvodné. Nelze tak na tento postup nahlížet jako na „nadržování“ vedlejším účastníkům řízení.

35. K námitkám žalobkyně stran nesprávného posouzení souladu s urbanistickými a architektonickými hodnotami soud dále doplňuje, že se žalobkyně nesouladu posuzované stavby s urbanistickými a architektonickými hodnotami bránila opakovaně tvrzením a fotografiemi okolních nemovitostí, jež připodobňuje svému stavebnímu záměru a jeho rozměrům. Ačkoliv lze přisvědčit, že tyto jednotlivé stavby jsou svým vzhledem a provedením ne zcela standardní a jednotné, žalobkyně ve svých námitkách zcela opomněla, že správní orgány posuzovaly záměr zejména s ohledem na jeho nejbližší okolí, konkrétně (ne však výlučně) na sousední dům č. p. 733. Přestože se lze ztotožnit se žalobkyní, že vzhledem k jí prezentovaným fotografiím se její záměr nemusí jevit nijak výjimečně, vůči sousednímu domu je prováděná stavba z hlediska své hmoty naprosto nevhodná, jak stavební úřad podrobně rozvedl v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Námitky žalobkyně o podobnosti záměru k jiným náhodným nemovitostem nikoliv v nejbližším sousedství tak jsou irelevantní.
36. Ze shora uvedených důvodů tak Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
37. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.
38. Osobám zúčastněným na řízení soud žádnou povinnost v řízení neuložil a neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by jim mohl přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Proto v souladu s § 60 odst. 5 s.ř.s. rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 25. října 2021

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu